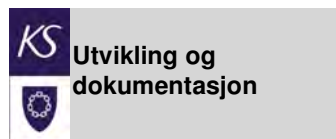


Hva skjer med rammeoverføringene ved kommunesammenslåing?

Av

*Lars Håkonsen, Kjetil Lie,
Trond Erik Lunder, Knut Løyland
og Karl Gunnar Sanda*



Arbeidsrapport nr. 22/2004

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2004
Arbeidsrapport nr. 22/2004
ISSN 0802-3662
Pris: kr 110

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

FORORD

Kommunesammenslåing eller kommunesammenslutning¹ er et svært aktuelt tema for tiden. Både sentralt og lokalt diskuteres det, og KS har i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet iverksatt en omfattende prosess der de inviterer alle kommuner til selv å vurdere om det er aktuelt å endre kommunestrukturen eller finne fram til nye samarbeidsformer for å møte fremtidens utfordringer.

For noen av deltakere i den offentlige debatten er kommunestrukturendringer blitt et slags sesam-sesam for å løse alle overbelastningsproblemene vi i dag ser innen kommunesektoren. Andre debattanter fremstiller kommunesammenslåing som en ulykke som vil ødelegge kommunen som lokaldemokratisk system. Når frontene står så steilt mot hverandre oppstår det et stort behov for kunnskap. Denne rapporten søker å dekke flik av dette kunnskapsbehovet – det som dreier seg om hvordan de statlige overføringene gjennom inntektssystemet vil påvirkes gjennom en kommunesammenslutning.

Rapporten er et resultat av et prosjekt Telemarksforskning-Bø har utført på oppdrag for KS i løpet av 2004. I en tidlig fase av prosjektet ble det levert en skjematisk powerpointpresentasjon om emnet som er lagt ut på KS sin hjemmeside (www.ks.no). Rapporten representerer en grundigere og, ikke minst, mer oppdatert dokumentasjon av det samme temaet. Midtveis i prosjektet ble det nemlig foreslått endringer i inntektssystemet, endringer som – hvis de blir vedtatt i Stortinget høsten 2004 – vil ha store konsekvenser for en del aktuelle sammenslåingskonstellasjoner. Dette er illustrert i rapporten.

Etter avtale med oppdragsgiver er rapporten skrevet på en form som også vil bli levert til publisering i et økonomisk tidsskrift.

Rapporten er skrevet i fellesskap av 5 kommunalforskere ved Telemarksforskning-Bø som alle har bidratt med sitt til det endelige resultatet. Arbeidet med prosjektet har således også hatt som en viktig funksjon at det kommunaløkonomiske miljøet ved instituttet er gitt anledning til fruktbare diskusjoner som forhåpentligvis også har ført til et godt sluttresultat.

Vi vil takke oppdragsgiver KS for oppdraget og håper at rapporten kan bidra til mer kunnskapsbaserte diskusjoner om kommunestrukturendringer i tiden som kommer. Vi vil også tro at analysen vil være av interesse for inntektssystemutvalget som er i gang med å utrede et nytt inntektssystem for kommunene.

Bø 22. september 2004

Karl Gunnar Sanda
Prosjektleder

¹ I denne rapporten brukes begrepene kommunesammenslåing og kommunesammenslutning som synonyme begreper.

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	Innledning.....	7
2	Inntektssystemet - hvilke elementer påvirkes av en sammenslutning?.....	8
2.1	Et inntektssystem bestående av 8 hovedelementer.....	8
2.2	Inntektstilførsel.....	9
2.3	Utjevning	9
2.4	”Demping”	10
2.5	Virkninger på systemelementene ved sammenslutning.....	10
2.5.1	Effekter på utgiftsutjevningen	10
2.5.2	Effekter på regionaltilskuddet	12
2.5.3	Effekter på inntektsutjevningen.....	12
2.5.4	Inndelingstilskuddets utforming.....	12
2.6	En oppsummering av mulige effekter via inntektssystemet	13
3	Beregningsopplegget.....	13
4	Resultater	15
4.1	Case 1: Små lavinntektskommuner (HAF).....	16
4.2	Case 2: Flerkommunale byområder med lavinntektskommuner (Grenland).....	17
4.3	Case 3a: Små høyinntekts- og lavinntektskommuner med lange reiseavstander (Vest-Telemark), asymmetrisk inntektsutjevning.....	18
4.4	Case 3b: Små høyinntekts- og lavinntektskommuner med store reiseavstander (Vest-Telemark), mer symmetrisk inntektsutjevning	19
4.5	Case 4a: Flerkommunale byområder med mellominntekts- og lavinntektskommuner (Lillestrøm), asymmetrisk inntektsutjevning	20
4.6	Case 4b: Flerkommunale byområder med mellominntekts- og lavinntektskommuner (Lillestrøm), mer symmetrisk inntektsutjevning.....	21
4.7	Case 5: To små høyinntektskommuner (Vi-To).....	22
4.8	Samlede resultater	22
5	Avslutning	23
	Referanser.....	25

1 INNLEDNING

Inntektssystemet er et fordelingsystem for statlige rammeoverføringer til kommunesektoren. Systemet gjennomgår stadige endringer og justeringer i forbindelse med de årlige budsjettoppleggene i Stortinget. Hovedtrekkene har imidlertid ligget fast siden 1997, og nå er det nedsatt et utvalg som skal foreta en hovedrevisjon med sikte på en innfasing av nytt system i 2007. Et av mandatene til utvalget er å *utrede en utforming av fordelingsmekanismene ut fra en forutsetning om at kommunestruktur er en "frivillig" kostnad i deler av landet*. I praksis vil det måtte bety å fjerne tilskudd som i dag favoriserer småkommuner. Bakgrunnen for mandatet er en erkjennelse av at dagens inntektssystem inneholder flere elementer som på litt sikt fører til at mange kommuner vil tape inntekter på å slå seg sammen. Det gir et dårlig utgangspunkt når hovedtesen i den statlige politikken om kommunestrukturendringer er at det skal skje frivillig.

I denne artikkelen illustrerer og drøfter vi hvordan inntektssystemet vil slå ut for ulike sammenslåingskonstellasjoner. Et problem med å lage en slik fremstilling er, som nevnt over, at inntektssystemet ikke er en statisk størrelse. Seinest i kommuneproposisjonen for 2005 ble det foreslått noen justeringer i inntektsutjevningsordningen som – nokså utilsiktet, tror vi – viser seg å gjøre det mye mindre ufordelaktig for en bestemt type kommuner å slå seg sammen, mens det ikke har noen særlige konsekvenser for de andre. Dette viser at våre beregninger kun er gyldige for den situasjon vi kjenner per i dag, og konklusjonene våre er basert på dette faktum.

Hovedårsaken til at sentrale myndigheter ønsker færre kommuner her i landet, er de effektiviseringsgevinster som en på lengre sikt mener det er mulig å hente ut av en slik restrukturering. I prinsippet skulle en i en del tilfeller tro at disse gevinstene i seg selv er et sterkt nok incitament til at kommunene gjennomfører frivillige sammenslutninger. Langørgen, Aaberge og Åserud (2002) og Langørgen og Aaberge (2003) 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. Hovedkilden til disse besparelsene er utnyttelse av stordriftsfordeler innen administrasjon, teknisk sektor, grunnskole og omsorgssektoren. Det er imidlertid reist kritikk mot disse beregningene, spesielt i Høyer et al. (2003), som hevder at disse 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) 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 vil likevel ta utgangspunkt i at det er muligheten for større effektivitet, bl.a. gjennom utnyttelse av stordriftsfordeler i den kommunale velferdsproduksjonen, som er grunnlag for regjeringens politikk på dette området. Et interessant poeng som nyanserer diskusjonen av gevinster ved kommunesammenslutninger, finner vi i Amdam et al. (2003). De hevder at gevinstene ved sammenslåing er større når den nye kommunen har et klart definert kommunesenter.

