

## Gevinster å hente

*Kostnadene per innbygger for å produsere kommunale tjenester varierer mellom kommuner, avhengig av om kommunen er spredtbygd eller tettbygd og om den er stor eller liten. For eksempel er det mange oppgaver innenfor administrasjon som må utføres uansett om det dreier seg om en stor eller en liten kommune. Dette er bakgrunnen for at småkommunene får økonomisk kompensasjon i inntektssystemet for kommunene. Men ved å slå sammen to kommuner kan en unngå dobbelt arbeid som må utføres i begge kommuner, og dermed redusere behovet for å kompensere for smådriftsulempene som følger av å ha relativt få innbyggere. I de fleste fylker er det eksempler på kommuner som kan oppnå betydelige besparelser ved å slå seg sammen med sine nabo-kommuner.*

---

*Audun Langørgen og  
Rolf Aaberge*

---

Kommunestrukturen i Norge ble betydelig endret på 1960-tallet ved at antall kommuner ble redusert fra 744 til 454. Siden den gang har det bare skjedd mindre reduksjoner i antallet kommuner slik at vi i dag har 434 kommuner. Til sammenlikning har Sverige 289 kommuner, og Danmark har 275 kommuner. Siden 1960-tallet har det norske samfunnet imidlertid gjennomgått store endringer. Blant annet har infrastrukturen blitt betydelig forbedret som en følge av politiske prioriteringer. Dette har gitt opphav til nye reise- og pendlingsmønstre, tettstedsvekst og store regionale forskjeller i befolkningsutviklingen. For 35 år siden hadde få mennesker personbil; nå er det svært vanlig. I de aller siste årene har bruken av Internett endret kommunikasjonene ytterligere. Kommunene på sin side har blitt pålagt større krav til bredde og kvalitet i tjenesteproduksjonen i tillegg til nye oppgaver. På denne bakgrunnen konkluderte Christiansen-utvalget (NOU 1992:15) med at det var et behov for reformer i kommunestrukturen. Særlig tre forhold ble trukket fram som svakheter ved dagens inndeling; flerkommunale byområder, andre uhensiktsmessige avgrensninger og mange småkommuner. Problemene med småkommuner gjelder særlig smådriftsulempene, manglende bredde og kvalitet i tjenesteproduksjonen og hensynet til en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser.

### **Beregning av gevinster ved sammenslåing**

Vi har utført en analyse av økonomiske virkninger ved sammenslåing av kommuner. Analysen er basert på en modell for kommunenes budsjettatferd (KOMMODE) som viser hvordan kommunenes utgifter innen ulike tjenesteytende sektorer avhenger av lokale økonomiske rammebetingelser. En sammenslåing medfører endringer i disse rammebetingelsene, noe som gir grunnlag for å beregne gevinster ved sammenslåing. Størrelsen på gevinstene avhenger av antallet kommuner som slår seg sammen, samt av innbyggertallet og bosettingsmønsteret i de kommunene som inngår, både sett hver for seg og samlet. Metoden bygger på at pengebruken i små kommuner kan sammenliknes med pengebruken til større kommuner for å avdekke strukturelle forhold knyttet til blant annet kommunestørrelse, bosettingsstruktur og kostnader. Det betyr at en gruppe av kommuner som ønsker å hente ut det anslåtte innsparingspotensialet, kan tilpasse sin virksomhet på

*Audun Langørgen er forsker og gruppeleder i Statistisk sentralbyrå, Gruppe for kommunal og regional økonomi (audun.langorgen@ssb.no).*

*Rolf Aaberge er forsker i Statistisk sentralbyrå, Gruppe for kommunal og regional økonomi (rolf.aaberge@ssb.no).*

samme måte som i en typisk, sammenliknbar kommune, der de sammenliknbare kommunene har om lag samme størrelse og strukturelle kjennetegn som det en ny, sammenslått kommune vil få.

Formålet med analysen er å anslå de økonomiske ressursene som kan bli frigjort på kommunenes budsjetter ved sammenslåing av kommuner. Analysen gir ikke en fullstendig verdsetting av alle fordeler og ulemper knyttet til sammenslåing. Eksempler på forhold som ikke blir analysert nærmere er

- Endringer i husholdningenes reiseutgifter og tidsbruk knyttet til lokalisering av tjenestetilbudet
- Omstillingskostnader knyttet til gjennomføringen av sammenslåinger
- Virkninger på politisk deltakelse og lokaldemokrati
- Virkninger på rekruttering av personell, fagmiljø og spesialisering i kommunene
- Virkninger for samordning av areal- og transportplanlegging samt næringsutvikling
- Virkninger på kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen

