

4/2011

NOTAT

Inge Dyrhol

## KOMMUNESTRUKTUR

Ekstern vurdering av nokre aspekt  
– fokus på Volda og Ørsta



HØGSKULEN I VOLDA



MØREFORSKING

Forfattar	Inge Dyrhol
Ansvarleg utgjevar	Høgskulen i Volda
ISSN	1891-5973
Sats	Forfattar
Distribusjon	<a href="http://www.hivolda.no/notat">http://www.hivolda.no/notat</a>

© Forfattar/Høgskulen i Volda

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Høgskulen i Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

### **Om notatserien**

Ulike slag publikasjonar av mindre omfang, t.d. forprosjektnotat, papers, artikkelutkast o.a. Eit hovudføremål med serien er å stimulere til publisering og fagleg debatt i miljøet. Kvar forfattar er ansvarleg for sitt arbeid, og dekan skal vere orientert om utgjevinga på førehand. Manusset må vere gjennomarbeidd med omsyn til språk og struktur.

## Forord

Kommunestruktur er eit tema som er debattert for tida. Eg underviser i Kommunal økonomi og Kommunane sin plass og verkemåte ved Høgskulen i Volda. Kommunestruktur er eit tema i Kommunane sin plass og verkemåte. Kommunale tenester og økonomi er det eg har best innsikt i når det gjeld vurdering av kommunestruktur. Eg er likevel så fri å nemne at eg har vore administrasjonssjef i vel 15 år i tre ulike kommunar. Det gav meg vonleg innsikt også i andre aspekt ved kommunestruktur. Eg skal likevel først og fremst fokusere på mine spesialområde, og som eg i dei seinare åra har arbeidd med på Høgskulen i Volda.

Volda og Ørsta har hatt inne ein søknad om tilskot til gjennomføring av utgreiingsarbeid. Eg vart kontakta av Møreforsking Volda om kva som kunne vere interessant utifrå økonomisk synsstad. Mitt bidrag i den samanheng vart starten på det arbeidet som er dokumentert her.

Eg har ikkje lagt vekt på noka samla framstilling, men har teke for meg ein del aspekt som eg har funne interessante, og som eg trur eg kan bidra til belysning av.

Volda, mars 2011

Inge Dyrhol  
Førstelektor

## Innhold

Innsparing ved kommunesamanslåing i makroøkonomisk samanheng .....	5
Referansar .....	5
Søk etter kjenneteikn ved kommunar som har mykje gjeld.....	6
Netto lånegjeld pr innbyggjar.....	6
Med data for lånegjeld for Kommune .....	6
Netto lånegjeld pr innbyggjar og Produksjonsindeks mm.....	9
Med data for Kommunekonsern.....	10
Sluttmerknad .....	10
Referansar .....	10
Folketalsutvikling Volda Ørsta .....	12
Stor eldrebølge?.....	17
Kjønnsfordeling.....	17
Utgifter knytt til folketalsutvikling.....	17
Ymse om tilskot og andre inntekter .....	19
Tilskot til arbeid med samanslåing.....	19
Inndelingstilskot .....	19
Utgiftsutjamning.....	20
Inntektsutjamning .....	21
Konsesjonskraft .....	21
Skatt på formue og inntekt .....	22
Ymse anna bakgrunnsstoff.....	23
Produktivitet.....	23
Kommunebarometer for økonomi .....	23
ROBEK.....	24
Regionale idretts- og kulturtiltak.....	24
Volda og Ørsta. Balansekontoar. M.a. om verdipapir og gjeld .....	26
Volda Ørsta. ”KOSTRA-analyse” kommunale sektorar .....	33
Administrasjon .....	35
Grunnskoleopplæring .....	35
Kommunehelse.....	36
Pleie og omsorg.....	36
Sluttkommentar .....	36
Volda og Ørsta. KOSTRA om fagfolk .....	38
Barnehager .....	38
Grunnskoleopplæring .....	39
Pleie og omsorg.....	39
Barnevern.....	40
Sluttmerknad .....	41

## Innsparing ved kommunesamanslåing i makroøkonomisk samanheng

Å redusere talet på kommunar frå 430 til 215 vil gje ei innsparing på 4,2 mrd kr. Innsparinga ved å redusere til 90 kommunar er 6,3 mrd kr (*Kommunal Rapport* 11.01.11). Brutto nasjonalprodukt i 2008 var vel 2548 mrd kr. Innsparingane er høvesvis 1,6 og 2,5 promille. Eg har ikkje lagt merke til forskarar som påstår at kommunesamanslåing er ei viktig makroøkonomisk sak.

T.d. arbeidsløyse på nokre % og sjukefråvær godt over 5% er svært mykje større saker i makroøkonomisk samanheng. Men sjukefråværet og arbeidsløysa kan framstå som gjenstridige problem i høve til å slå saman kommunar. Det er dette med ein fugl i handa og mange fuglar på taket.

Diskusjonen mellom fagfolk om innsparing ved samanslåing av kommunar er til dels hard. I *Kommunal rapport* 02.02.11 skriv professor Stein Østre ved Høgskolen i Hedmark i eit debattinnlegg: "... SSBs modellberegninger har preg av å være en virkelighetsfjern regneøvelse. La oss derfor slippe høre mer om disse tankeeksperimentene i fremtiden". Tal som nemnt i første avsnitt er naturlegvis ikkje etterprøvde fullt ut. Men tala er bygde opp ved å tenkje seg samanslåing av konkrete kommunar. Ei utrekning vart gjort i 2002 med data frå 1998 (Langørgen, Aaberge og Åserud 2002)<sup>1</sup>. Her var utrekningar for nokre av dei seinare gjennomførte samanslåingane. Det gjeld Ramnes og Våle til Re, Frei og Kristiansund og Skjerstad og Bodø. Eg kjenner ikkje til at etterprøving med same metodikk er gjort for nokon av desse, og det er heller ikkje gått så lang tid at slike analysar ville seie så mykje. Det er i alle fall i vesentleg grad ikkje tale om noko anna enn innsparingar på lang sikt når nye kommunar har stabilisert seg og verkeleg er komne i sving. Med respekt å melde er dei evalueringsrapportane som allereie ligg føre om dei nyaste samanslåingane (frå andre enn Statistisk sentralbyrå) vage når det kjem til kommuneøkonomi. Dette avsnittet har for så vidt mindre med makroøkonomi å gjere.

### Referansar

Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Remy Åserud 2002: *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*, Statistisk sentralbyrå, rapport 2002/15.

---

<sup>1</sup> I 2001-kroner vart innsparinga ved nokså nøye dei same alternativa som nemnt innleiingsvis sett til 2,7 mrd og 4,1 mrd kr. I epost 22.02.11 skriv Audun Langørgen i Statistisk sentralbyrå: "Vi har ikke oppdatert analysen av kostnadsbesparelser, men vi har oppdatert modellen som brukes til å beregne kostnadsbesparelser. ... Basert på en antagelse om at kostnadsbesparelsene vokser i takt med kommunenes inntekter har vi anslått at de potensielle besparelsene har økt med 54 prosent fra 2001 til 2008". Så her det tale om enkle prosentpåslag.

## Søk etter kjenneteikn ved kommunar som har mykje gjeld

Dette kapittelet inneheld ein del statistisk analyse. Kommunestorleik (folketal) og gjeldbyrde synest ikkje på nokon måte å vere følgesveinar. Dette er hovudfunnet i høve til tittelen for notatet. Lesarar utan kunnskap i statistikk kan likevel vonleg ha utbytte av å lese meir utdjupande oppsummeringar.

Mange kommunar har siste åra auka gjelda si vesentleg. Har kommunar med høg gjeld felles trekk? I t.d. debatt om kommunesamanslåing kan det vere interessant å vite noko om dette.

### **Netto lånegjeld pr innbyggjar**

Som uttrykk for gjeldsbyrde vil eg nytte Netto lånegjeld pr innbyggjar. Netto lånegjeld og Folketal er frå 31.12.09 og er lasta ned frå KOSTRA. Oslo kommune er med vilje ikkje med i materialet. Torsken er ikkje med grunna datamangel. Data gjeld såleis for 428 av 430 kommunar. Statistisk sentralbyrå skriv:

Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån og ubrukte lånemidler. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlige lån (utlån av egne midler). Indikatoren omfatter dermed utlån hvis mottatte avdrag skal inntektsføres i investeringsregnskapet, i tillegg til innlån som skal avdras i driftsregnskapet.

### **Med data for lånegjeld for Kommune<sup>2</sup>**

#### **Netto lånegjeld pr innbyggjar og Folketal og/eller Distriktsindeks**

Korrelasjonskoeffisienten (Pearson's  $r$ ) mellom Netto lånegjeld pr innbyggjar og Folketal er  $-0,135$  og signifikant på nivå  $0,01$ . Kommunar med lite folketal har noko større gjeldsbyrde enn kommunar med større folketal.

Det er interessant å sjå om det er samvariasjon mellom "graden av distrikt" og Netto lånegjeld pr innbyggjar. Distriktsindeks er henta frå St.prp. nr. 57 2007-2008 *Kommuneproposisjonen* 2009, tabell 6.1. Eg skal elles ikkje kome nøyare inn på korleis denne indeksen er rekna fram. Distriktsindeks har sitt opphav i eit oppdrag Kommunal- og regionaldepartementet gav til TØI og NIBR, og som resulterte i Johansen mfl (2006). "Samfunnsmessig utvikling blir målt ved ein distriktsindeks, som gir eit uttrykk for utviklinga i tilgjengelegheit, demografi, arbeidsmarknad (Kommunal- og regionaldepartementet 2010a:20). Distriktsindeks er lågare dess "meir distrikt" ein kommune er.

Korrelasjonskoeffisienten mellom Netto lånegjeld pr innbyggjar og Distriktsindeks er  $-0,277$  og signifikant på nivå  $0,01$ . Kommunar som er "mykje distrikt" har større gjeldsbyrde enn kommunar som er "mindre distrikt".

---

<sup>2</sup> Finst også data for Netto lånegjeld tilgjengeleg for *kommunekonsern*, som eg kjem attende til heilt på slutten.

Korrelasjonskoeffisienten mellom Folketal og Distriktsindeks er 0,466 og er signifikant på nivå 0,01. Ikkje uventa er det vesentleg samvariasjon mellom desse to variablane, og slik at kommunar som har lågt folketal også er "meir distrikt" enn kommunar flest.

M.a. Johannesen, Kristoffersen og Tufte (2004:317) brukar 0,7 som grense for kolinearitetsproblem. Sjølv om all samvariasjon mellom uavhengige variablar gjer multippel regresjon meir uklar, så er det forsvarleg utifrå vanleg standard å bruke Folketal og Distriktsindeks som uavhengige variablar i same analysen. Ein multippel lineær regresjonsanalyse med Netto lånegjeld per innbyggjar som avhengig variabel og Folketal og Distriktsindeks som uavhengige variablar gjev justert  $R^2=0,072$ , dvs at ein må leite blant andre variablar enn dei to nemnde for vesentlege bidrag til forklaring av ulik gjeldsbyrde. F-verdien er likevel signifikant på nivå 0,001, slik at hypotesen om at alle koeffisientane til dei uavhengige variablane er null blir forkasta. Det interessante er at den standardiserte koeffisienten til Folketal er liten og absolutt insignifikant, medan koeffisienten til Distriktsindeks er -0,273 og signifikant på nivå 0,001. Med andre ord er det ingen haldepunkt for at Folketal er nokon variabel å hefte seg ved når ein skal forklare Netto lånegjeld pr innbyggjar. "Meir distrikt" synest derimot vere ein relevant, men ingen viktig variabel i denne samanhengen.

### **Netto lånegjeld pr innbyggjar og Frie inntekter pr innbyggjar**

Korrelasjonskoeffisienten mellom Netto lånegjeld pr innbyggjar og Frie inntekter pr innbyggjar er 0,131 med signifikans på nivå 0,01. Ein kunne tru at kommunar med låge frie inntekter lånte meir enn andre kommunar, men dette er det ikkje noko haldepunkt for i materialet, snarare er det eit visst haldepunkt for det motsette.

(Det er jo kjent at Frie inntekter pr innbyggjar gjerne er store i små kommunar i utkantane. I dette materialet er korrelasjonskoeffisienten mellom Frie inntekter pr innbyggjar og Folketal -0,347 med signifikans på nivå 0,001. Korrelasjonskoeffisienten mellom Frie inntekter pr innbyggjar og Distriktsindeks er -0,707 på same signifikansnivå).