Men realiteten er at det likevel går tregt med å få kommuner til å slå seg sammen; siden en del kommuner ble tvangssammenslått på 80- og 90-tallet, har vi bare hatt én frivillig sammenslutning – Re i 2002 – og i tillegg er det nå vedtatt gjennomført 3-4 til. Søren-

sen (2004) viser at forventet inntektstap er en viktig forklaring på småkommunenes motstand mot sammenslåinger. Han er skeptisk til mulighetene for å få gjennomført en så ambisiøs kommunestrukturereform på frivillig basis, som den regjeringen legger opp til. Bakgrunnen er bl.a. at det politiske systemet i Norge har en utforming som vil tendere mot status quo. Det skyldes at andelen såkalte "swing voters" er større i små kommuner ved politiske beslutninger om nedskjæringer i kommuneoverføringene. Samtidig vet vi det er flere storingskandidater per velger i fylker med stor andel småkommuner. De politiske partiene vil således være mer tilbøyelige til å "kjøpe" velgeroppslutning i småkommuner enn i store kommuner.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslutninger ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et såkalt "inndelingstilskudd" som del av inntektssystemet. Denne ordningen gjør at en sammensluttet kommune blir overkompensert i en periode på 15 år hvorav 10 av årene er med full kompensasjon. Den påfølgende 5 års perioden innebærer en nedtrapping av inndelingstilskuddet. Endelig, etter 15 år, er rammetilskuddet, ut fra objektive kriterier, brakt ned på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Inndelingstilskuddet kan således betraktes som et middel som "smører" potensielle og gryende kommunestruktureformer, fordi kommunene på kort sikt i hvert fall *ikke taper* penger på en sammenslutning. I den grad dette virkemiddelet fører til nye kommunesammenslutninger, vil man på sikt også kunne regne med at de langsiktige kostnadsbesparelsene ved en sammenslutning blir realisert. Det vil derfor være naturlig at inndelingstilskuddet fases ut etter en periode på 15 år.

Selv om mandatet til inntektssystemutvalget og vedtaket om innføring av inndelingstilskuddet ved første øyekast kan virke noe selvmotsigende, har de et felles mål, og det er at begge klart trekker i retning av å styrke incitamentene til frivillige kommunesammenslutninger.

Inndelingstilskuddet har altså bidratt til å eliminere den kortsiktige negative effekten av kommunesammenslutninger. Men om det er et virkemiddel som på sikt vil føre til et større omfang av frivillige sammenslåinger, er vi i tvil om. Våre beregninger i denne rapporten vil illustrere hvorfor vi har denne oppfatningen.

2 INNTEKTSSYSTEMET - HVILKE ELEMENTER PÅVIRKES AV EN SAMMENSLUTNING?

2.1 Et inntektssystem bestående av 8 hovedelementer

Inntektssystemet fordeler rammeoverføringer til kommunesektoren. Formålet er at en gjennom systemet skal oppnå en fordeling av statlige overføringer som gjør at kommunene settes i stand til å yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Systemet består av 8 hovedelementer; 4 elementer som tilfører penger, 2 elementer som utjevner forskjeller mellom kommuner og 2 elementer som skal dempe overgangen ved større endringer i selve systemet, eller ved sammenslutning av kommuner.

2.2 *Inntektstilførsel*

Tilførselen av ressurser skjer først og fremst gjennom *innbyggertilskuddet* som gir et likt beløp til alle kommuner for hver innbygger i kommunen. Videre har vi *regionaltilskuddet* som bare gis til kommuner som har mindre enn 3200 innbyggere og som samtidig har lave skatteinntekt per innbygger enn 110 % av landsgjennomsnittet. Regionaltilskuddet utgjør fra 0,7-8 mill kr avhengig av landsdel og folketall og er selvsagt viktig i vår sammenheng siden det er et rent småkommunetilskudd. *Nord-Norgetilskuddet* er et særskilt regionalpolitisk tilskudd som er begrunnet med at kommuner i Nordland, Troms og Finnmark skal kunne tilby et bedre tjenestetilbud enn kommuner ellers i landet. Til slutt finner vi *skjønnsmidlene* som tilfører ressurser til kommuner som ikke ivaretas i tilstrekkelig grad av inntektssystemet for øvrig.

2.3 *Utjevning*

De utjevnende elementene i systemet benevnes utgiftsutjevning og inntektsutjevning. Ingen av disse ordningene tilfører penger til kommunene og de kan derfor tolkes som systemfinansierte. *Utgiftsutjevningen* skal kompensere kommuner for ikke-selvforskyldte kostnadsulemper av demografisk, geografisk og sosial karakter. Slik utjevning av ufrivillige kostnadsulemper er helt sentral for at inntektssystemets hovedmålsetning skal nås. Til grunn for utgiftsutjevningen ligger en såkalt kostnadsnøkkel bestående av kriterier og vekter. Vi skal komme nærmere inn på disse nedenfor.

I tillegg blir også inntektene til kommunene utjevnet gjennom den såkalte *inntektsutjevningen*. Den inntektsutjevningen som gjelder for 2004 er asymmetrisk rundt landsgjennomsnittet for skatteinntekt per innbygger. Avhengig av hvilket skatteinntektsnivå de har pr innbygger i forhold til et landsgjennomsnitt på 100 %, kan kommunene plasseres i ulike "skatteinntektsklasser": "Lavinntekt" (under 110 %), "mellominntekt" (110-134 %) og "høyinntekt" (over 134 %). Lavinntektskommuner kompenseres med 90 % av forskjellen mellom egen skatteinntekt per innbygger og 110 % av landsgjennomsnittet. Høyinntektskommuner får et fratrekk på 50 % av skatteinntekten de har som ligger over 134 %. Incitamenteffekten, dvs. hvor mye som beholdes av en isolert skatteøkning for disse to grupperingene, er derfor på hhv. 10 og 50 %. Mellominntektskommunene har en incitamenteffekt på 100 %. Disse kommunene får altså beholde hele merinntekten ved en økning i skatteinntekt per innbygger, men blir på den annen side heller ikke kompensert dersom skatteinntektene går ned.

For 2005 er det imidlertid foreslått en ny inntektsutjevning i kombinasjon med en gjeninnføring av kommunal selskapsskatt. Ved behandlingen av dette forslaget ba Stortinget riktignok om utredning av flere alternative modeller, men man sluttet seg til prinsippet om at en del av selskapsskatten skulle tilbakeføres til kommunene fra 2005. Hvis dette også innebære en omlegging av inntektsutjevningen som foreslått, vil vi da få en mer symmetrisk inntektsutjevning rundt et landsgjennomsnitt på 100 %, og det interessante for vår del blir at en slik endring vil påvirke noen av casene våre, nemlig de der man slår sammen kommuner med store forskjeller i skatteinntekter.

2.4 "Demping"

De siste 2 av de 8 hovedelementene er slike som skal virke dempende på endringer i overføringssystemet. Disse elementene bidrar til at kommunene skal ha mulighet til en gradvis tilpasning av tjenesteproduksjonen til nye økonomiske realiteter. De såkalte *overgangsordningene* sørger for at de økonomiske effektene av større endringer i inntektssystemet blir fordelt over 5 år, mens det tidligere omtalte *inndelingstilskuddet* sørger for at sammensluttede kommuner ikke mister midlene fra "småkommunetilskuddene" før etter 15 år.

2.5 Virkninger på systemelementene ved sammenslutning

De enkelte elementene i inntektssystemet vil åpenbart påvirkes ved sammenslutning. Men det er ikke opplagt at det har incitamentvirkninger. For eksempel vil ikke innbyggertilskuddet påvirkes på annen måte enn ved at det nye innbyggertilskuddet vil være lik summen av hvert av innbyggertilskuddene i de kommunene som omfattes av en eventuell sammenslutning. Dette vil vi i fortsettelsen omtale som *nøytrale inntektseffekter av sammenslutninger*.

Kriteriene for utgifts- og inntektsutjevningen kan imidlertid påvirkes på en slik måte at det *ikke* bare er å summere eksisterende tilskudd for hver av de involverte kommunene. I slike tilfeller påvirkes den nyopprettede kommunens frie inntekter på en slik måte at de ikke lenger vil være lik summen av inntektene til de kommunene som omfattes av sammenslåingen. I så fall har disse elementene incitamentvirkninger. Dette vil vi i fortsettelsen omtale som *ikke-nøytrale inntektseffekter*.