Noen av disse momentene som ikke er analysert, kan bidra til å øke fordelene ved sammenslåinger, mens andre momenter kan gi en ulempe. For eksempel er det vanlig å hevde at større enheter fører til at innbyggerne opplever større avstand til de beslutningene som blir tatt i lokalpolitikken, og at lokal identitet og tilhørighet kan bli negativt påvirket av sammenslåinger. Videre kan det oppstå omstillingskostnader i forbindelse med omorganisering av produksjonen, samt omskolering, avgang og nyrekruttering av ansatte. Kapital som er bundet opp i bygninger og anlegg kan også skape tregheter og omstillingskostnader som på kort sikt reduserer mulighetene for å hente ut økonomiske gevinster. På den annen side kan små kommuner ha problemer med å rekruttere kvalifiserte fagfolk, fordi små kommuner i mindre grad har mulighet til å tilby et attraktivt fagmiljø. Større kommuner kan gi høyere kompetanse og omstillingsevne i velferdstilbudet og en mer slagkraftig næringsutvikling.

Analysen er basert på et omfattende utvalg av eksempelgrupper. Det blir blant annet gjort beregninger for en alternativ kommunestruktur som sørger for at det ikke blir noen kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. Dette alternativet innebærer en halvering av antall kommuner fra 434 til 217. Det er her tatt hensyn til vei- og båtforbindelser ved valg av grupper. Resultatene fra analysen viser at en kan spare i underkant av 3 milliarder kroner per år ved en halvering av antall kommuner. Går en mer drastisk til verks og erstatter dagens kommunestruktur med Statistisk sentralbyrås økonomiske soneinndeling vil vi få 90 kommuner. De årlige besparelsene vil da bli i overkant av 4 milliarder kroner. Det største potensialet for besparelser er anslått innenfor administrasjon og infrastruktur. Ved å slå sammen kommuner er det dermed mulig å frigjøre økonomiske ressurser som kan bli brukt til å øke tilbudet av velferdstjenester til innbyggerne.

### **Stordriftsfordeler, reiseavstander og økonomiske gevinster**

Hvis for eksempel fem kommuner slår seg sammen til én, er fordelene at man isteden for fem sett kommunestyre, formannskap, sentraladministrasjoner, skole-, helse- og flere andre fagadministrasjoner, får kun ett sett av disse enhetene for felleskommunen. I tillegg kan det være muligheter for å få til strukturendringer og rasjonalisering av tjenesteytingen overfor

brukerne. For eksempel kan man slå sammen skoler som ligger i nærheten av hverandre, men på hver sin side av en kommunegrense. Slike gevinster kalles stordriftsfordeler. Analysen av stordriftsfordeler er basert på beregninger av hvordan innbyggertallet påvirker de kostnadene som kommunene har for å yte et standardisert tjenestetilbud.

Kommunene står overfor krav og forventninger fra staten og borgerne om å yte et desentralisert tjenestetilbud. En kommune med lange reiseavstander og tynt befolkete områder vil ofte måtte bruke mye ressurser på å få tjenestene ut til brukerne. Bosettingsmønsteret er derfor av betydning for kommuner som vurderer å slå seg sammen. I analysen blir det tatt hensyn til bosettingsmønsteret og hvordan reiseavstandene innenfor ulike soner for tjenesteyting vil endre seg avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen. I de fleste tilfeller bidrar reiseavstandene til økte kostnader i forbindelse med sammenslåinger. Det vil si at denne effekten virker i motsatt retning av stordriftsfordelene. I noen tilfeller blir kostnadsøkningen som følge av lengre avstander større enn besparelsene som oppnås ved bedre utnyttelse av stordriftsfordelene. Dette viser at små kommuner kan være billigere i drift hver for seg enn sammenslått, og at geografien kan hindre besparelser ved sammenslåing av kommuner.

Tabell 1 viser resultater fra beregninger av besparelser som skyldes stordriftsfordeler og merkostnader knyttet til reiseavstander ved en halvering av antall kommuner. Tallene i tabellen er målt i 1998-kroner. Det er foretatt en fylkesvis fordeling av besparelsene. Vi finner for eksempel at i Finnmark er reiseavstandene så store at sammenslåinger i mange tilfeller ikke gir økonomiske gevinster. Den samlede besparelsen per innbygger er også relativt lav i Østfold, Akershus, Vestfold, Telemark, Rogaland og Sør-Trøndelag. Dette skyldes blant annet at det i disse fylkene inngår forholds-

vis store kommuner i enkelte sammenslåinger, noe som bidrar til relativt lave besparelser målt per innbygger. I Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal er det relativt høye besparelser per innbygger, noe som har sammenheng med at det bare inngår mindre kommuner i sammenslåingene. Målt i absolutte kroner er det imidlertid betydelige gevinster å hente i alle fylker utenom Finnmark og Akershus.