### **Multippel analyse**

Korrelasjonskoeffisienten mellom Frie inntekter pr innbyggjar og Distriktsindeks er i største laget for å bruke begge som uavhengige variablar i same analysen, men det vert likevel gjort akkurat her.

Ein multippel lineær regresjonsanalyse med Netto lånegjeld pr innbyggjar som avhengig variabel og Folketal, Distriktsindeks og Frie inntekter pr innbyggjar som uavhengige variablar får justert  $R^2=0,079$  med signifikans på nivå 0,001. Ein står såleis ikkje utan modell, men med ein modell med liten forklaringskraft. Det blir stadfesta at Folketal er utan signifikans når Distriktsindeks blir trekt inn. Men også Frie inntekter pr innbyggjar er signifikant (nivå 0,05). Standardisert koeffisient for Distriktsindeks er -0,364 og for Frie inntekter pr innbyggjar 0,130. Likevel gav det ikkje noko særleg nytt å trekkje inn Frie inntekter pr innbyggjar.

## Netto lånegjeld pr innbyggjar og somme kriterium i inntektssystemet

Kommunal gjeld er gjerne knytt til institusjonar som dekkjer behov hos visse grupper, m.a. aldersgrupper. Kan Netto lånegjeld pr innbyggjar variere med indeksar i utgiftsutjamninga i inntektssystemet? Data som gjeld inntektssystemet er frå framlegget til budsjett for 2011 (Kommunal- og regionaldepartementet 2010a).

Korrelasjonskoeffisienten mellom Netto lånegjeld pr innbyggjar og samla indeks i utgiftsutjamninga er 0,121 med signifikans på nivå 0,05. Det er såleis ikkje slik at kommunar som av demografiske, geografiske og sosiale tilhøve samla blir rekna for å vere tungvinte å drive har klart større Netto lånegjeld pr innbyggjar enn andre kommunar, men ein viss tendens i retning av større gjeld tyder materialet på.

Tabell 1 viser samvariasjonen mellom ein del utvalde kriterium og Netto lånegjeld pr innbyggjar.

Kriterium	Korrelasjonskoeffisient med Netto lånegjeld pr innbyggjar	Signifikansnivå
Innbyggjarar 0-2 år	-0,126	0,01
Innbyggjarar 3-5 år	-0,086	Insignifikant
Innbyggjarar 6-15 år	-0,073	Insignifikant
Innbyggjarar 80-89 år	0,097	0,05
Innbyggjarar 90 år og over	0,032	Insignifikant
Sonekriteriet	0,117	0,05
Nabokriteriet	0,125	0,01
Landbrukskriteriet	0,014	Insignifikant
Opphopingsindeks	0,016	Insignifikant
Urbanitetskriteriet	-0,184	0,001

Tabell 1: Korrelasjon mellom utvalde kriterium i utgiftsutjamninga og Netto lånegjeld pr innbyggjar

Sone- og nabokriteriet er kriterium som viser store verdier i kommunar med store avstandar. Opphopingsindeksen ser tilhøve som Skilte og separerte, Arbeidsledige og Fattige i samanheng (Kommunal- og regionaldepartementet 2010a:259). Det er ikkje innlysande i kva slags kommunar Opphopingsindeks er stor, dvs at det samla biletet av sosiale trekk er ”negativt” (Kommuneproposisjonen 2011:del IV). Men korrelasjonskoeffisienten mellom Opphopingsindeks og Urbanitetskriteriet er 0,308 med signifikansnivå 0,001, så ”mindre distrikt” gjev nok gjennomgåande større Opphopingsindeks.

Det er ingen større korrelasjonskoeffisientar i tabell 1, men alle dei signifikante peikar i same retning som tidlegare analyse: ”Meir distrikt” synest gje noko større Netto lånegjeld pr innbyggjar.



## **Netto lånegjeld pr innbygger og Produksjonsindeks mm**

I Kommunaldepartementet (2010b) viser tabell 12.2 Produksjonsindekser, frie inntekter per innbygger korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, (og i tillegg Netto driftsresultat) for kommunar i 2009. Data er frå 345 kommunar av 430, så det relativt mange kommunar som ikkje er med.

I Kommunaldepartementet (2010b:29-30) står:

Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunenes tjenestetilbud basert på produksjonsindikatorer for utvalgte sektorer og sier noe om nivået på produksjonen i forhold til størrelsen på målgruppen for tjenestene. Indeksen er ment å vise hvor godt tjenestetilbud som blir gitt til innbyggerne i ulike målgrupper. En slik indeks for det samlede tjenestetilbudet kan være et nyttig supplement til mer detaljerte studier av tjenesteproduksjonen i enkeltsektorer. Eksempelvis vil produksjonsindeksen være mindre følsom for forskjeller i prioritering enn produksjonsindikatorer for de enkelte tjenester.

Det kunne tenkjast at kommunar som oppnår ein høg produksjonsindeks oppnår dette ved m.a. høgare Netto lånegjeld pr innbygger enn kommunar flest. Men korrelasjonskoeffisienten mellom Netto lånegjeld pr innbygger og Produksjonsindeks er berre 0,042 og utan signifikans.

I Kommunaldepartementet (2010b:30) står vidare:

... korrigert inntekt per innbygger. Inntektene omfatter inntekts- og formuesskatt, rammeoverføringer, eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter og er korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Som mål på utgiftsbehov er kostnadsnøkklene i inntektssystemet lagt til grunn. Både indeksene og korrigert inntekt er normalisert slik at veide gjennomsnitt (innbyggertall som vekt) er lik 100 for kommunene som inngår i analysen.

Det kunne tenkjast at kommunar som har låg korrigert inntekt i staden hadde høg Netto lånegjeld pr innbygger. Men korrelasjonskoeffisienten mellom Netto lånegjeld pr innbygger og Korrigert inntekt er berre 0,037 og utan signifikans.

Dersom ein dividerer Produksjonsindeks på Korrigert inntekt kan resultatet nyttast som ein indeks for *produktivitet*. Det kunne tenkjast at kommunar med høg slik indeks hadde mindre Netto lånegjeld pr innbygger enn andre kommunar. Korrelasjonskoeffisienten mellom Netto lånegjeld pr innbygger og denne indeksen er -0,082. Signifikansnivået er så pass som på 0,13, men samvariasjonen er likevel ikkje signifikant etter vanleg måte å vurdere dette på.

Å trekkje inn Produksjonsindeks mm førte ikkje til nemnande bidrag til klarlegging av kva kjenneteikn kommunar med høg Netto lånegjeld pr innbygger har.

## **Med data for Kommunekonsern**

Statistisk sentralbyrå skriv slik om Kommunekonsern:

Konsern består av kommuneregnskap og regnskapene til kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider og Interkommunale selskaper (IKS). Interkommunale samarbeider er inkludert i vertskommunens konsernregnskap. Regnskapene til IKS er fordelt på eierkommunene etter eierandeler hentet fra Foretaksregisteret i Brønnøysund. Nettingen av transaksjoner mellom eierkommuner og deres andel av det enkelte IKS er ikke kvalitetssikret.

Det kunne tenkjast at Netto lånegjeld pr innbyggjar for Kommunekonsern vart betre forklart med variablane ovanfor enn Netto lånegjeld pr innbyggjar for Kommune (kommuneregnskap). Allereie korrelasjonskoeffisienten mellom Netto lånegjeld pr innbyggjar for Kommunekonsern og ditto for Kommune på 0,922 med signifikansnivå 0,001 gjer dette lite sannsynleg.

Eg skal ikkje trøyte lesaren med detaljar om eit visst vidare arbeid som berre gjer det meir sannsynleg at biletet med data for Kommunekonsern ikkje blir nemnande annleis enn med data for Kommune.

## **Sluttmerknad**

Analysen viser at kommunar som er ”mykje distrikt”, målt ved låg Distriktsindeks, gjennomgåande har noko høgare Netto lånegjeld pr innbyggjar enn andre kommunar<sup>3</sup>. Variabelen Distriktsindeks plasserer variabelen Folketal i skuggen når begge vert trekte inn samstundes. Så sjølve folketalet i ein kommune bidrar ikkje noko nemnande til forklaring av Netto lånegjeld pr innbyggjar. Dette er interessant i debatten om samanslåing av kommunar.

Men søket etter kjenneteikn ved kommunar som jar mykje gjeld vart ikkje ”vellingukka”. Viktige kjenneteikn vart ikkje funne i dette materialet.

## **Referansar**

Johannesen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte 2004: *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*, Abstrakt forlag

Johansen, Steinar mfl 2006: *Distriktpolitisk virkeområde for Norge 2006*, TØI-rapport 824/2006.

Kommunal- og regionaldepartementet 2010a: *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2011*, grønt hefte.

---

<sup>3</sup> Dette kunne danne grunnlaget for ein hypotese om at utgiftsutjamninga i inntektssystemet ikkje fullt ut kompenserer for at kommunar som er ”mykje distrikt” på somme måtar er meir tungvinte/utgiftskrevjande å drive enn andre kommunar. Men den sida av saka får liggje i denne omgangen.

- 2010b: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, nov.

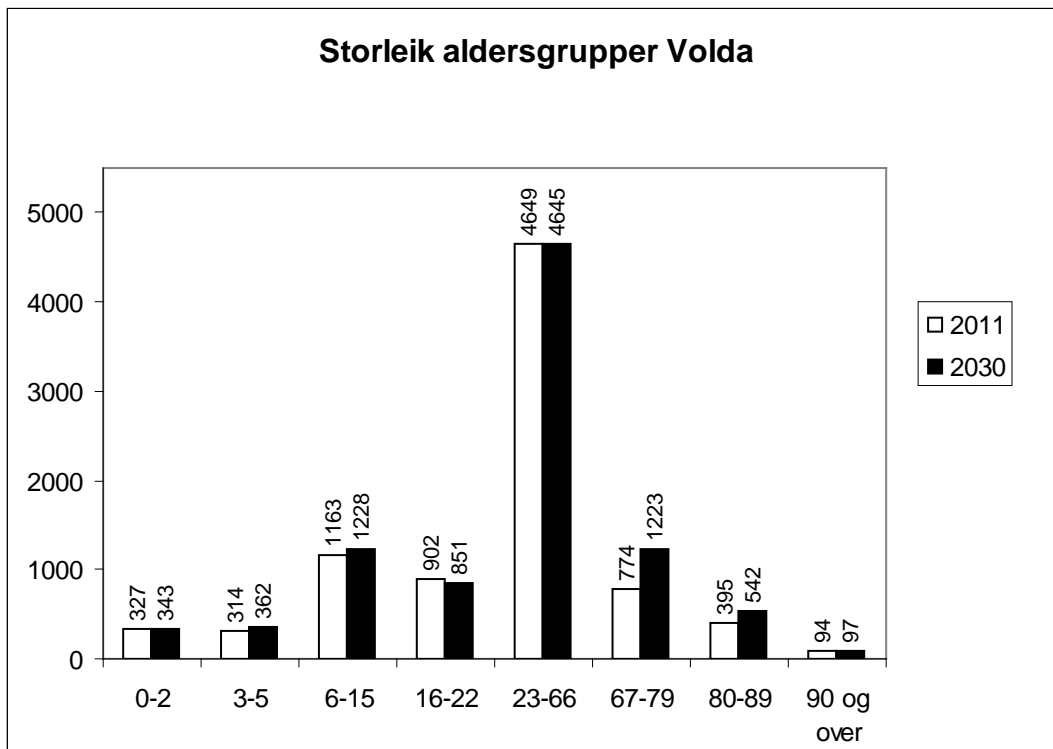
St.prp.nr. 57 2007-2008 *Kommuneproposisjonen 2009*.

- 124 S 2009-2010: *Kommuneproposisjonen 2011*.