Sentrale kriterier i utgiftsutjevningen vil gi ikke-nøytrale inntektseffekter. Det samme vil gjelde for regionaltilskuddet. Gitt at kommuner fra ulike "skatteinntektsklasser" slår seg sammen, vil dessuten den asymmetriske utformingen av dagens inntektsutjevning generere ikke-nøytrale inntektseffekter, mens innføring av en ny, mer symmetrisk inntektsutjevning vil fungere mer nøytralt.

2.5.1 Effekter på utgiftsutjevningen

Følgende kriterier i utgiftsutjevningen gir ikke-nøytrale inntektseffekter ved sammenslåing:

- Reisetidskriteriet
- Sonekriteriet
- Nabokriteriet
- Urbanitetskriteriet
- Basiskriteriet

Kriteriet *beregnet reisetid* ("reisetidskriteriet") er et mål på hvor lang reisetid innbyggerne i kommunen samlet må bruke for å komme til kommunesenteret. Hver kommune er av SSB inndelt i grunnkretser med fastlagte befolkningstygdepunkt. Ved beregning av dette kriteriet benytter en grunnkretsinnndelingen og måler avstanden fra befolkningstygdepunktet i hver krets til kommunesenteret. Verdien på reisetidskriteriet vil i praksis alltid bli stør-

re ved en kommunesammenslåing fordi den samlede reisetiden innbyggerne får til et nytt kommunesenter vil øke².

Reiseavstand innen sone ("sonekriteriet") er innbyggernes summerte avstander fra senter i egen grunnkrets til senteret i den såkalte "2000-sonen" grunnkretsen ligger i. Senteret i sonen er definert som kretsen med høyest innbyggertall. Om det er flere soner med minst 2000 innbyggere innen en kommune, summeres beregnede avstander for de respektive sonene. Langt på vei bygger derfor kriteriet på de samme prinsipper som kriteriet beregnet reisetid. Gjennom sonekriteriet tar en hensyn til kommunenes kostnader knyttet til bosettingsmønsteret gitt at de har tatt ut stordriftsfordeler ved drift av middels store eller store skoler. Det antas at kommunen kan ta ut stordriftsfordeler gjennom å lokalisere grunnskolen i senterkretsen i sonen. Sonekriteriet kan påvirkes i begge retninger ved en sammenslutning.

Reiseavstand til nærmeste nabokrets ("nabokriteriet") er innbyggernes avstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabokrets innenfor samme sone summert for alle kommunens innbyggere. Nabokriteriet er utarbeidet med tanke på å kompensere for en mer nyansert bosetting i kommunen, og at det således kan være behov for å desentralisere grunnskoledriften innenfor sonen. Om grunnkretsene er store av omfang blir også avstanden mellom grunnkretsene tilsvarende store. Avstandene kan derfor bli til hinder for at kommunen kan utnytte eventuelle stordriftsfordeler. Flere skoler må etableres for å etablere en naturlig skolestruktur i kommunen. Nabokriteriet kan også påvirkes i begge retninger ved en sammenslutning.

I prinsippet vil det være slik at økt tilskudd som følge av endringer i disse tre reisekriteriene ved sammenslutning motsvares av tilsvarende økte kostnader for kommunen grunnet økt reisetid og større reiseavstander i den nye kommunen. Det skulle således ikke være noe grunnlag for å ta med endringer i kompensasjon som følge av endringer i disse kriteriene ved sammenslutning. Når vi likevel gjør det i de følgende beregningene, har det sammenheng med at vi, med bakgrunn i empiriske studier (Sanda 2002), har grunn til å anta at den nye kommunen overkompenseres noe i forhold til faktiske kostnader. Kriteriene gir altså den nye kommunen mer i brutto overføringer, og vi antar at det også ligger en netto gevinst her, når de økte kostnadene er trukket fra.

Kriteriet for "*urbanitet*" er definert som kommunens samlede innbyggertall opphøyd i 1,2. Det følger da rent matematisk at folkerike kommuner får tiltakende uttelling på utgiftsutjevningen, hvilket innebærer et incitament til sammenslutning. Hensikten med dette kriteriet er å kompensere for større sosiale utgifter i store kommuner. Vi mener at det her er dekning for å hevde at inntektsøkning av denne grunn *ikke* motsvares av økte kostnader ved sammenslutning. For eksempel er det liten grunn til å tro at de sosiale problemene i Grenlandsregionen øker dersom Skien og Porsgrunn slås sammen til en kommune. Kompensasjonen til en sammensluttet Grenland kommune via urbanitetskriteriet vil derimot øke.

² I teorien kan den også gå ned hvis de kommunene som blir slått sammen har befolkningstyngdepunktet plassert på et helt annet sted enn kommunesenteret.

”Basiskriteriet” sikrer en grunnfinansiering i utgiftsutjevningen som er et like stort absolutt beløp for alle landets kommuner (ca 5,8 mill kr). Slår to kommuner seg sammen, mister derfor den sammenslåtte kommunen ett basistilskudd. To basistilskudd vil forsvinne hvis tre kommuner slår seg sammen. Dette tilskuddet representerer således et sterkt negativt incitament til sammenslutning.

2.5.2 Effekter på regionaltilskuddet

Regionaltilskuddet er et småkommunetilskudd som tildeles den enkelte kommune. Hvis to eller flere tidligere regionaltilskuddskommuner slår seg sammen, vil derfor den nye kommunen få utløst bare ett regionaltilskudd selv om den nye kommunen skulle få færre enn 3.200 innbyggere. Sammenslutninger hvor minst én av kommunene har fått regionaltilskudd, vil derfor gi negative inntektseffekter ved sammenslåing.

2.5.3 Effekter på inntektsutjevningen

Gitt at kommuner fra ulike ”skatteinntektsklasser” slår seg sammen, vil den asymmetriske utformingen av dagens inntektsutjevning kunne generere ikke-nøytrale inntektseffekter på rammeoverføringene. Hvis for eksempel kommune A, som ligger rundt 130 % av landsgjennomsnittet for skatteinntekt per innbygger, slår seg sammen med kommune B som ligger rundt landsgjennomsnittet, vil den nye kommunen ikke få noe inntektsutjevningstilskudd.³ Før sammenslåingen hadde kommune A verken fått noe inntektsutjevningstilskudd eller trekk, mens kommune B hadde fått utløst inntektsutjevning siden skatteinntektene per innbygger var lavere enn 110 % av landsgjennomsnittet. I tilfeller der det er store inntektsforskjeller mellom kommuner som er aktuelle for sammenslutning, er incitamentene til sammenslutning i utgangspunkt svært svake hos de rike, som i grunnen har det bra med seg selv. At den fattige kommunen i partnerskapet i tillegg står i fare for å miste inntektsutjevningstilskuddet ved en sammenslutning, gjør den til en enda mindre attraktiv partner. Som vi siden skal vise, vil imidlertid en mer symmetrisk inntektsutjevning kunne forbedre incitamentseffektene for slike sammenslutningskonstellasjoner. De vil imidlertid ikke påvirke de mer grunnleggende inntektsforskjeller som er den viktigste grunnen til manglende sammenslutningsvilje hos rike potensielle partnere.

2.5.4 Inndelingstilskuddets utforming

Inndelingstilskuddet består av kompensasjon for basistilskudd og eventuelle regionaltilskudd som er borte pga. sammenslåingen. Basistilskudd og regionaltilskudd inngår i inndelingstilskuddet på følgende måte: Kommuner som slår seg sammen vil motta ett basistilskudd slik enhver kommune gjør. Når det gjelder regionaltilskuddet, vil den nye storkommunen motta dette dersom den er berettiget til det, jf. kriterier for å motta regionaltilskudd. Dersom tre kommuner slutter seg sammen og alle tre kvalifiserer til regionaltilskudd, vil to av regionaltilskuddene inngå i inndelingstilskuddet, mens det tredje vil gå til den nyopprettede kommunen gitt at den kvalifiserer til det. Dersom den nye kommunen ikke er kvalifisert for å motta regionaltilskudd, vil den, for å unngå inntektsnedgang, motta alle tre regio-

³ Vi antar her at de to sammenslåtte kommunene er rimelig jevnstore.

naltilskuddene som en del av inndelingstilskuddet. Inndelingstilskuddet fryses reelt på det nivået det har det året kommunene slår seg sammen, og gis en varighet på 10 år. De påfølgende fem årene skjer en lineær nedskrivning av tilskuddet.