### Grupper som har mye å vinne eller tape på sammenslåing

Alternativet med en halvering av antall kommuner omfatter beregninger for 117 ulike grupper av kommuner. Vi har foretatt en rangering av disse gruppene etter størrelsen på de ansåtte besparelsene. Tabell 2 viser de fem gruppene som har fått beregnet de største besparelsene målt i millioner 1998-kroner. Vi ser at det inngår relativt mange kommuner i

**Tabell 1. Kostnadseffekten av endringer i smådriftsulemper og reiseavstand ved en halvering av antall kommuner. Fylkesvis fordeling. 1998**

	Reduserte kostnader ved reduserte smådriftsulemper		Økte kostnader ved endret reiseavstand		Samlet besparelse	
	Kroner per innbygger	Millioner kroner	Kroner per innbygger	Millioner kroner	Kroner per innbygger	Millioner kroner
<b>I alt .....</b>	<b>1 377</b>	<b>2 825,7</b>	<b>238</b>	<b>488,7</b>	<b>1 139</b>	<b>2 337,0</b>
Østfold .....	615	149,9	33	7,9	583	142,0
Akershus .....	457	27,9	0	0,0	457	27,9
Hedmark .....	2 243	151,8	255	17,3	1 988	134,5
Oppland .....	2 332	191,7	83	6,8	2 249	184,9
Buskerud .....	1 786	138,2	207	16,0	1 578	122,2
Vestfold .....	820	81,6	-14	-1,3	834	83,0
Telemark .....	1 045	109,0	70	7,3	975	101,7
Aust-Agder .....	1 388	116,3	190	15,9	1 198	100,4
Vest-Agder .....	1 556	114,2	226	16,6	1 330	97,6
Rogaland .....	808	135,1	35	5,8	773	129,3
Hordaland .....	1 728	224,0	88	11,4	1 640	212,5
Sogn og Fjordane .....	2 239	215,3	189	18,2	2 050	197,1
Møre og Romsdal .....	2 365	196,9	297	24,8	2 068	172,1
Sør-Trøndelag .....	824	184,4	128	28,7	696	155,7
Nord-Trøndelag .....	1 494	168,9	387	43,7	1 107	125,2
Nordland .....	2 029	280,4	912	126,1	1 116	154,3
Troms .....	1 541	220,6	259	37,0	1 282	183,6
Finnmark .....	1 836	119,5	1 636	106,5	200	13,0

Kilde: Langørgen, Aaberge og Åserud (2002).

hver gruppe. Av de fem gruppene er det fire som ligger på Østlandet og én på Vestlandet.

Tabell 3 viser de fem gruppene som har fått anslått de laveste besparelsene målt i millioner kroner. Dette er de fem gruppene som har fått beregnet en negativ gevinst i alternativet med en halvering av antall kommuner. Av de fem gruppene er det tre som ligger i Nord-Norge, én i Trøndelag og én på Vestlandet. Sammenslåing av disse gruppene gir økonomisk tap på grunn av lange reiseavstander. At vi finner slike tap, har sammenheng med metoden, som bygger på en sammenlikning med andre kommuner med tilsvarende størrelse og bosettingsmønster. På et mer normativt grunnlag kan en imidlertid argumentere for at ingen kommuner behøver å tape økonomisk på å slå seg sammen, fordi de sammensluttete kommunene i prinsippet kan tilpasse seg akkurat som før. Dette forutsetter at kommunene som slår seg sammen, får beholde sine inntekter i form av skatter og overføringer fra staten, og at sammenslutning ikke fører til en omfordeling av tjenestetilbudet innenfor gruppen av sammensluttete kommuner.

### Utjevning av forskjeller i tjenestetilbudet

Et formål med inntektssystemet for kommunene er å sørge for at kommunene får mulighet til å produsere et likeverdig tjenestetilbud, se NOU (1996:1). Kommunene har imidlertid en rekke inntektskilder som bidrar til å skape forskjeller i tjenestetilbudet. Av slike inntektskilder kan nevnes kraftinntekter, skatteinntekter, øremerkete tilskudd, ordinært og ekstraordinært skjønnstilskudd, Nord-Norge-tilskudd og regionaltilskudd. For å måle forskjeller i forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud har vi innført begrepet *frie disponible utgifter*, som viser de økonomiske ressursene som kommunene har til disposisjon etter at anslåtte minstestandarder i tjenestetilbudet er innfridd. Figuren viser fordelingen av frie disponible utgifter per innbygger før og etter sammenslåing i tilfellet med en halvering av antall kommuner. Dette er en interessant sammenlikning når vi forutsetter at tjenestetilbudet skal være likeverdig innenfor hver gruppe av sammensluttete kommuner.