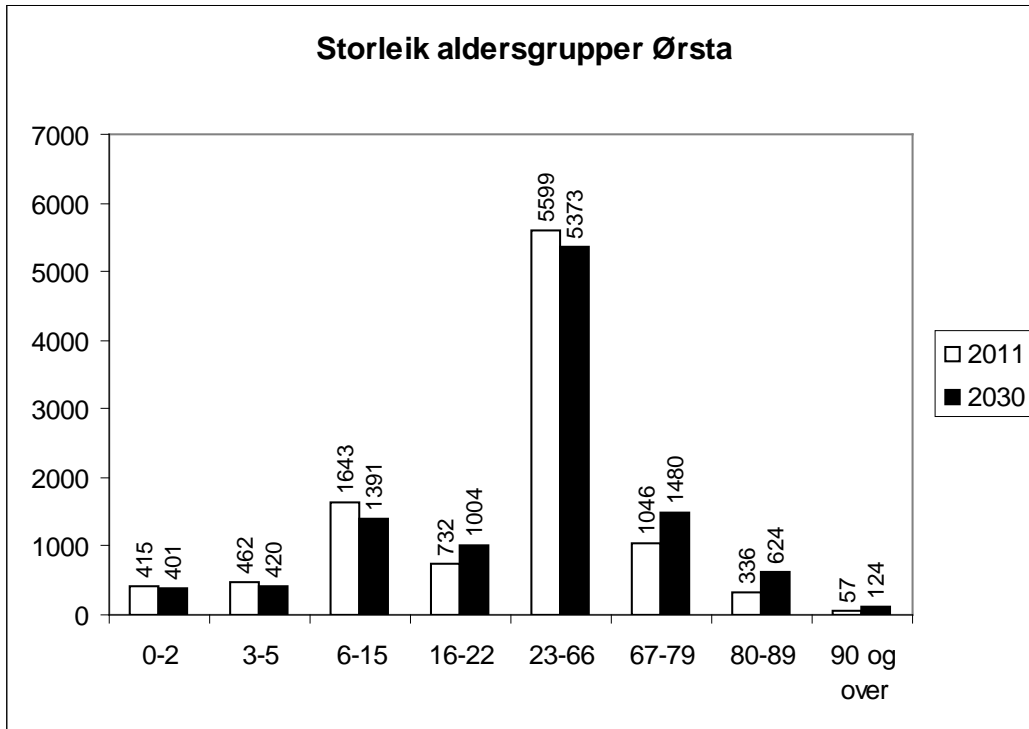
## Folketalsutvikling Volda Ørsta

I midtalternativet for utvikling av folketal til år 2030 reknar Statistisk sentralbyrå med 7,8% vekst i Volda (2011: 8621 innb, 2030: 9293 innb), og 4,7% vekst i Ørsta (frå 10342 til 10826). Auken i Volda Ørsta vert då 6%.

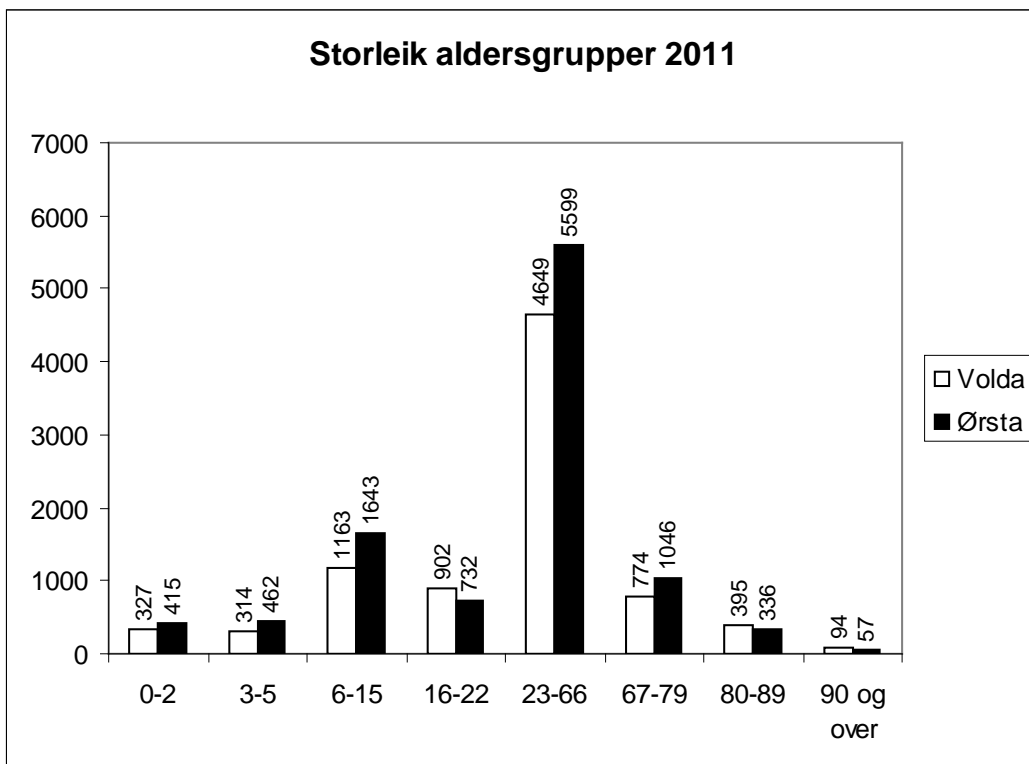
I kriteria for utgiftsutjamninga i inntektssystemet for kommunane er ei inndeling i aldersklasser. Eg har ingen grunn til å tru anna enn at dette er den inndelinga i aldersklasser som er mest relevant for kommunal økonomi. Utgiftsutjamninga tek mål av seg til å tilpasse kommunane sine inntekter til dei utgifter aldersfordelinga av innbyggjarane fører til. Eg har likevel sett på kva utvikling Statistisk sentralbyrå ser føre seg for desse aldersgruppene til 2030.