2.6 En oppsummering av mulige effekter via inntektssystemet

Vi har ovenfor gjort et skille mellom nøytrale og ikke-nøytrale inntektseffekter i inntektssystemet ved kommunesammenslutninger. Siden det bare er de ikke-nøytrale effektene som endrer tildelingen gjennom inntektssystemet, er det derfor disse vi er opptatt av i denne forbindelse. Avhengig av om de ikke-nøytrale inntektseffektene er positive eller negative, vil incitamentene til sammenslutning hhv. styrkes og svekkes. Vi kan sette opp følgende hypoteser:

- Bortfall av basistilskudd og regionaltilskudd vil rimeligvis måtte forventes å svekke incitamentene til sammenslutning. Gjennom inndelingstilskuddet blir tapet imidlertid helt/delvis kompensert i 15 år, slik at den negative effekten av bortfall i stor grad forsvinner på kort sikt.
- Asymmetrisk inntektsutjevning kan bidra til bortfall av inntektsutjevningstilskudd når to eller flere kommuner fra ulike skatteinntektsklasser slår seg sammen. I slike tilfeller svekkes incitamentene til sammenslutning – incitamentene som allerede er svært svake for høyinntektskommunene. En eventuell innføring av en mer symmetrisk modell for inntektsutjevning fra 2005 vil redusere den negative effekten.
- Kommunesammenslutninger forventes å gi lengre reisetider og større reiseavstander i den nye kommunen. Dette vil i prinsippet også gi høyere kostnader, men i noen tilfeller er det rimelig å anta at kommunene overkompenseres (dog ikke fullt ut). I slike tilfeller representerer dette en positiv ikke-nøytral inntektseffekt som styrker incitamentene til sammenslutning. Vi har imidlertid også gjennomført alternative beregninger som viser inntektseffekten av sammenslutning når det ikke regnes positive nettobidrag fra reisekriteriene.
- Urbanitetskriteriet har positive ikke-nøytrale inntektseffekter for alle sammenslutningscase – og representerer således en styrking av incitamentene.

3 BEREGNINGSOPPLEGGET

Effektene på rammetilskuddet av en kommunesammenslutning vil være avhengig av økonomiske og geografiske forhold ved kommunene som slår seg sammen. For å identifisere nærmere hva som er utslagsgivende, har vi beregnet rammetilskuddet for fem tenkte konstellasjoner av sammensluttede kommuner. Hver konstellasjon har sine kjennetegn som forventes å gi ulike resultater ut fra de hypotesene vi har.

For hver av konstellasjonene har vi definert et kommunesenter for at Statistisk sentralbyrå skulle kunne beregne en nye verdier for kriteriene ”reisetid”, ”nabo” og ”sone”. Det nye kommunesenteret er lagt til et av de eksisterende sentrene i de sammensluttede kommunene. Nedenfor klassifiserer vi kommunene som lavinntektskommuner, mellominn-

tekstskommuner og høyinntektskommuner ut fra hvilket skatteinntektsnivå de har pr innbygger i forhold til et landsgjennomsnitt på 100 %. Inndelingen følger de ulike ”skatteinntektsklasser” som ligger til grunn for beregning av inntektsutjevning innenfor dagens inntektssystem: Lavinntekt (under 110 %), mellominntekt (110-134 %) og høyinntekt (over 134 %).

Vi har foretatt beregninger for disse fem tenkte sammenslutningene, som vi antar gir et dekkende bilde av de alternative ikke-nøytrale inntektseffektene av en sammenslutning:

Små lavinntektskommuner:

- Hyllestad, Askvoll og Fjaler med kommunesenter i Dale i Fjaler.
- Innbyggertall på henholdsvis 1 537, 3 314 og 2 927 per 1.1.03, totalt 7 778.
- Skatteinntekter per innbygger på henholdsvis 82, 78 og 79 % av landsgjennomsnittet i 2003. Den sammensluttede kommunen ville hatt 79 %.
- To av kommunene har regionaltilskudd.

Flerkommunale byområder med lavinntektskommuner:

- Skien og Porsgrunn, med kommunesenter i Skien.
- Innbyggertall på $50\,272 + 33\,204 = 83\,476$.
- Begge kommunene har forholdsvis lave skatteinntekter per innbygger, henholdsvis 92 og 95 % av landsgjennomsnittet i 2003.
- Ingen av kommunene har regionaltilskudd.

Små høyinntekts- og lavinntektskommuner med lange reiseavstander:

- Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje i Vest-Telemark, med kommunesenter i Kviteseid.
- Innbyggertall på $3\,812 + 2\,921 + 2\,647 + 2\,454 + 1\,445 + 1\,310 = 14\,589$.
- Skatteinntekter per innbygger i 2003: 94, 84, 104, 102, 137 og 134 %. Den sammensluttede kommunen ville hatt 112 % av landsgjennomsnittet.
- Fire av kommunene har regionaltilskudd.

Flerkommunale byområder med mellominntekts- og lavinntektskommuner:

- Skedsmo, Fet, Lørenskog og Rælingen, med kommunesenter i Lillestrøm.
- Innbyggertall $40\,676 + 30\,220 + 14\,676 + 9\,361 = 94\,933$.
- Skatteinntekter per innbygger: 114, 119, 106 og 106 %. Den nye kommunen ville hatt skatteinntekter per innbygger på 113 % av landsgjennomsnittet.
- Ingen av kommunene har regionaltilskudd.

To små høyinntektskommuner:

- Vinje og Tokke, med senter i Åmot i Vinje.
- Innbyggertall: $3\,812 + 2\,454 = 6\,266$.
- Begge kommunene har høye skatteinntekter, henholdsvis 137 og 134 %.
- Ingen av kommunene har regionaltilskudd.

Det som vil være interessant å sammenligne, er forskjellen mellom summen av tilskuddene til enkeltkommunene og tilskuddet til den tenkte sammenslutningen. Slik kan vi identifisere

re omfanget av de ikke-nøytrale inntektseffektene. Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS, versjon ”prok0401”⁴, ved å opprette nye kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning⁵.
- Nytt antall kommuner i landet, for beregning av basistilskuddet.
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd⁶

4 RESULTATER

Vi har illustrert alle de 5 casene hver for seg ved å sette to kurver inn i samme type diagram – en vannrett heltrukken linje som viser hva rammetilskuddet ville bli med uforandret kommunestruktur, og en stiplet linje som viser forløpet til rammetilskuddet ved en sammenslutning i et 15 års perspektiv. For å få fram vårt poeng, har vi forutsatt at befolkning, skatteinntektsnivå, inntektssystem og skjønnspraksis ”fryses” på dagens nivå. Det betyr at diagrammene og tallene rendyrker effektene av en sammenslutning som skjer pr 1.1.2004.

Vi vil understreke tre forhold:

- Dette er partielle beregninger der vi bare ser for oss en enkelt kommunesammenslutning av gangen. De innsparingene i utgifter til inntektssystemet en sammenslutning fører med seg, vil etter vanlig praksis bli ”smurt tynt” ut over alle de gjenværende kommunene i landet. Med bare én sammenslått kommune, vil effekten av dette bli liten for hver enkelt kommune. Hvis vi ser for oss at kommunetallet blir halvert, vil de samlede innsparingene selvsagt innebære at et langt større beløp tilflyter den enkelte av de gjenværende kommunene. Således vil en kommune kunne tjene stort på at ”alle de andre” slår seg sammen!
- Den økningen i rammetilskudd som alle sammenslåtte kommuner får som følge av økte reiseavstander i den nye kommunen, utgjør ingen full nettoøkning til kommunene. I følge prinsippene som utgiftsutjevningen bygger på, motsvares disse økte inntektene av tilsvarende økte utgifter for kommunene krone for krone. Men, som vi tidligere har vært inne på, ligger det nok en viss nettoeffekt her og vi har for enkelthets skyld beregnet utfallet for to alternativer som representerer ytterpunktene. Den faktiske nettoeffekten antas således å ligge et sted mellom disse to beregningsalternativene
- Vi har i våre beregninger sett helt bort fra endringer i fylkesmannens skjønnsstilleling som følge av sammenslutning. Det riktige ville nok være å regne med at skjønnet vil bli redusert som følge av en sammenslutning, siden skjønnet i svært mange