Sammenslåinger gir opphav til en jevnere fordeling av frie disponible utgifter mellom kommunene. Stortingets mål om et likeverdig tjenestetilbud kan dermed lettere nås. Innbyggerne i dagens mest velstående kommuner vil måtte dele de høye inntektene med sine naboer, og kommer dermed selv

**Tabell 2. De fem kommunegruppene med størst gevinst ved en halvering av antall kommuner. 1998**

Gruppe	Kommuner	Besparelse i millioner kroner	Besparelse i kroner per innbygger
0602	Flå, Gol, Hemsedal, Hol, Nes, Ål .....	67,5	3 365
0505	Etnedal, Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Vang, Vestre Slidre, Øystre Slidre .....	62,7	3 407
0103	Askim, Hobøl, Skiptvet, Spydeberg, Trøgstad	60,3	2 028
0404	Alvdal, Folldal, Os, Rendalen, Tolga, Tynset	56,9	3 578
1408	Leikanger, Luster, Sogndal, Vik .....	54,1	3 253

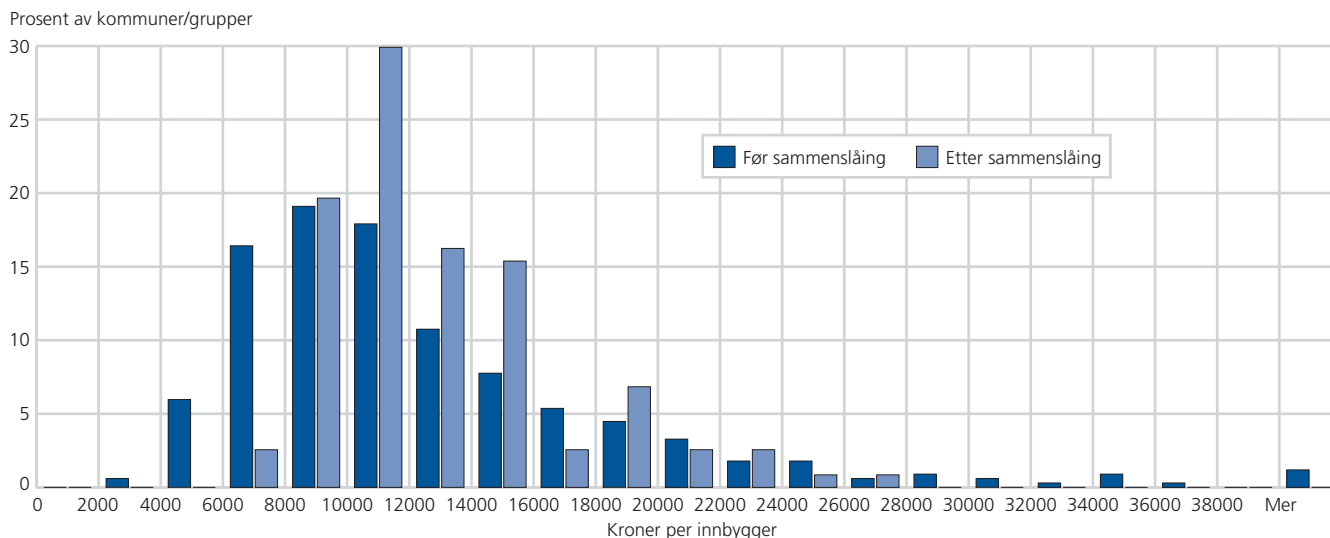
Kilde: Langørgen, Aaberge og Åserud (2002).

**Tabell 3. De fem kommunegruppene med negativ gevinst ved en halvering av antall kommuner. 1998**

Gruppe	Kommuner	Besparelse i millioner kroner	Besparelse i kroner per innbygger
2003	Måsøy, Nordkapp .....	-25,8	-5 010
2004	Gamvik, Lebesby, Porsanger .....	-12,9	-1 768
1801	Flakstad, Moskenes, Røst, Vestvågøy, Værøy	-9,7	-637
1703	Grong, Lierne, Namsskogan, Røyrvik .....	-2,7	-466
1206	Granvin, Ulvik .....	-0,0	-21

Kilde: Langørgen, Aaberge og Åserud (2002).