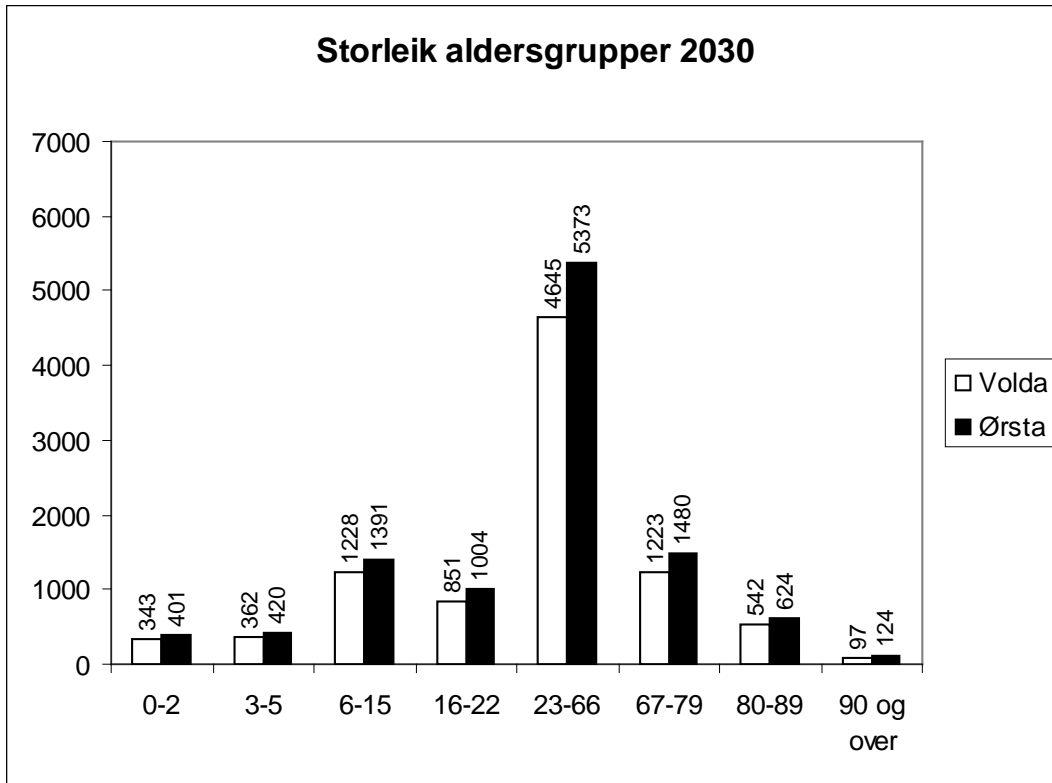
Figur 1: Storleik aldersgrupper Volda



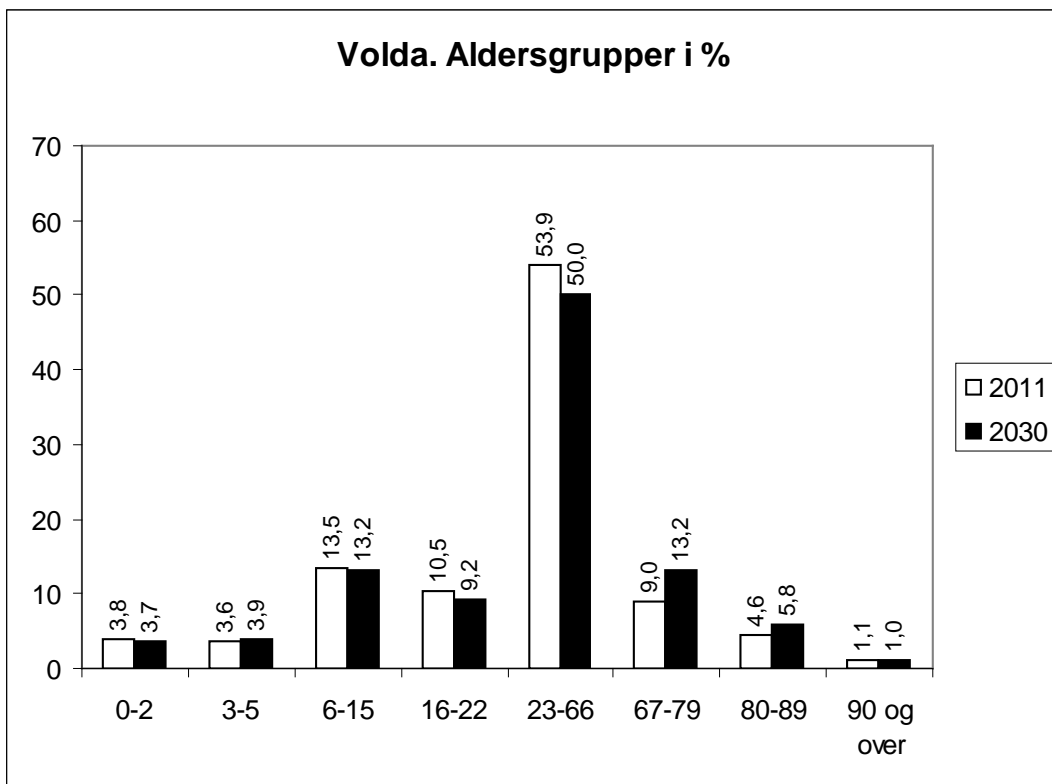
Figur 2: Storleik aldersgrupper Ørsta



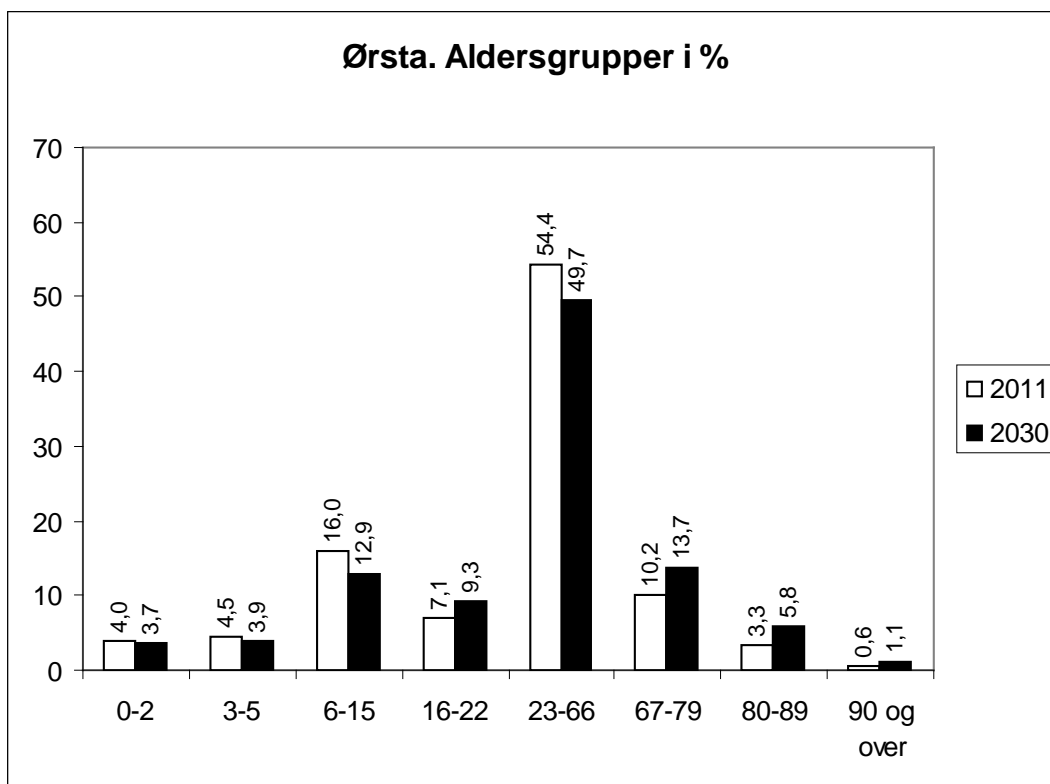
Figur 3: Storleik aldersgrupper 2011



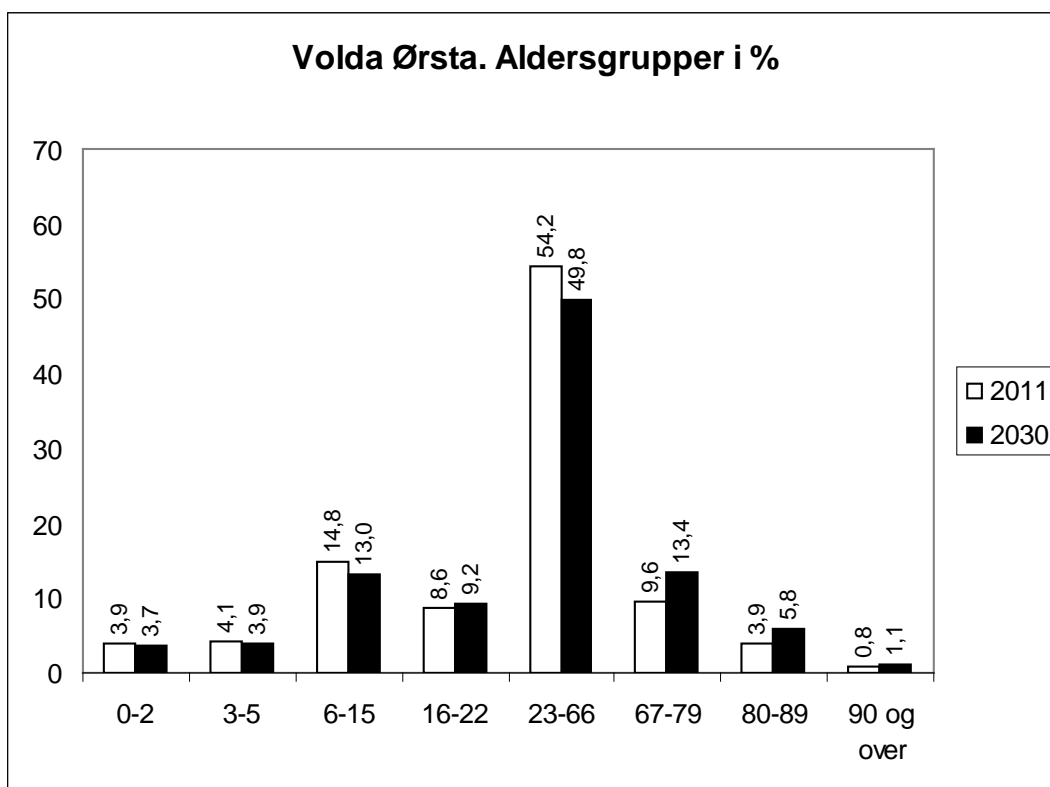
Figur 4: Storleik aldersgrupper 2030



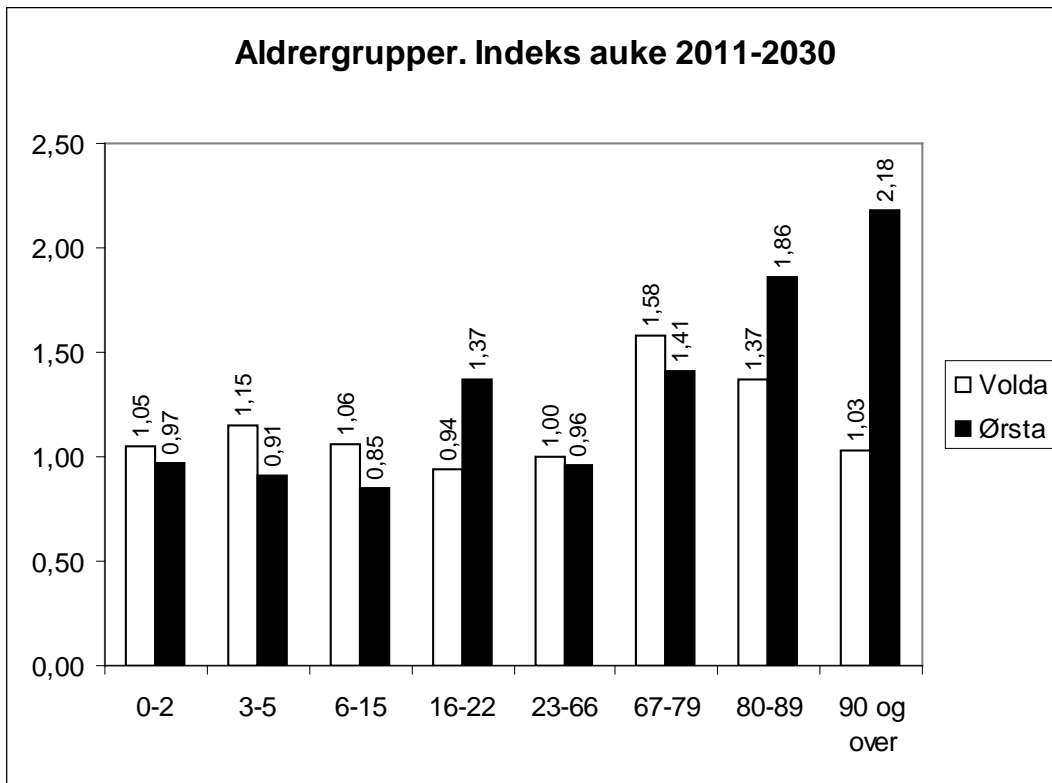
Figur 5: Volda. Aldersgrupper i %



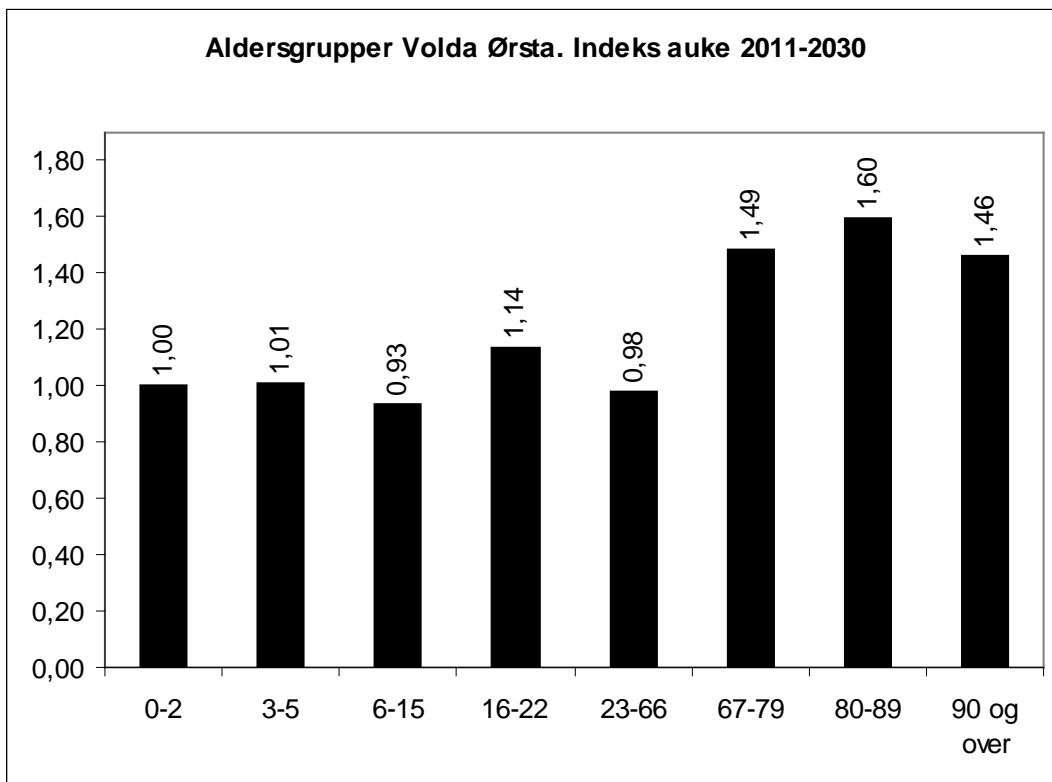
Figur 6: Ørsta. Aldersgrupper i %



Figur 7: Volda Ørsta. Aldersgrupper i %



Figur 8: Aldrergrupper. Indeks auke 2011–2030



Figur 9: Aldersgrupper Volda Ørsta. Indeks auke 2011–2030



Figurane talar i stor grad for seg sjølve. Særleg figur 8 illustrerer at Ørsta er venta å få høvesvis fleire i dei aller eldste aldersgruppene.

### **Stor eldrebølgje?**

Det vert tala om ei eldrebølgje for heile landet, (og for andre land ein ofte samanliknar seg med). Korleis stiller prognosane overfor seg i høve til gjennomsnittleg forventta utvikling i landet? Eg skal berre gjere eit nokså enkelt reknestykke.

I *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2011* (grønt hefte) står folketalsdata for 01.07.2010 for kommunar gruppert etter aldersgruppene i utgiftsutjamninga. Volda Ørsta har 0,3892% av folket i landet og 0,4533% av dei som er 67 år og eldre. Det er då ca 16,5% fleire eldre, slik definert, enn gjennomsnittleg i landet. Ein slik skilnad er vesentleg. Etter prognosen for middels vekst vil Volda Ørsta i år 2030 ha 0,3466% av folket i landet og 0,3994% av dei som er 67år og eldre. Volda Ørsta vil i 2030 ha 15,2% fleire eldre enn gjennomsnittleg i landet. Det er såleis ikkje tale om noka forsterka eldrebølgje i Volda Ørsta i høve til utviklinga på landsbasis, iallfall ikkje så lenge ein reknar alle som er 67 år og eldre i eitt. Men Volda Ørsta vil framleis ha høvesvis mange eldre.

### **Kjønnsfordeling**

For utviklinga i kommunal økonomi har gjerne ikkje fordelinga av folketalet på kvinner og menn så mykje å seie. Ingen av kriteria i utgiftsutjamninga i inntektssystemet refererer til kjønn. Men ved sida av fleire eldre enn gjennomsnittleg vert fleire menn enn gjennomsnittleg rekna som eit teikn på svak samfunnsutvikling, så eg har sett litt på kjønnsfordeling.

I 2011 er 49,4% av folket i Volda menn. I 2030 er anslaget 49,8%. I 2011 er 50,6% av folket i Ørsta menn. For 2030 er anslaget 50,4%. I 2011 er 52,4% av aldersgruppa 16-22 år i Volda menn. For 2030 er anslaget 49,5%. I 2011 er 51,3% av aldersgruppa 16-22 år i Ørsta menn. For 2030 er anslaget 50,9%. I 2011 er 50,5% av aldersgruppa 23-66 år i Volda menn. For 2030 er anslaget 50,1%. I 2011 er 51,5% av aldersgruppa 23-66 år i Ørsta menn. For 2030 er anslaget 50,9%. Ei slik utvikling i kjønnsfordelinga er vanskeleg å knyte til ei svak samfunnsutvikling, verken som årsak eller verknad.