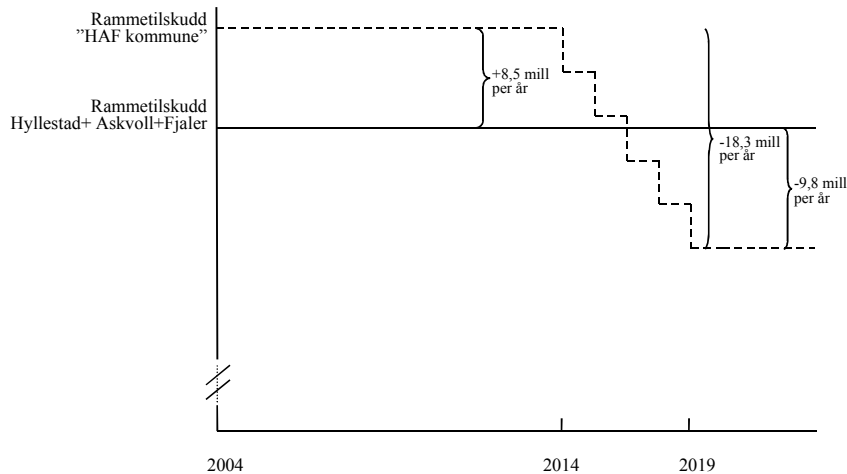
⁴ Datert 18.1.2004

⁵ 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.

⁶ Verdien av et basistilskudd er satt til 5,791 mill. kroner i beregningene av inndelingstilskudd.

fylker lettere tilflyter små enn store kommuner. En illustrasjon på dette forholdet med eksempel fra Sogn og Fjordane er gitt i Sanda (2002:68).

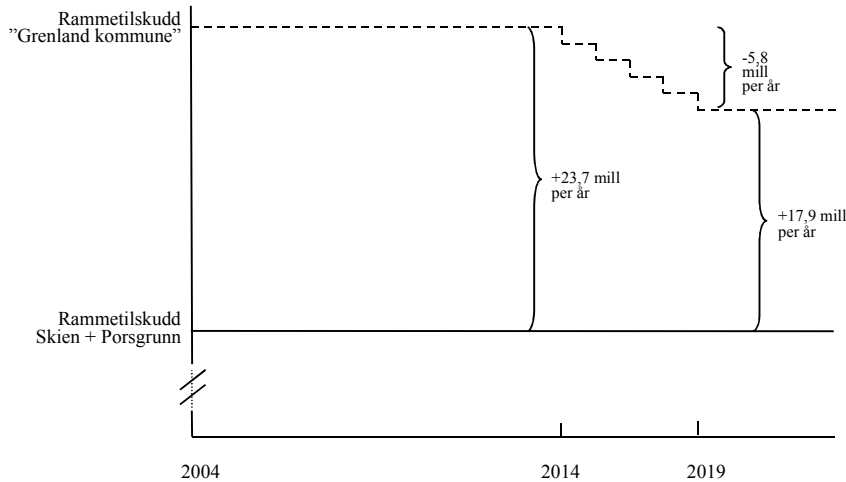
4.1 Case 1: Små lavinntektskommuner (HAF)



Figur 1: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. "HAF kommune".

HAF kommune vil umiddelbart få en stor økning i rammetilskuddet som primært skyldes endrede kriterieverdier for kriteriene beregnet reisetid og sone. Forklaringen på dette er at HAF vil bli en øy- og fjordkommune med lang reisetid fra ytterkantene til det nye kommunesenteret, Dale. Alle de tre kommunene hører til samme skatteinntektsklasse, noe som medfører at inntektsutjevningsbeløpet ikke påvirkes. Tap av to regionaltilskudd og to basistilskudd vil gi HAF et inndelingstilskudd på 18,3 mill kr fram til år 2014. Da trappes dette ned, og etter fem år ser vi at HAF kommune vil være nede på et nivå på rammetilskuddet som ligger 9,8 mill kr under det nivået de tre kommunene hadde før den tenkte sammenslutningen.

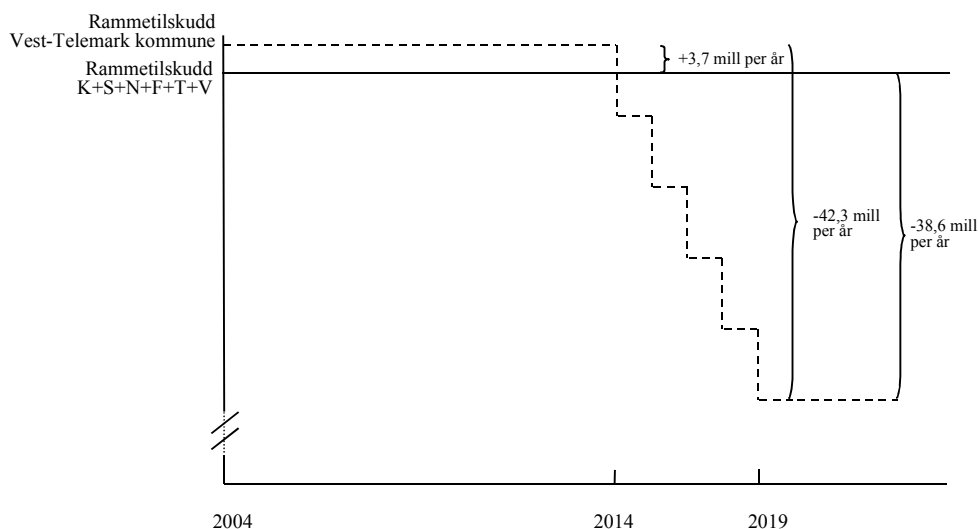
4.2 Case 2: Flerkommunale byområder med lavinntektskommuner (Grenland)



Figur 2: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. "Grenland kommune".

I case 2 har vi sett på sammenslåing av Skien og Porsgrunn til Grenland kommune. Rammetilskuddsøkningen på 23,7 mill kr ved en sammenslutning av disse to folkerike kommunene forklares av to forhold som bidrar omtrent likt: kriterieverdiøkning for reisekriteriene og tilsvarende for urbanitetskriteriet. Økningen som skyldes urbanitetskriteriet kan i større grad sees på som netto inntektsøkning for den nye kommunen i og med at en sammenslutning ikke medfører økte utgifter på de tjenesteområdene dette kriteriet er ment å kompensere for – storby-kostnader innen rus og sosialhjelp. Siden ingen av disse kommunene mottar regionaltilskudd, vil inndelingstilskuddet bare være på 5,8 mill kr. Det vil dermed heller ikke være så tungt å miste når 15 år har gått – her dreier det seg tross alt om en kommune som har brutto driftsinntekter på hele 3,3 mrd kr. Den sammensluttete kommunen kan altså se fram til en varig økning i rammetilskuddet på 17,9 mill kr per år i forhold til dagens tilskuddsnivå.