Figur 1. Fordelingen av frie disponible utgifter før og etter en halvering av antall kommuner. 1998. Kroner per innbygger



Kilde: Langørge, Aaberge og Åserud (2000).

nærmere gjennomsnittet. Også i den andre enden av fordelingen skjer det en forskyvning mot gjennomsnittet. Vi finner at gruppen av kommuner med lavest økonomisk handlefrihet vil kunne sitte igjen med om lag 6 500 kroner i frie disponible utgifter per innbygger, mot den nåværende kommunen med lavest handlefrihet som har om lag 3 300 kroner i frie disponible utgifter per innbygger. Sammenslåinger vil derfor føre til en utjevning av forskjeller i tjenestetilbudet når vi forutsetter at tilbudet til brukerne skal være likeverdig innad i den enkelte kommune, og at kommunene får beholde de inntektene som de hadde før kommunestrukturen ble endret.

### Vil kommunene slå seg sammen frivillig?

Stortinget har bestemt at sammenslåing av kommuner kun skal skje på frivillig basis. Spørsmålet om sammenslutninger blir dermed gjenstand for en politisk prosess på lokalplanet, der det kreves at alle de berørte kommunene er enige om å slå seg sammen. Det er vanlig å hevde at en slik prosess gir større demokratisk legitimitet enn statlige pålegg, og at frivillige sammenslutninger har større muligheter for å bli vellykket.

Frivillig sammenslutning er mer sannsynlig når alle de berørte kommuner ser seg tjent med det ut fra vurderinger basert på egeninteresse. For å oppmuntre til slike sammenslutninger har Regjeringen innført et inndelingstilskudd som medfører at kommuner som slår seg sammen, får beholde gevinstene ved sammenslåing i en periode på 10-15 år. I denne perioden kan kommunene som velger å slå seg sammen, bruke de økonomiske gevinstene til å forbedre tjenestetilbudet. Kommunene kan også søke staten om utredningsstøtte og kompensasjon for omstillingskostnader ved sammenslåing. I mange tilfeller vil det derfor være mulig å forbedre det gjennomsnittlige tjenestetilbudet til innbyggerne i de kommunene som slår seg sammen.

Selv om det gjennomsnittlige tjenestetilbudet øker, er det ikke sikkert at alle kommuner kommer bedre ut ved en sammenslåing. Dette gjelder i tilfeller der kommunenes økonomiske situasjon er svært ulik. Anta at to kommuner vurderer sammenslåing, og at den ene kommunen er i en vesentlig be-

dre økonomisk situasjon enn den andre. Det den nye, sammensluttete kommunen har å disponere, vil grovt sett være lik summen av kommunenes økonomiske ressurser pluss besparelser som følge av sammenslåing. Det mest rimelige er å forutsette at tjenestetilbudet skal være likt i hele den nye, sammensluttete kommunen. Dersom besparelsene ikke er store nok til at alle innbyggerne i den relativt dårlig stilte kommunen kan løftes opp til tjenestenivået til den best stilte kommunen, vil innbyggerne i den best stilte kommunen komme dårligere ut. Kommuner med relativt høye inntekter kan derfor ha økonomiske grunner til å ikke delta i sammenslåinger, selv om størrelsen på besparelsene tilsier at en sammenslåing er lønnsom for gruppen som helhet. I alternativet med en halvering av antall kommuner finner vi at vel halvparten av sammenslutningene gir et tap for minst én kommune, selv om det gjennomsnittlige tjenestetilbudet for gruppen som helhet kan bli høyere.

Et argument mot sammenslåing er at staten kan komme til å inndra gevinstene på lang sikt (etter 10-15 år) når inndelingstilskuddet blir trappet ned. Det er derfor ikke sikkert at kommunene har så mye å tjene på å slå seg sammen, i hvert fall ikke på lang sikt. Enkelte ordførere har stilt følgende spørsmål: "Hvorfor skal vi spare penger for staten, samtidig som vi ikke får nok penger til å utføre de oppgavene som staten har pålagt oss?" Dette viser at det kan være en motsetning mellom kommunenes strategiske tilpasning og hensynet til en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Denne motsetningen bunner blant annet i hvordan gevinster (og tap) ved sammenslåing blir fordelt på kommuner, ansatte og brukere. Dette er nok en viktig del av bakgrunnen for at det har funnet sted så få sammenslåinger av kommuner i Norge i de siste 30 årene, og at sammenslåinger har vært et betent tema i den politiske debatten.

#### Referanser

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

NOU (1992:15): *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.

NOU (1996:1): *Et enklere og mer rettferdig inntektsystem for kommuner og fylkeskommuner*.