### **Utgifter knytt til folketalsutvikling**

Som nemnt tek utgiftsutjamninga i inntektssystemet mål av seg til å omfordele midlar mellom kommunane, slik at t.d. ei sterkare eldrebølgje enn gjennomsnittleg i landet ikkje skal føre til dårlegare tilbod enn det er behov for på andre område.

Likevel kan følgjande vere av interesse. I rapporten sin frå april 2010 har Det tekniske berekningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi ein del tal knytt til aldersgrupper. Dette er av ekstra interesse for den som ikkje heilt skulle lite på utgiftsutjamninga. Diverre gjeld tala heile kommunesektoren, dvs kommunar og fylkeskommunar samla. Tabell 1 er utdrag av den viktigaste informasjonen.

Aldersgruppe	Utgifter pr innb. (2011-kr)
0-5	110589
6-15	146440
16-18	192166
19-66	11099
67-79	65197
80-89	223063

Tabell 1: Kommunesektorens sine utgifter pr innb i ymse aldersgrupper

Aldersgruppene er ikkje heilt dei same som i kriteria for utgiftsutjamninga i inntektssystemet frå og med 2011. Fylkeskommunane driv vidaregåande skular, så mykje av utgiftene i aldersgruppa 16-18 år er fylkeskommunale.

## Ymse om tilskot og andre inntekter

### ***Tilskot til arbeid med samanslåing***

Kommuneproposisjon 2011: 36:

Departementet viderefører den praksis som man hittil har hatt med at departementet gir støtte til utredning av konsekvenser av sammenslåing. Videre gir departementet støtte til informasjon og innbyggerhøringer *før* vedtak om sammenslåing.

I perioden etter at kommunene har vedtatt en kommunesammenslåing og til iverksettingen av vedtaket, vil staten dekke 100 pst. av engangskostnader som departementet vurderer som nødvendige for å få etablert den nye kommunen. Tidligere har staten dekket mellom 40 og 60 pst. av slike ekstrakostnader. Engangskostnader kommunene kan få dekket i fasen mellom vedtak og iverksetting, med bakgrunn i søknad er: lønn og drift av en felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder, eventuelt prosjektmedlemmer og hovedtillitsvalgt. Videre kan harmonisering av IKT-utstyr, mindre tilpasninger og tilrettelegging av servicekontor og intern og ekstern informasjon dekkes. Departementet vil foreta en skjønsmessig vurdering av hva som vil bli dekket i hvert enkelt tilfelle.

### ***Inndelingstilskot***

Ved kommunesamanslåing kompenserer inndelingstilskotet ”for tap av basistilskuddet som er et gitt beløp per kommune samt eventuelle tap av regionaløkonomiske tilskudd” (Kommuneproposisjon 2011: 36). Det er altså tale om ei rein kompensasjonsordning, som skal hindre at kommunar straks taper på å slå seg saman. ”Inndelingstilskuddet fryses reelt på det nivået det har når kommunene slår seg saman, og gis en varighet på 10 år. Tilskuddet vil deretter trappes gradvis ned over 5 år” (:36). I reelt ligg at tilskotet aukar med prisstiginga. Ordninga er såleis at staten etter 15 år fullt ut sluttar å sjå på ein samanslått kommune som noko anna enn éin einaste kommune i tilskotsamanheng. I 2011 får Ørsta 5,2 mill kr i Distriktpolitisk tilskot Sør-Noreg. Dette er det einaste regionaløkonomiske tilskotet til Volda og Ørsta. I den grad den nye kommunen vil få lågare slikt tilskot, vil skilnaden bli kompensert i inndelingstilskotet. Volda og Ørsta er for 2011 begge i sone 1 for arbeidsgjevaravgift. Dette tyder at arbeidsgjevaravgift er nøytral i høve til samanslåing av kommunane.

10-15 år er relativt lang tidshorisont. Framtida er uviss. Dette er argument for ikkje å leggje altfor mykje vekt på korleis ein kan tru det blir om så lenge. Ein kan ta omsyn til m.a. dette ved å rekne rente. Noverdien av ein etterskotsannuitet i det uendelege er lik det årlege beløpet dividert på rentefot pro anno, t.d. 0,05, og då 20 gongar det årlege beløpet. Dette siste er berre nemnt for å illustrere poenget for lesarar som kjenner til slikt stoff.

## **Utgiftsutjamning**

Basistilskotet er ein del av utgiftsutjamninga i inntektssystemet. Dette kriteriet er omtala under bolken Inndelingstilskot.

Ved samanslåing av kommunar skjer det endringar og for ein del andre kriterium. Dette gjeld t.d. ikkje kriterium for aldersfordeling. Ein samanslått kommune vil ha same andel av ei aldersklasse i landet som dei tidlegare kommunane til saman hadde. Kriterium for aldersfordeling er då nøytrale i høve til samanslåing av kommunar. Frå og med 2011 har kriteriet avstand til kommunesenter sløyfa, men det vert her likevel brukt som pedagogisk eksempel på kriterium som endrar seg. I ein samanslått kommune bur folk gjennomsnittleg lenger frå kommunesenteret. For å kompensere for dette fekk kommunen alt anna likt auka rammetilskot. Men merk at det var påreknna auka utgifter for kommunekassa, ikkje for innbyggjarane direkte, som vert kompensert. T.d. ville ein ingeniør som skulle sjå på ein veg ha lenger å reise. Det var tale om kompensasjon for at kommunen vart meir tungvint å drive på grunn av større avstandar. Tilsvarende tankegang ligg til grunn for andre kriterium som endrar seg.

Tenk at ein samanslått kommune held fram å drive akkurat som dei tidlegare kommunane gjorde. Ingeniøren ville ikkje få auka reiselengd. Kommunen kunne bruke kompensasjonen til tilskot til idrettslag utan å kome dårlegare ut økonomisk. Men då ville ikkje kommunen kunne skape større fagleg miljø, til dagleg iallfall, for ingeniøren. Ein ville heller ikkje kunne oppnå stordriftsfordelar. Merk forresten at stordriftsfordelar ikkje er noko ein får, men noko av kan oppnå ved hardt og målmedvite arbeid over tid. Litt mindre sett på spissen. Utgiftsutjamninga er ein økonomisk ”gjennomsnittmodell” med føremål å korrigere for ulik demografisk, geografisk og sosial struktur. Dei endringane i utgiftsutjamninga som skjer når kommunar slår seg saman har berre dette føremålet i overgangen frå dei tidlegare til den nye kommunen. Naturlegvis kan den nye kommunen innrette seg på måtar som avvik frå gjennomsnittet, og med det få pengar til overs eller det motsette. Generelt veit ein ikkje på førehand om kommunen i praksis vil innrette seg gjennomsnittleg, men har heller ikkje haldepunkt for noko anna. Det er lite heldig bruk av kvantitative data å tillegge endringar i utgiftsutjamning som følgje av kommunesamanslåing vekt. Skal ein t.d. sentralisere for å oppnå stordriftsfordelar, vil ein ofte nettopp få ein motpost i auka avstandsutgifter for kommunen. Å telje både stordriftsfordelar og auka tilskot til avstandsutgifter på den positive sida blir misvisande.

Utrekningar om endring i rammetilskot føreset ingen andre endringar i kommunestrukturen i landet. Dersom andre samanslåingar skjer, vil landsgjennomsnittet for somme kriterium endre seg, og dermed indeksane til kommunane. Ein veit ikkje kva endringar som kan kome i kommunestrukturen. Særleg over noko tid kan difor slike utrekningar bli mindre interessante også av denne grunn. Samhandlingsreformen gjer gjerne denne merknaden endå meir viktig. Her blir presisert at det politisk ikkje er semje om at samhandlingsreformen gjer kommunesamanslåing meir aktuelt.

Her er endå eit vidare argument for ikkje å konsentrere seg om endringar i rammetilskot frå staten. Det har stadig vore større og mindre endringar i utgiftsutjamning – no sist ei større gjeldande frå 2011. Også i framtida vil det gjerne bli slik. Å leggje alt for stor vekt på dagens aktuelle ordning er difor lite tilrådeleg.

### ***Inntektsutjamning***

I 2010 hadde Volda 84,2 % av landsgjennomsnittet i skatt per innbyggjar, Ørsta 83,5%. Dette er vesentlege negative avvik frå gjennomsnittet. Begge kommunar ligg under 90% som ei er øvre grense for rett til tilleggskompensasjon. Prinsippet for inntektsutjamning blir lik for begge kommunar, og vil og vere det same for ein samanslått kommune. Det trengst såleis inga vidare utgreiing om inntektsutjamning.

### ***Konsesjonskraft***

Telemarksforskning har i *Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke*, TF-rapport nr. 282 2011 kome til at kommunane der vil få 61 mill kr meir på årsbasis i inntekter frå konsesjonskraft ved å slå seg saman (:88). Det heiter (:86):

Kraftverkeigar skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunane og fylkeskommunane der kraftanlegga ligg. Kommunane sin rett til konsesjonskraft er derimot avgrensa til kommunane sitt behov for alminneleg elektrisitetsforsyning.

Den avståtte krafta utover det kommunane får går til fylkeskommunen.

Eg har forhøyrt meg hos Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) om stoda for Volda og Ørsta. NVE opplyser i epost 03.02.11: ”Når vi gjør vedtak om fordeling av konsesjonskraft blir kommunene tildelt en gitt mengde konsesjonskraft. Som du er inne på kan kommunene være så små at de ikke kan nyttiggjøre seg all konsesjonskraften. Vi har dessverre ingen oversikt over hvor dette skjer”.

Tussa Kraft AS opplyser i epost 03.02.11 at selskapet ikkje avstår konsesjonskraft som hamnar hos fylkeskommunen.

NVE skreiv og: ”Hvis det skjer en sammenslåing av to kommuner vil begge kommunenes konsesjonskraftmengde stå til disposisjon for den nye kommunen”. Problemstillinga med konsesjonskraft har difor ingen annan relevans for spørsmålet om samanslåing av Volda og Ørsta enn det som går fram av dette sitatet.

Av ein eller annan grunn er ikkje konsesjonskraftinntekter spesifisert i KOSTRA for 2009, som del av brutto driftsinntekter, verken for Volda eller Ørsta? Tyder dette at begge kommunane brukar krafta sjølv? Å sjekke dette er ikkje viktig i vår samanheng.

## **Skatt på formue og inntekt**

I 2009 var Skatt på formue og inntekt for Volda og Ørsta til saman 367 mill kr. Tilbake i 2003 var beløpet 262 mill kr. Deflatert med konsumprisindeksen vert tala i 1998-kroner ca 292 og 232 mill kr.

Her vert dei deflaterte tala drøfta vidare. Gjennomsnittleg skatteinngang over dei sju åra har vore 116 mill kr for Volda og 142 mill kr for Ørsta. I dei einskilde åra vil den faktiske skatteinngangen avvike frå gjennomsnittet, nokre gongar større og nokre gongar mindre. Ein kan sjå bort frå forteiknet pluss eller minus for avvika, legge dei saman og dele på sju (rekne ut standardavviket). Det gjennomsnittlege avviket ein då får er for Volda 6,8% av gjennomsnittleg skatteinngang, og for Ørsta 8,7%. Skatteinngangen i Ørsta har såleis variert noko meir enn i Volda. Dette hadde ein venta på grunn av ulik næringsstruktur, men ulikskapen er gjerne ikkje så stor?

Årleg gjennomsnittet av den samla skatteinngangen for dei to kommunane er 258 mill kr. Det gjennomsnittlege avviket er 7,8%, eller ca 20,2 mill kr. Dersom det prosentvise avviket i den samanslåtte kommunen hadde vore like stort som i Ørsta, ville beløpet vore 22,4 mill kr, og tilsvarende for Volda 17,5 mill kr. I 2009-kroner vert dei tre siste tala 25,4 mill kr, 28,1 mill kr og 22 mill kr.

Dersom ein slår saman Ørsta og Volda tyder desse tala på at Ørsta kan kome med i ei eining med noko meir stabil skatteinngang, og motsett for Volda. Det er ikkje grunnlag i akkurat desse tala for å seie at dette er viktige moment i vurderinga.