4.3 Case 3a: Små høyinntekts- og lavinntektskommuner med lange reiseavstander (Vest-Telemark), asymmetrisk inntektsutjevning

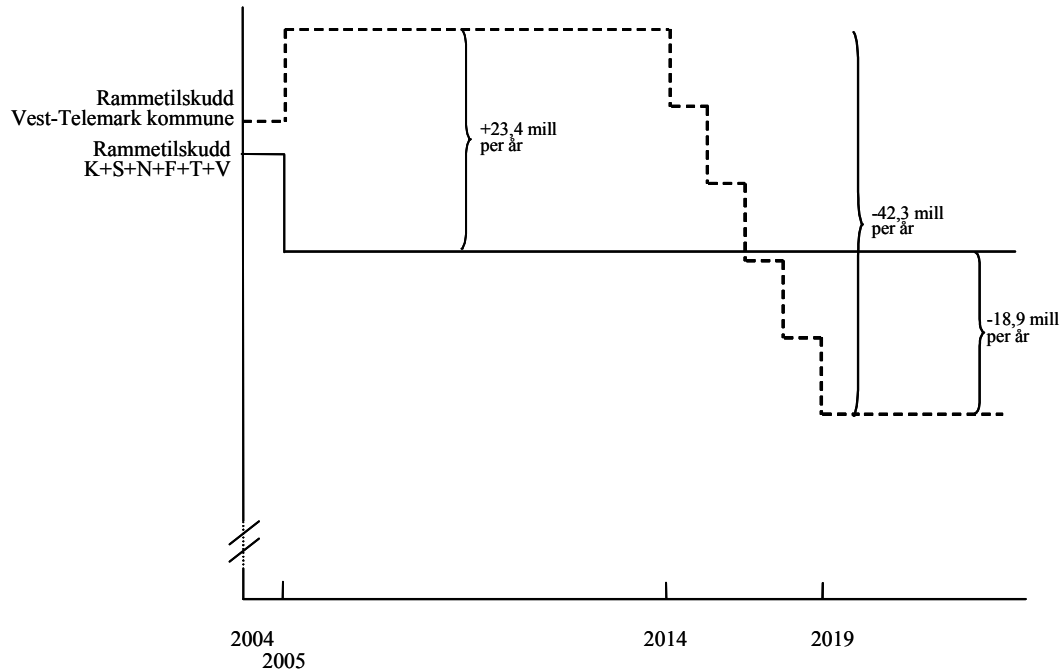


Figur 3: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. "Vest-Telemark kommune". Asymmetrisk inntektsutjevning.

En sammenslutning av alle de 6 kommunene i den geografisk store Vest-Telemarkregionen vil naturligvis føre til en stor økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra beregnet reisetid og sone. Når rammetilskuddet likevel bare øker med 3,7 mill kr per år, skyldes dette at et annet inntektssystemelement – nemlig inntektsutjevninga – reduseres med 21,5 mill kr som følge av at den nye kommunen vil få en skatteinntekt i overkant av landsgjennomsnittet, mens den tidligere besto av 4 lavinntektskommuner, som fikk store beløp tilført, og 2 høyinntektskommuner. Dette caset gir en tydelig illustrasjon på hvordan dagens asymmetriske inntektsutjevningsordning styrker incitamentene mot denne typen sammenslutningskonstellasjoner. I tillegg er dette en region med mange småkommunetilskudd, og inndelingstilskuddet er på hele 42 mill kr (bestående av 4 regionaltilskudd og 5 basistilskudd). Når 15-årsperioden er over, vil dermed den sammensluttede kommunen sitte igjen med et årlig rammetilskudd som vil ligge hele 38,6 mill kr under det kommunene mottar i dag – et betydelig beløp for denne kommunen.

For dette sammenslutningscaset vil forslaget om en mer symmetrisk inntektsutjevning innebære en kraftig endring både på kort og lang sikt. Dette er illustrert i neste avsnitt.

4.4 Case 3b: Små høyinntekts- og lavinntektskommuner med store reiseavstander (Vest-Telemark), mer symmetrisk inntektsutjevning⁷



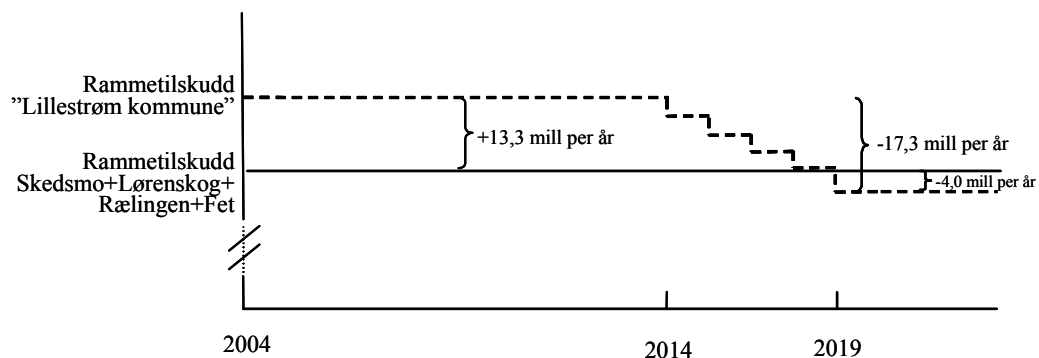
Figur 4: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. "Vest-Telemark kommune". Mer symmetrisk inntektsutjevning.

For 2004 vil forløpet være det samme som i Figur 3, både med og uten sammenslutning, der en sammenslutning vil gi kommunene 3,7 mill mer i overføringer dette året. Innføring av ny inntektsutjevning/selskapsskatt fra og med 2005⁸ ville medføre at 6 *selvstendige* kommuner i sum ville fått 9,5 mill kr *mindre* enn i 2004. En *sammenslått* Vest-Telemark-kommune ville fått 10,2 mill kr *mer* enn den ville fått i 2004. I sum vil dermed den årlige forskjellen mellom sammenslåingsalternativet og det selvstendige alternativet øke fra +3,7 mill til hele +23,4 mill kr de første 10 årene etter en sammenslutning. Hovedårsaken er å finne i den endrede inntektsutjevningen som går fra å fungere som et incitament mot sammenslutning, til å bli tilnærmet nøytral i forhold til sammenslutning av kommuner fra ulike skatteinntektsklasser, når vi ser bort fra de incitamentene for og mot sammenslutning som allerede finnes som følge av ulikt inntektsgrunnlag. Inndelingstilskuddet for Vest-Telemark kommune er likevel fortsatt så stort at den sammenslåtte kommunen vil tape penger fra år 2016, men det årlige tapet på lang sikt vil da være halvert fra 38 til 19 mill kr pr år. Det langsiktige tilskuddsnivået vil ligge 10,2 mill kr høyere for den sammensluttede kommunen med den nye inntektsutjevningen/selskapsskatten, enn med den eksisterende asymmetriske utjevningen som er illustrert i case 3a.

⁷ Inntektssystem-/skatteeffektene er beregnet ved hjelp av KS-prognosemodell versjon "prok 0405" datert 1.7.2004. De øvrige dataene er basert på versjon "prok 0401". Figur 4 er skalert likt med Figur 3.

⁸ Slik den ble foreslått av regjeringen i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2005.

4.5 Case 4a: Flerkommunale byområder med mellominntekts- og lavinntektskommuner (Lillestrøm), asymmetrisk inntektsutjevning

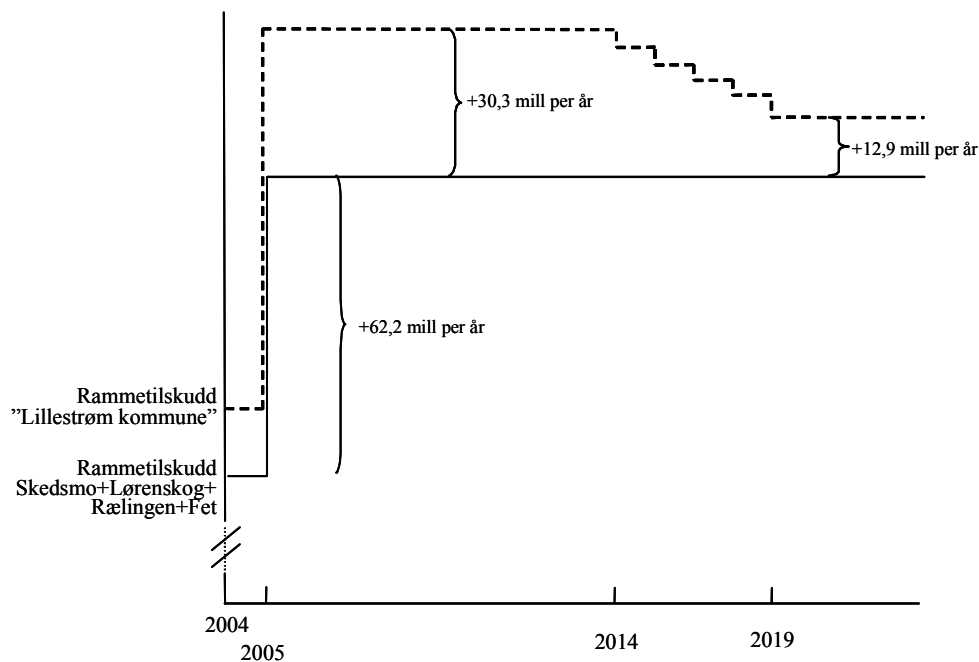


Figur 5: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. "Lillestrøm kommune". Asymmetrisk inntektsutjevning.