## Ymse anna bakgrunnsstoff

### Produktivitet

Eit mål for kommunen sine inntekter i høve til behovet for kommunale tenester er *korrigert inntekt*. I inntekt er med inntekts- og formuesskatt, rammeoverføringar, eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Inntekt er så korrigert for (delt på) ”beregnet utgiftsbehov” slik dette er uttrykt i kommunen sin indeks i utgiftsutjamninga i inntektssystemet. Indeks større ein 1 er meint å tyde større behov for kommunale tenester enn gjennomsnittleg. Korrigert inntekt vert då lågare enn inntekt. Det vert arbeida ut indeksar for korrigert inntekt. Ein gjennomsnittleg kommune får indeks på 100. I 2009 var indeksen for Ørsta 92,8 og for Volda 89,8. Slik vurdert har begge kommunar av storleiksordning 10% mindre å rutte med i høve til behova enn ein gjennomsnittleg kommune i landet.

Det vert også arbeida ut ein total produksjonsindeks for kommunar. Denne er vekta saman av delindeksar for Barnehage, Grunnskole, Barnevern, Primærhelsetjenester, Pleie og omsorg, Sosialkontortjenester og Kulturtjenester. I 2009 var den totale produksjonsindeksen for Ørsta 102,1, for Volda 94,3. Begge kommunar har såleis høgare indeks for total produksjon enn for korrigert inntekt. Slik vurdert er kommunane meir produktive enn gjennomsnittleg. Dette kan uttrykkast ved å dele indeksen for total produksjon på indeksen for korrigert inntekt. Ørsta er heilt oppe på 1,10, medan Volda hamnar på 1,05. Vurdert slik var Ørsta kommune 10% meir produktiv enn ein gjennomsnittleg kommune, Volda 5%.

### Kommunebarometer for økonomi

Bladet *Kommunal rapport* arbeider ut eit kommunebarometer for økonomi. Dette er jo berre ein av svært mange måtar å lage slike målingar på, men ein ser at dette barometeret vert brukt i utgreiingsarbeid for kommunestruktur. Tabellen nedanfor viser korleis Volda og Ørsta vert vurdert i dette barometeret for 2009.

	Rang	Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	Likviditet	Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter, konsern	Totalt
1519 Volda	370	1	4	2	3	1
1520 Ørsta	405	1	1	2	2	1
1 er blant den svakaste sjettedelen osv.						

*Netto lånegjeld* er langsiktig gjeld (minus pensjonsplikter) fråtrekt totale utlån og ubrukte lånemidlar. *Konsern* er definert som kommunerekneskapen, kommunale føretak, interkommunale selskap og interkommunale samarbeid.

Det er 430 kommunar i landet, så begge kommunane hamnar altså i den sjettedelen som har svakast økonomi. Det einaste talet over gjennomsnittet er Volda sin likviditet. Gjeldsbyrda, vurdert slik, er stor for begge kommunar.

## **ROBEK**

ROBEK tyder Register om betinget godkjenning og kontroll. På nettsidene til Kommunal- og regionaldepartementet står 21.02.11:

ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Før de nye reglene i kommuneloven trådte i kraft i 2001, måtte alle kommuner og fylkeskommuner ha slik godkjenning fra departementet. Med de nye reglene ble godkjenningsordningen begrenset til å omfatte kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse. [Kommuneloven § 60 \(§ 59 a\) nr. 1](#) definerer hva økonomisk ubalanse innebærer.

Ørsta stod same dato i registeret med heimel i Kommunelova §60 d, dvs at kommunen ikkje har makta å halde planen for å dekkje inn tidlegare underskot.

I § 28 i Inndelingslova står:

Departementet fører kontroll med lovlegheita av budsjettvedtaka i kommunar og fylkeskommunar når utgreiing om samanslåing er sett i gang.

Eg har spurt departementet om kva som skjer ved ønskje om samanslåing av kommunar når minst den eine er i ROBEK, men har i skrivande stund ikkje fått svar.

## **Regionale idretts- og kulturtiltak**

I samband med kommunestruktur blir det gjerne brukt ein noko spesiell definisjon av det økonomiske faguttrykket *eksterne verknader*. Ein talar om eksterne verknader når nytte av eller ulempe ved eit tiltak vedkjem folk også i andre kommunar enn i den tiltaket blir etablert. I teorien er det ønskjeleg at kommunen er så stor at alle eksterne verknader er innanfor kommunen sine grenser. Ei avgjerd om iverksetjing vil då ta omsyn til velferda til alle dei som er berørte, (noko som og kan oppfattast som demokratisk). Bak ein slik tankegang vil då ligge at kommunestyret i ein kommune ikkje tenkjer så mykje på innbyggjarane i grannekommunar som på sine egne innbyggjarar, – som har høve til å vurdere deira innsats ved komande val. Eit eventuelt flott nytt kulturhus i Volda kan vere eksempel. Ørstingar kan ha nytte av det. Vil Volda kommunestyre ta omsyn til dette ved vedtak om realisering? Ørstingar betalar ikkje skatt til Volda. Teorien tilseier då alt anna likt at det er meir sannsynleg at kulturhuset blir bygt om kommunane slår seg saman. Ein kan ha somme motførestelling i høve til ein slik tankegang. For det første kan kommunestyret i Volda meine at eit kulturhus styrkjer tettstaden Volda som viktig regionalt senter og tru at ein då får positive ringverknader (gjerne på heilt andre felt), og som veg opp at ørstingar i vesentleg grad er ”gratispassasjerar” på kulturhuset. For det andre kan det i ein større kommune dukke opp behov på andre sektorar som fortrenger kulturhuset. I vårt tilfelle kan t.d. skuleutbygging på Vartdal og Sæbø bli konkurrerande prosjekt. Når vurdering av samanslåing av Volda og Ørsta må ein og tenkje på om tiltak med endå større nedslagsfelt blir meir aktuelle. Eit nytt kulturhus i Volda kan godt vere eit tiltak av ein slik kategori.



Dei fem kommunesamanslåingane som er gjort på 2000-talet gjev tynne data for å vurdere om det i praksis er noko i at regionale idretts- og kulturtiltak vert lettare realiserte. Ingen av kommunane har til og med 2009 så langt KOSTRA viser gjort store investeringar på kultursektoren. Slike prosjekt kan og vere samarbeidsprosjekt som ikkje kjem godt fram i KOSTRA. Bodø vart 01.01.05 slått saman med Skjerstad, som berre hadde vel 1000 innb mot over 40000 innb i Bodø. I Bodø er det og planar om nytt flott konsert- og teaterbygg med byggestart våren 2011 og opning i 2014. På grunn av Bodø sin dominans kan ein nok sjå bort frå at kommunesamanslåinga har spelt noka rolle for dei nye planane. I Kristiansund, som vart slått saman med Frei frå 01.01.08, er det planar om å bygge om kulturhuset Festivitetten for 160 mill kr, men langt frå alle pengane skal kome frå kommunen. Uttrykket ”storstove for Nordmøre” vert brukt. Ved samanslåinga hadde Kristiansund ca 17000 innb og Frei vel 5000. Kommunesamanslåinga har neppe svekka prosjektet, men har venteleg heller ikkje spelt så stor rolle den andre vegen. Nye Re kommune frå 01.01.02 (tidlegare Ramnes og Våle) og Aure og Vindafjord kommunar frå 01.01.06 er så små at dei er lite aktuelle for idretts- og kulturtiltak av eigentleg regional storleik, sjølv om det stundom kan ligge til rette for slike også i mindre kommunar, t.d. på historiske stader. Ramnes med ca 3700 innb vart 01.01.02 slått saman med Våle med 4100 innb. Her skjedde det litt spesielle at handelsstaden Revetal i Våle like ved kommunegrensa vart kommunesenter utan å ha vore det i Våle. I 2003 vart det opna ny idrettshall i Våle til 35 mill kr. Hallen vart bygd i samanslåingsprosessen. Etter det har det blitt kunstgrasbane og nytt tribunebygg, og ein held på med ein såkalla ”kaldhall” for fotball. Aure på knapt 2700 innb vart slått saman med Tustna med vel 1000 innb. I 2010 har kommunestyret vedteke ei større utbygging av idrettshall og kulturhus knytt til skulen i Aure sentrum. Denne kommunesamanslåinga har nær samanheng med den nye Imarsundbrua. Ein kan ikkje sjå bort ifrå at brua og kanskje kommunesamanslåinga har verka positivt inn på vedtaket. Vindafjord med knapt 4700 innb vart slått saman med Ølen med vel 3400. I nye Vindafjord kommune er tettstaden Ølen sentrum. Kommunen har ein Kommunedelplan for idrett, friluftsliv og kulturbygg 2009–12. For idrett meiner kommunen å ha tenleg med bygningsmasse. For kulturbygg er uttrykt eit ønskje om felles kulturhus for heile kommunen i kommunesenteret, som supplement til dei mange bygga i bygdelaga.

Sidan samanslåing av Volda og Ørsta blir vurdert som eit prosjekt som neppe gjev nemnande innsparing, jf. seinare bolck, kan ein vel seie at evna til å finansiere regionale idretts- og kulturtiltak ikkje vil bli nemnande større på kortare sikt iallfall. Dersom området Volda og Ørsta har ønskje om å hevde seg i ”ein høgare divisjon” på dette feltet, kan ein ikkje sjå bort frå at ei samanslåing vil gjere det lettare å få oppslutnad om dette. Det vesle datagrunnlaget som er motseier ikkje at samanslåing av kommunar kan verke positivt slik. Føresetnaden i Volda Ørsta er at ein maktar å takle lokaliseringsspørsmål internt.

## Volda og Ørsta. Balansekontoar. M.a. om verdipapir og gjeld

Folketal pr 0101009	8573	10343	0,82886977	
2009	1519 Volda	1520 Ørsta		
A.B Anleggsmidler (A)	1095016	1326607	1099584	4568
A.C Faste eiendommer og anlegg	585552	635017	526346	-59206
A.D Utstyr, maskiner og transportmidler	9280	20054	16622	7342
A.E Utlån	45302	29366	24341	-20961
A.F Aksjer og andeler	14718	106053	87904	73186
A.G Pensjonsmidler	440164	536117	444371	4207
A.H Omløpsmidler (B)	209712	204646	169625	-40087
A.I Kortsiktige fordringer	25748	27213	22556	-3192
A.J Premieavvik	34815	25601	21220	-13595
A.K Aksjer og andeler	91819	14700	12184	-79635
A.L Sertifikater	0	9842	8158	8158
A.M Obligasjoner	0	12219	10128	10128
A.N Kasse, postgiro, bankinnskudd	57330	115071	95379	38049
<b>A.O Sum eiendeler (A+B)</b>	<b>1304728</b>	<b>1531253</b>	<b>1269209</b>	<b>-35519</b>
B.B Egenkapital (C)	149211	195366	161933	12722
B.C Disposisjonsfond	12364	1960	1625	-10739
B.D Bundne driftsfond	18666	13165	10912	-7754
B.E Ubundne investeringsfond	60789	3794	3145	-57644
B.F Bundne investeringsfond	3291	3969	3290	-1
Endring i regnskapsprinsipp som påvirker AK (investering)	0	0	0	0
Endring i regnskapsprinsipp som påvirker AK (drift)	2080	0	0	-2080
B.G Regnskapsmessig mindreforbruk	2672	0	0	-2672
B.H Regnskapsmessig merforbruk	-4375	-11168	-9257	-4882
B.I Udisponert i investeringsregnskapet	13604	0	0	-13604
B.J Udekket i investeringsregnskapet	-3262	0	0	3262
B.K Likviditetsreserve	0	-7296	-6047	-6047
B.L Kapitalkonto	43382	190942	158266	114884
B.N Langsiktig gjeld	1073382	1248842	1035127	-38255
B.O Pensjonsforpliktelse	506747	595951	493966	-12781
B.P Ihendehaverobligasjonslån	0	0	0	0
B.Q Sertifikatlån	45028	0	0	-45028
B.R Andre lån	521607	652891	541162	19555
B.S Kortsiktig gjeld	82134	87045	72149	-9985
B.T Kassakredittlån	0	0	0	0
B.U Annen kortsiktig gjeld	79801	86631	71806	-7995
B.V Premieavvik	2333	414	343	-1990
<b>B.W Sum gjeld og egenkapital (C+D)</b>	<b>1304727</b>	<b>1531253</b>	<b>1269209</b>	<b>-35518</b>

Tabell 1: Hovudoversikt balanse for Volda og Ørsta kommunar henta frå KOSTRA.

I fjerde kolonne i tabell 1 er tala for Ørsta skalert ned som om Ørsta har same folketal som Volda. Femte kolonne viser så beløp for Ørsta minus beløp for Volda.

Bygt på resonnementet i førre avsnitt har Ørsta 35,5 mill kr mindre i Sum eiendeler. Dette er nok misvisande. Denne utsegna byggjer på delar av følgjande sitat frå Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner):

### § 8. Vurderingsregler

I balanseregnskapet er anleggsmidler eiendeler bestemt til varig eie eller bruk for kommunen eller fylkeskommunen. Andre eiendeler er omløpsmidler. Omløpsmidler skal vurderes til laveste av anskaffelseskost og virkelig verdi. Markedsbaserte finansielle omløpsmidler skal vurderes til virkelig

verdi. Anleggsmidler skal vurderes til anskaffelseskost. Anleggsmidler som har begrenset økonomisk levetid, skal avskrives med like store årlige beløp over levetiden til anleggsmiddelet. Følgende avskrivningsperioder skal legges til grunn:

- 5 år: EDB-utstyr, kontormaskiner og lignende.
- 10 år: Anleggsmaskiner, maskiner, inventar og utstyr, verktøy og transportmidler og lignende.
- 20 år: Brannbiler, parkeringsplasser, trafikklys, tekniske anlegg (VAR), renseanlegg, pumpestasjoner, forbrenningsanlegg og lignende.
- 40 år: Boliger, skoler, barnehager, idrettshaller, veier og ledningsnett og lignende.
- 50 år: Forretningsbygg, lagerbygg, administrasjonsbygg, sykehjem og andre institusjoner, kulturbygg, brannstasjoner og lignende.

Kommunen og fylkeskommunen kan legge til grunn en kortere avskrivningsperiode for det enkelte anleggsmiddel, dersom det er åpenbart at den økonomiske levetiden til anleggsmidlet er kortere enn de fastsatte avskrivningsperiodene.

Avskrivningene skal starte senest året etter at anleggsmidlet er anskaffet eller tatt i bruk av virksomheten.



Anleggsmidler skal nedskrives til virkelig verdi i balansen ved verdifall som forventes ikke å være forbigående. Nedskrivningen skal reverseres i den utstrekning grunnlaget for nedskrivningen ikke lenger er til stede.

Ørsta har 73,1 mill kr meir Aksjer og andeler under Anleggsmidler, medan Volda har 79,6 mill kr meir Aksjer og andeler under Omløpsmidler. Som ein ser at sitatet ovanfor er reglane for vurdering av Aksjer og andeler ulike alt etter korleis dei vert klassifiserte. Etter pressa å døme er det særleg grunn til å peike på at Ørsta eig ein god del meir aksjar i Tussa Kraft AS. På nettsidene til Tussa står pr 23.02.11:

Etter ekstraordinær generalforsamling i Tussa Kraft AS 29. desember 2005 er eigarsamansetjinga i selskapet slik; Tussa Kraft AS er eigd av sju kommunar og eit kraftselskap, alle heimehøyrande på Nord-Vestlandet. I tillegg eig selskapet sjølv ein aksjepost.

Aksjekapitalen er kr 29570000, delt på 2957 aksjar á kr 10000. Aksjekapitalen er vidare inndelt i 887 A-aksjar og 2070 B-aksjar. B-aksjar kan berre eigast av norske kommunar og fylkeskommunar. Elles er aksjane likestilte.

#### Aksjefordeling

Aksjonær	A-aksjar	B-aksjar	SUM	%-fordeling
 Ørsta kommune	309	747	1056	35,71
...				
 <a href="#">Volda kommune</a>	0	484	484	16,37

Aksjar i Tussa Kraft AS kan vere til "varig eie" og dermed Anleggsmidlar. Venteleg er vurderinga slik i Ørsta, og kommunen sine aksjar i Tussa Kraft AS står då ikkje i balansen til

marknadspris. Tala frå Tussa sin nettstad forklarar elles langt frå den store skilnaden i føringa av beløpa på Aksjer og andeler blant Anleggsmidler og Omløpsmidler. Men venteleg er det slik at Ørsta sin Sum eiendeler står fram som for liten i høve til Volda sin dersom ein legg marknadsverdien til grunn for alle verdipapir. Eg har ikkje data til å gå vidare på dette punktet. Her er likevel noko lett tilgjengeleg informasjon. I 2009 inntektsførte Volda 8,3 mill kr på Gevinst finansielle instrumenter (omløpsmidler). Ørsta hadde verken gevinst eller tap på slike. Etter Økonomisk oversikt – Investering var Kjøp av aksjer og andeler 0,1 mill kr for Volda og 6,1 mill kr for Ørsta, medan Salg av aksjer og andeler var høvesvis 4,3 og 10,1 mill kr.

I Ørsta kommunestyre 17.02.11 nemnde ein representant at Ørsta sine aksjar i Tussa er verd ca ½ mrd kr meir enn Volda sine (*Møre-Nytt*19.02.11). Det er ikkje referert diskusjon om beløpet. Eigenkapitalen i Tussa Kraft AS sin rekneskap per 31.12.09 er ca 340 mill kr (Årsrapport 2009:17), eller ca 11,5 gongar aksjekapitalen. Det står i rapporten om: "... store verdiar som ikkje kjem til uttrykk i balansen" (:40). Kvar aksje er pålydande kr 10000. Utbyttet var kr 14000.

Volda Ørsta vil få aksjemajoriteten i Tussa Kraft AS. Selskapet eigde pr 31.12.09 sjølv 12,8% av aksjane. Dette er aksjar utan røysterett. Volda Ørsta vil få 59,8% av røystene. Aksjemajoritet vil i regelen gje auka innverknad på m.a. kven som kjem med i styret og utbyttepolitikken. Aksjonæravtalar kan regulere makt i aksjeselskap. Det finst aksjonæravtale i Tussa Kraft AS gjeldande til 01.01.12 (:33). Avtalen regulerer iallfall utbyttepolitikken (:40). Fordeling av styreverv skal og vere omtalt (*Møre-Nytt* 240211).

Tussa er eit konsern. Ei verdsetjing er mellom 1,5 og 2 mrd kr (Årsrapport 2009:39). Eit enkelt reknestykke er å multiplisere desse tala med Volda og Ørsta sin del av aksjekapitalen i Tussa Kraft AS 0,1637 og 0,3571 og rekne ut differansen. For 2 mrd kr vert Ørsta sin del ca 386 mill kr høgare enn Volda sin del. Eg har ikkje informasjon eller gode føresetnader for nøyare vurdering.

Det maksimale avskrivingsgrunnlaget er A.C Faste eiendommer og anlegg og A.D Utstyr, maskiner og transportmidler, i tabell 1 difor 594,8 mill kr for Volda og 543 mill kr for Ørsta (kolonne 4). Volda har såleis ca 52 mill kr større maksimalt avskrivingsgrunnlag enn Ørsta. I 2009 var Avskrivningar 21,504 mill kr for Volda og 17,899 mill kr for Ørsta (ujustert for folketal 21,595 mill kr). Avskrivning var då høvesvis 3,6% og 3,3% av maksimalt avskrivingsgrunnlag. Ein kommune kan eige slikt som grunn, byggjefelt og industriområde som ikkje er gjenstand for avskrivning. Eigedom som er gjenstand for avskrivning kan som sitatet frå føresegnene ovanfor viser ha ulik avskrivningstid. Ørsta kan såleis ha noko meir eigedom som ikkje er gjenstand for avskrivning og/eller eigedom med noko lenger avskrivningstid. Då er føresetta at regelverket om avskrivning er følgt og heilt likt tolka.

Kapitalkonto er Anleggsmidler minus Langsiktig gjeld. Unytta lånemidler gjer at det ikkje alltid er nøyaktig slik. Det har heller ikkje vore uvanleg med andre mindre forklarlege avvik. Det er kontrollert at dei nemnde tilhøva ikkje skiplar data for følgjande vurdering: At Ørsta har større beløp på Kapitalkonto heng saman med det som er nemnt framanfor om ulik føring av Aksjer og andeler.

Volda har Arbeidskapital (Omløpsmidlar minus Kortsiktig gjeld) på 127,6 mill kr og Ørsta på 117,6 mill kr. (95,5 mill kr korrigert for folketal). Ubrukte lånemidler er 23,1 mill kr i Volda og 111,3 mill kr i Ørsta, noko som i svært stor grad forklarar skilnaden i høve til Arbeidskapital rekna ut som Eigenkapital minus Kapitalkonto. På den eine sida verkar skilnaden i Arbeidskapital liten utifrå den ulike føringa av Aksjer og andeler. På den andre sida er Ubrukte lånemidler ei kjelde til likviditet/arbeidskapital som ikkje utan vidare er til rådvelde for alle føremål, på noko sikt iallfall.

For å vurdere gjeldssituasjonen er det aktuelt å sjå summen av B.P. Ihendehaverobligasjonslån, B.Q. Sertifikatlån og B.R. Andre lån i høve til summen av A.C Faste eiendommer og anlegg, A.D. Utstyr, maskiner og transportmidler og A.E. Utlån. For Volda blir resultatet 0,8982 og for Ørsta 0,9827. Det er ein klar skilnad, men andelen gjeld rekna slik er høg for begge kommunar.

Statistisk sentralbyrå skriv:

Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån og ubrukne lånemidler. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlige lån (utlån av egne midler). Indikatoren omfatter dermed utlån hvis mottatte avdrag skal inntektsføres i investeringsregnskapet, i tillegg til innlån som skal avdras i driftsregnskapet.

Netto lånegjeld pr innb pr 31.12.09 var kr 59139 i Volda og kr 49524 i Ørsta. Netto lånegjeld pr 31.12.09 i % av brutto driftsinntekter 2009 var 101,9% i Volda og 91,3% i Ørsta.

Utanom Pensjonsforpliktelse hadde Volda ca 567 mill kr i Langsiktig gjeld pr 31.12.09. Korrigert for ulikskap i folketal var tilsvarende tal for Ørsta ca 541 mill kr.

Langsiktig gjeld pr 31.12.09 i prosent av bruttodriftsinntekter i 2009 var 219,3% i Volda og 222,5% i Ørsta.

Dei ulike måtane å vurdere gjeldsbyrde på gjev ikkje eintydig resultat ved samanlikning av kommunane.

Det ligg også føre statistikk for kommune konsern, som Statistisk sentralbyrå definerer slik:

Kommune konsern og fylkeskommune konsern består av kommune/fylkeskommunale regnskaper, kommunale/fylkeskommunale foretak (KF/FKF), interkommunale selskaper (IKS) og interkommunale samarbeider (kommunelovens § 27).