En sammenslått Lillestrømkommune vil få økt rammetilskuddet sitt med 13,3 mill kr per år. Bak dette tallet ligger en kraftig økning på grunn av urbanitet og reisetid, men også en reduksjon på 17 mill kr som følge av inntektsutjevningen. Inndelingstilskuddet vil bare bestå av 3 basistilskudd og være på 17 mill kr. Når dette trappes ned etter 10+5 år, vil rammetilskuddet havne på et nivå rett under dagens.

Også for dette sammenslutningscasen vil forslaget om en mer symmetrisk inntektsutjevning innebære en kraftig endring både på kort og lang sikt. Dette er illustrert i neste avsnitt.

4.6 Case 4b: Flerkommunale byområder med mellominntekts- og lavinntektskommuner (Lillestrøm), mer symmetrisk inntektsutjevning⁹



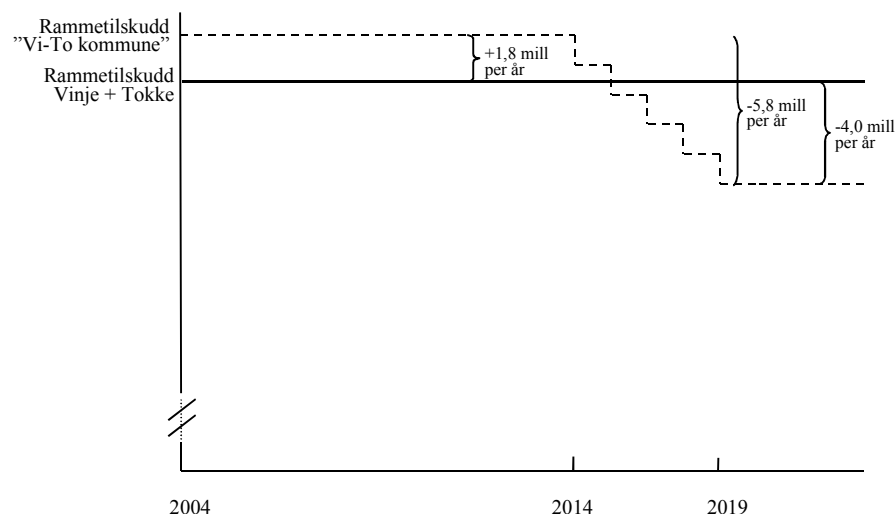
Figur 6: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. "Lillestrøm kommune". Mer symmetrisk inntektsutjevning.

For de 4 kommunene på Nedre Romerike vil en innføring av ny inntektsutjevning/selskapsskatt fra 2005 utgjøre en betydelig forskjell – enten kommunene slår seg sammen eller ikke. For 2004 vil forløpet være det samme som i Figur 5 – en sammenslutning av de 4 kommunene vil gi dem 13,3 mill mer i overføringer for dette året. Innføring av ny inntektsutjevning/selskapsskatt fra og med 2005 ville i henhold til våre beregninger medføre at 4 selvstendige kommuner i sum ville få 62,2 mill kr¹⁰ mer enn i 2004. Hvis vi så ser på forløpet for en sammenslått Lillestrøm kommune, finner vi at den ville fått ytterligere 30,3 mill kr mer enn de selvstendige kommunene for 2005. Denne forskjellen beholdes fram til 2014 da nedtrappingen av inndelingstilskuddet fører til at sammenslåingsalternativet blir liggende på et nivå som ligger ca 13 mill kr per år over selvstendighetsalternativet.

⁹ Inntektssystem-/skatteeffektene fra og med 2005 er beregnet ved hjelp av KS-prognosemodell versjon "prok 0405" datert 1.7.2004. De øvrige dataene er basert på versjon "prok 0401". Figur 6 er skalert likt med Figur 5.

¹⁰ Dette tallet er svært følsomt for endringer i skatteinntektene. Vi er klar over at fordelingsberegningene utført av KRD i vedlegg 11 i Kommuneproposisjonen for 2005 bare viste en gevinst på 28,7 mill kr for disse 4 kommunene. Disse beregningene er basert på gjennomsnittlige skattetall for 2001-2003, mens våre beregninger er basert på KS-modellen sine skatteanslag for 2004 og 2005. Uansett er det her viktig å være klar over det departementet selv skriver i Kommunepropen: "På grunn av betydelige variasjoner vil de faktiske resultatene av reformen for enkeltkommuner slå vesentlig forskjellig ut over tid enn de resultatene som er vist i tabellen" (KRD St.prp. nr 64 (03-04) s.321).

4.7 Case 5: To små høyinntektskommuner (Vi-To)



Figur 7: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. "Vi-To kommune".

Dette caset er tatt med for å illustrere at dersom de sammensluttede kommunene ligger i samme skatteinntektsklasse, så vil ikke inntektsutjevninga påvirkes av en sammenslutning, verken med den eksisterende asymmetriske ordningen eller med den foreslåtte og mer symmetriske. Den sammensluttede kommunen vinner selvsagt noe på reisetid, men taper dette og mer til når inndelingstilskuddet på 5,8 mill kr trappes ned.

4.8 Samlede resultater

Figurene over beskriver utviklingsforløpet for rammetilskuddet for 5+2 sammenslåingscase. Alle vil bli tilført mer ressurser de første 10 årene, uten at det økonomiske handlingsrommet nødvendigvis blir mye bedre – kommunens reiseutgifter innen et større geografisk område vil også øke. I tillegg må en regne med at selve sammenslutningsprosessen vil innebære en økonomisk belastning for kommunen – særlig de første tilpasningsårene etter at sammenslutningen skjer¹¹. Beregningene med den eksisterende inntektsutjevningen viser at tre av kommunene (case 1, 3a og 5) i det lange løp vil komme dårligere ut når inndelingstilskuddet forsvinner, mens én kommune vil komme tilnærmet nøytralt ut (case 4a), og den siste vil sitte igjen med en årlig gevinst (case 2). Beregningene med den mer symmetriske inntektsutjevningen, bedrer det langsiktige resultatet for begge de aktuelle casene, men mens Lillestrømcaset går fra negativt til positivt, er Vest-Telemarkcaset fortsatt godt på den negative sida når inndelingstilskuddet er borte.

I figurene har vi illustrert de absolutte effektene på rammetilskuddet. For å få størrelser som kan sammenlignes mellom de ulike sammenslåingskonstellasjonene, ser vi i tabellen under på hvor mye dette utgjør per innbygger og i forhold til brutto driftsinntekter

¹¹ I tillegg får kommunen en del engangskostnader til investeringer etc. ved en sammenslutning, men her er de lovet delvis kompensasjon fra statens side.

for de sammenslåtte kommunene. I de to siste kolonnene illustrerer vi også hvilken effekt man vil få hvis vi regner med at en endring i reisekriteriene ikke gir den sammenslåtte kommunen noe netto inntektsbidrag overhode.

Tabell 1: Effekter av sammenslåing målt i kr pr innbygger og sett i forhold til brutto driftsinntekter for de sammenslåtte kommunene (i prosent).

Konstellasjon				Intet bidrag fra reisekriteriene	
	Kr/innb 0-10 år	Kr/innb På lang sikt	Langsiktig tap i % av br. dr. innt.	Kr/innb På lang sikt	Langsiktig tap i % av br. dr. innt.
Case 1 HAF	1095	-1255	-2,6 %	- 2215	-4,6 %
Case 2 Grenland	284	214	+0,6 %	67	+0,2 %
Case 3a Vest-Telemark	254	-2646	-4,7 %	-4139	-7,4 %
Case 4a Lillestrøm	140	-43	-0,1 %	-119	-0,3 %
Case 5 Vi-To	291	-633	-0,9 %	-827	-1,2 %
Case 3b Vest-Telemark	1604	-1295	-2,3 %	-2786	-4,9 %
Case 4b Lillestrøm	319	135	+0,4 %	59	+0,2 %

Vi ser av tallkolonne 3 og 5 at den prosentvise endringen er klart størst for småkommuner. Spesielt gjelder dette hvis man ikke regner med noe netto inntektsbidrag i forbindelse med økningen i reisekriteriene – Vest-Telemark vil da på lang sikt stå overfor et tap på 7,4 % av brutto driftsinntekter med eksisterende inntektsutjevning og på 4,9 % med mer symmetrisk inntektsutjevning. HAF vil også tape mye. Forklaringen er den store betydningen som basistilskudd og eventuelt regionaltilskudd har for denne typen av kommuner. For store kommuner (case 2 og 4ab) blir de prosentvise endringene såpass små at incitamenteffekten for sammenslutning må sies å være tilnærmet nøytrale.

5 AVSLUTNING

Det finnes mange argumenter for at en reduksjon av antall kommuner i Norge kan være ønskelig – her skal vi bare nevne tre som hyppig blir nevnt i debatten. For det første; behovet for større og mer robuste fagmiljøer som kan møte kompetanse- og rekrutteringsutfordringen som mange små kommuner står over for. For det andre; endringer i organisering på regionnivå og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, vil kunne føre til at kommunene må bli større for å kunne håndtere større oppgaver. Og for det tredje; det finnes utvilsomt potensielle effektiviseringsgevinster å hente ved sammenslåing av kommuner. I denne sammenheng har vi tidligere vist til Langørgen, Aaberge og Åserud (2002) som har

beregnet at to ulike landsomfattende sammenslutnings-scenarier kan gi en årlig total kostnadsbesparelse på hhv. 2,7 og 4,1 milliarder 2001-kroner.

Det er imidlertid flere momenter som svekker effektiviseringsargumentet – i hvert fall sett fra kommunenes side. For det første er besparelsene usikre, og dette elementet av usikkerhet må trekkes inn i den vurderingen lokalpolitikere foretar i forbindelse med en eventuell sammenslutning. For det andre er disse kostnadsbesparelser man oppnår først etter en lang (og tung) omstillingsperiode. Lokalpolitikere legger ofte et kortere tidsperspektiv til grunn for sine beslutninger, slik at de langsiktige hensyn har en tendens til å måtte vike for de kortsiktige. For det tredje kan det ofte være ulikt skatteinntektsgrunnlag mellom kommuner som utgjør et aktuelt sammenslutningsalternativ. En sammenslutning vil i slike tilfeller innebære et dårligere inntektsgrunnlag per innbygger for den rikeste kommunen i sammenslutningskonstellasjonen, dvs. et disincitament til sammenslutning for akkurat denne kommunen. For det fjerde kompenseres småkommuner i dag gjennom særskilte ordninger i inntektssystemet, og bortfall av disse 15 år etter en sammenslutning bidrar, alt annet likt, til å svekke incitamentene for sammenslutningsalternativet. For det femte vil kommunene kunne tvile på sentrale myndigheters troverdighet. Er det grunn til å tro at kommunesektoren på lengre sikt selv vil få disponere de realiserte effektivitetsgevinstene, eller er det snarere grunn til å tro at sentrale myndigheter helt eller delvis vil legge beslag på disse? Hvis det siste er tilfelle, er det åpenbart at det vil svekke kommunenes incitament til sammenslutninger i betydelig grad. For det sjette vil en sammenslutning kunne føre til økt demokratisk underskudd ved at avstanden mellom kommunestyrerepresentanter og velgere øker, selv om det ikke er funnet noen klar empirisk dokumentasjon på denne hypotesen, jf, bl.a. Hansen og Winsvold (2003). Alle disse momentene gjør det usikkert og lite attraktivt for lokalpolitikere å gå inn for frivillige sammenslutninger – i hvert fall uten at det iverksettes særskilte tiltak.

Gitt et ønske om færre kommuner – og gitt at dette skal foregå på frivillig basis – er det sentralt å gi økonomiske incitament som fremmer det man ønsker å oppnå. Innføringen av inndelingstilskuddet i 2001 er et viktig bidrag i denne retning, jfr. våre caseberegninger som alle ville sett betydelig mer ufordelaktige ut uten inndelingstilskuddet. Det nylig lanserte forslaget til et reformert inntektsutjevningssystem i kombinasjon med gjeninnføring av kommunal selskapsskatt, viser seg å representere et nytt bidrag i samme retning, selv om dette ikke har vært en tilsiktet effekt av dette reformforslaget fra regjeringens side. Likevel viser våre beregninger at de økonomiske incitamentene til sammenslutning er beskjedne/negative, et faktum som neppe vil inspirere mange lokalpolitikere til å gå inn for sammenslåing av sine kommuner. En naturlig konklusjon er derfor at vi trenger noe mer for å smøre prosessen hvis den skal føre til flere frivillige kommunesammenslutninger.

Etter vår oppfatning peker en oppskalering av inndelingstilskuddet seg ut som et naturlig virkemiddel for å styrke de økonomiske incitamentene til sammenslutning. For det første er dette et treffsikkert virkemiddel i den forstand at bare påvirker kommuner som faktisk velger sammenslutning. For det andre virker det med full styrke de 10 første årene etter sammenslutning – som trolig er den mest kritiske perioden – og deretter med gradvis avtakende effekt i ytterligere 5 år. Kompensasjonen gir den nye kommunen økonomisk

rom mens den tilpasser drifta til det langsiktige økonomiske nivået kommunen skal ned på som en større og (forhåpentligvis) mer effektiv enhet. Siden tilskuddet har denne midlertidige karakteren, vil det heller ikke gi varige utslag på overføringene til kommunesektoren totalt sett. Hvis vi legger til grunn at lokalpolitikerne har en tendens til å legge en relativt kort tidshorisont til grunn, kan dette tilskuddet langt på vei se ut som et optimalt virkemiddel.

I dag er inndelingstilskuddet utformet slik at det akkurat erstatter det beløpet som mistes ved bortfall av basistilskudd og eventuelle regionaltilskudd. Dette er neppe forlockende nok for kommuner som vurderer sammenslåing. Mer fristende kunne det nok vært hvis inndelingstilskuddet ble økt med en faktor på for eksempel 1,5 eller 2 ganger de bortfalte basis- og regionaltilskuddene. Alternativt kunne man vurdere å øke den 15-årige tilskuddsperioden til for eksempel 20 år, men vi vil holde en knapp på at lokalpolitikere vil bli mer fristet av en faktorøkning av inndelingstilskuddet de første årene. Det som selvfølgelig taler mot at inndelingstilskuddet gjøres enda gunstigere enn det er i dag, er hensynet til de kommunene som alt er ”sammenslått” og som må klare seg med det tilskuddsnivået de nye kommunene kommer ned på først 15 år etter sammenslåing.

Vi tror likevel ikke at man kommer utenom en oppskalering av inndelingstilskuddet i dagens inntektssystem hvis man skal få til frivillige sammenslutninger. Uten en slik politikkendring vil de fakta som er illustrert i våre beregninger og figurer raskt legge en demper på den frivillige sammenslåingsinteressen i svært mange kommuner. Det er ikke enkelt for en kommunepolitiker frivillig å gå inn i en ubehagelig sammenslåingsprosess når resultatet er at kommunen taper på det!

REFERANSER

Amdam, J., J. Barstad, J. Halvorsen og G. Tangen (2003): Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling. Rapport nr 52, Møreforskning.

Hansen, T. og M. Winsvold (2003): ”Politiske effekter av kommunesammenslutninger”. I Hansen (red.) (2003): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. NIBR-rapport 2003:10, Oslo.

Høyer, K.G., T.A. Fløtre, T. Årethun og C. Aall (2003): Effekter og konsekvenser ved endring av kommunestruktur og transport. VF-rapport 8/2003, Vestlandsforskning, Sogndal.

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

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

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.

Sanda, K.G. (2002): Hyllestad, Askvoll og Fjaler – tre, to eller ein? Rapport nr. 192. Telemarksforsking-Bø.

Sørensen, R. (2004): Frivillige sammenslåinger av kommuner – en vakker, men håpløs idé. Samfunnsspeilet nr. 2/2004. Statistisk sentralbyrå, Oslo.