<b>Økonomisk oversikt, balanse, konsern - komm (K) etter region,</b>		
	<b>2009</b>	
	<b>Volda</b>	<b>Ørsta</b>
<b>EIENDELER</b>	:	:
Anleggsmidler (A) (Sum kap. 2.2 og 5.2)	1144913	1356193
Faste eiendommer og anlegg (2.27 og 5.27)	627125	660940
Utstyr, maskiner og transportmidler (2.24 og 5.24)	17125	23165
Utlån (2.22 og 5.22)	45094	29366
Aksjer og andeler (2.21 og 5.21)	15405	106605
Pensjonsmidler (2.20 og 5.20)	440164	536117
Immaterielle eiendeler (2.28 og 5.28)	0	0
Omløpsmidler (B) (Sum kap. 2.1 og 5.1)	221658	209299
Kortsiktige fordringer (2.13 og 5.13)	32892	27895
Premieavvik (2.19 og 5.19)	34815	25601
Aksjer og andeler (2.18 og 5.18)	91819	14700
Sertifikater (2.12 og 5.12)	0	9842
Obligasjoner (2.11 og 5.11)	26	12245
Kasse, postgiro, bankinnskudd (2.10 og 5.10)	62106	119016
Varer (5.17)	0	0
<b>Sum eiendeler (A+B)</b>	<b>1366571</b>	<b>1565492</b>
<b>GJELD OG EGENKAPITAL</b>	:	:
Egenkapital (C) (Sum kap. 2.5 og 5.5)	201192	219471
Disposisjonsfond (2.56 og 5.56)	15748	5832
Bundne driftsfond (2.51 og 5.51)	28785	21412
Ubundne investeringsfond (2.53 og 5.53)	58074	4256
Bundne investeringsfond (2.55 og 5.55)	3291	3969
Endring i regnskapsprinsipp som påvirker AK (investering) (2.580 og 5.580)	0	0
Endring i regnskapsprinsipp som påvirker AK (drift) (2.581 og 5.581)	2080	0
Regnskapsmessig mindreforbruk (2.5950 og 5.5950)	3815	27
Regnskapsmessig merforbruk (2.5900 og 5.5900)	0	-11198
Udisponert i investeringsregnskapet (2.5960 og 5.5960)	9532	752
Udekket i investeringsregnskapet (2.5970 og 5.5970)	-13	-16
Likviditetsreserve (2.5980 og 5.5980)	0	-7296
Kapitalkonto (2.5990 og 5.5990)	79880	201733
<b>Gjeld (D)</b>	:	:
Langsiktig gjeld (sum kap. 2.4 og 5.4)	1080059	1255690
Pensjonsforpliktelse (2.40 og 5.40)	506747	595951
Ihendehaverobligasjonslån (2.41 og 5.41)	0	0
Sertifikatlån (2.43 og 5.43)	45028	0
Andre lån (2.45 og 5.45)	527529	658813
Avsetning for forpliktelser (2.46 og 5.46)	755	926
Kortsiktig gjeld (sum kap. 2.3 og 5.3)	85318	90331
Kassekredittlån (2.31 og 5.31)	0	0
Annen kortsiktig gjeld (2.32 og 5.32)	82985	89934
Premieavvik (2.39 og 5.39)	2333	397
<b>Sum gjeld og egenkapital (C+D)</b>	<b>1366569</b>	<b>1565492</b>

Tabell 2: Økonomisk oversikt – balanse, konsern for Volda og Ørsta kommunar frå KOSTRA

Det er etter måten liten skilnad på Volda og Ørsta som kommunar og som kommune konsern, så her er berre noko informasjon eg fann etter avgrensa arbeid.

Volda og Ørsta Reinhaldsverk IKS (VØR): ”... er heileigd av Volda og Ørsta kommune og driv med innsamling, sortering og vidareending av avfall og kloakkslam frå hushald, fritids- hus og næringsliv”. I VØR sin rekneskap for 2009 står 32,3 mill kr i Sum anleggsmiddel. Beløpet viser at det er fleire element i konserna.

Volda og Ørsta er med i Søre Sunnmøre kommunerevisjon IKS og Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal IKS. (Ørsta er på veg inn i Åknes/Tafjord Beredskap IKS).

Ved søk i Google på t.d. KF Ørsta og KF Volda kjem det opp ei liste over KF i nærleiken, men ingen som dei to kommunane er med i. Databasen Kommunesamarbeid.no gjev ingen treff på §27-samarbeid for Volda eller Ørsta, men denne databasen pretenderer ikkje å vere komplett.

Eg har kontakta Volda og Ørsta for informasjon om KF, IKS og §27-samarbeid. Volda kommune har vore så venlege å svare 27.09.10, men e-posten inneheld ikkje informasjon som forklarar skilnaden på balansen for Volda som kommune og som kommunekonsern. Kommunen gjer merksam på at balansen for Volda kommune som ligg i KOSTRA avvik noko frå den som Volda kommune sjølv opererer med, og som er lagt ved i tabell 3.

<b>Vedlegg 3</b>			
<b>Balanseregnskapet</b>			
Tall i 1 kroner	Noter	Regnskap 2009	Regnskap 2008
<b>EIENDELER</b>			
<b>A. ANLEGGSMIDLER</b>			
Faste eiendommer og anlegg		812.876.190	800.230.440
Maskiner, maskiner og transportmidler		14.875.775	11.998.293
Pensjonsmidler		440.164.219	399.712.543
Utlån		45.003.856	42.841.699
Aksjer og andeler		14.852.374	15.012.519
<b>Sum anleggsmidler</b>		<b>1.427.669.716</b>	<b>1.075.699.401</b>
<b>B. OMLØPSMIDLER</b>			
Kortsiktede fordringer		31.827.019	36.107.147
Aksjer og andeler		91.819.002	93.511.304
Sertifikater		0	0
Utlån		0	0
Kasse, postgiro, bankinnskudd		58.171.107	53.309.873
Premiesvkk		34.814.703	25.589.985
<b>Sum omløpsmidler</b>		<b>216.631.825</b>	<b>201.527.249</b>
<b>Sum eiendeler</b>		<b>1.644.291.541</b>	<b>1.277.462.650</b>
<b>EGENKAPITAL OG GJELD</b>			
<b>C. EGENKAPITAL</b>			
Disposisjonsfond	1	-12.383.607	-15.487.538
Bundne driftsfond	4	-18.640.297	-20.032.113
Ubrukte investeringsfond	2	-58.074.327	-58.031.123
Bundne investeringsfond	3	-3.200.562	-792.275
Regnskapsmessig mindreforbruk		-3.791.770	0
Regnskapsmessig merforbruk		0	4.374.882
Utskottet i investeringsregnskapet		-0.532.351	-15.574.080
Utskottet i investeringsregnskapet		0	3.126.520
Livdøtterser		0	0
Kapitalkonto		-79.549.784	-89.813.537
Eiendomsmarkedsprisinnslag AK (drift)		-2.080.000	-2.080.000
Eiendomsmarkedsprisinnslag AK (investering)		0	0
<b>Sum egenkapital</b>		<b>-188.322.278</b>	<b>-174.689.286</b>
<b>D. GJELD</b>			
<b>LANGSIKTIG GJELD</b>			
Pensjonsforpliktelser		-506.746.970	-458.970.768
Utenforstående utlånsforpliktelser		0	0
Andre lån		-45.028.000	-35.000.000
Andre lån		-621.607.880	-626.859.247
<b>Sum langsiktig gjeld</b>		<b>-1.073.382.750</b>	<b>-1.028.830.015</b>
<b>KORTSIKTIG GJELD</b>			
Kauskredittlån		0	0
Andre kortsiktige gjeld		-80.253.126	-71.415.079
Premiesvkk		-2.333.398	-7.528.271
<b>Sum kortsiktig gjeld</b>		<b>-82.586.514</b>	<b>-73.943.349</b>
<b>Sum egenkapital og gjeld</b>		<b>-1.161.908.792</b>	<b>-1.102.623.335</b>
<b>MEMORIAKONTI</b>			
Ubrukte lånemidler		23.117.247	20.597.803
Andre memoriakonti		44.293.363	14.850.029
Modertid for memoriakontiene		-37.407.609	-39.955.092

Tabell 3: Vedteke balanseregnskap for Volda kommune



## Volda Ørsta. "KOSTRA-analyse" kommunale sektorar

I 2009 hadde Volda Brutto driftsutgifter pr innb på kr 56669, mot Ørsta kr 53929. Vekta etter folketal pr 31.12.09 blir gjennomsnittet kr 55171.

Både Ørsta og Volda er med i KOSTRA-gruppe 10 Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter. Dette er slik å forstå:

Kommunene er her gruppert langs tre ulike dimensjoner.

1. Folkemengde, hvor vi skiller mellom små, mellomstore og store kommuner. Små kommuner har færre enn 5000 innbyggere, mellomstore har fra 5000 til 19999 innbyggere, mens store kommuner har 20000 eller flere innbyggere

2. Bundne kostnader per innbygger, som er et mål på kommunenes kostnader for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver, og disse kostnadene varierer med demografiske, sosiale og geografiske forhold. For bundne kostnader per innbygger har vi valgt å bruke kvartilgrenser for å foreta en gruppering av kommunene. Kommuner med lave bundne kostnader omfatter de 25 % laveste kommunene rangert etter bundne kostnader per innbygger. Kommuner med høye bundne kostnader omfatter de 25 % høyeste kommunene rangert etter bundne kostnader per innbygger. De øvrige 50 % av kommunene har middels bundne kostnader

3. Frie disponible inntekter per innbygger, som er et mål på hvor mye inntekter kommunene har til disposisjon etter at de bundne kostnadene er dekket, og gir en antydning av kommunenes økonomiske handlefrihet. For frie disponible inntekter per innbygger har vi valgt å bruke kvartilgrenser for å foreta en gruppering av kommunene. Kommuner med lave frie disponible inntekter omfatter de 25 % laveste kommunene rangert etter frie disponible inntekter per innbygger. Kommuner med høye frie disponible inntekter omfatter de 25 % høyeste kommunene rangert etter frie disponible inntekter per innbygger. De øvrige 50 % av kommunene har middels frie disponible inntekter

Dei 20 kommunane i gruppe 10 er Ås, Stange, Modum, Hurum, Sande, Re, Stokke, Nøtterøy, Tvedestrand, Mandal, Songdalen, Lyngdal, Gjesdal, Bømlo, Osterøy, Stryn, Volda, Ørsta, Fræna og Melhus.

Ein samanslått kommune av Volda og Ørsta vil også hamne i gruppe 10. Folketalet ville pr 31.12.09 ha vore på 18916 innbyggjarar.

KOSTRA viser den prosentvise fordelinga mellom sektorar i kommunar og kommunegrupper. Tabell 1 byggjer på desse data derfrå. Tidlegare er nemnt Brutto driftsutgifter pr innbyggjar i Volda Ørsta. For KOSTRA-gruppe 10 er beløpet kr 53479. Då kan ein rekne ut brutto driftsutgifter pr innbyggjar i sektorane. Skilnaden mellom Volda Ørsta og Gruppe 10 multiplisert med folketal i Volda og Ørsta gjev Meirforbruk pr sektor. Volda Ørsta ville utifrå tal for 2009 ha eit samla meirforbruk på 32 mill kr.

Ei slik samanlikning er grov, men er likevel eit grunnlag for vidare diskusjon/gransking.

Det første ein kan merke seg er at gjennomsnittleg indeks i utgiftsutjamninga i inntekts-systemet for 2010 vekta etter folketalet er 1,0226 for gruppe 10. For Volda er indeksen 1,0742 og for Ørsta 1,0585. Det er såleis haldepunkt for å seie Volda og Ørsta er ein del meir tungvinte å drive enn gjennomsnittet av kommunane i gruppe 10. Ein gjennomsnittleg kommune i gruppe 10 hadde pr 31.12.09 eit innbyggartal på 10972, mot 8573 i Volda og 10343 i Ørsta.

Sektorane sine prosentar av brutto driftsutgifter 2009	Volda Ørsta	Gruppe 10	Meirforbruk mill kr
Adm, styring og fellesutg.	5,4	6,6	-9,9
Barnehage	11,3	11,8	-1,2
Grunnskoleopplæring	24,5	24,1	11,7
Kommunehelse	3,9	3,4	5,9
Pleie og omsorg	29,7	27,8	29,1
Sosialtj.	2,7	3,8	-10,5
Barnevern	2,2	2,5	-2,7
Vann, avløp, renov./avfall	2,7	4,1	-13,4
Fys. planl./kult.minne/natur/nærmiljø	1,3	1,4	-1,0
Kultur	3,1	3	2,5
Kirke	0,9	0,9	0,3
Samferdsel	1,9	1,5	4,9
Bolig	1,7	1,5	2,9
Næring	1,4	0,9	5,0
Brann og ulykkesvern	1,4	1,2	2,5
Interkommunalt samarbeid (§27-samarbeid)	0,0	0,2	-2,0
Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde	0,2	0,2	-0,4
Differanse inntil 100%	5,7	5,1	8,2
	100	100	32,0

Tabell 1: "KOSTRA-analyse"

I utgiftsutjamninga heiter eit av kriteria basistillegg og eit anna urbanitetskriterium. Særleg desse to gjer at den samla indeksen for Volda Ørsta ikkje vil vere lik vekta gjennomsnitt av indeksane for dagens kommunar, men kanskje ca 1,055. Det er så stor uvisse i tala elles, og ein treng heller ikkje oppfatta utgiftsutjamninga som nokon fasit, at nøyare sjekking har lite for seg. Eit grovt anslag kan då vere at arven frå Volda og Ørsta til Volda Ørsta ville vere eit meirforbruk på ca 30 mill kr. Kostnadsnøkklane i utgiftsutjamninga er elles blitt vesentleg reviderte frå og med 2011.

Neste steg er å studere sektor for sektor. Stange er ein kommune som er nokså lik Volda Ørsta i folketal og indeks i utgiftsutjamninga, men likskapen forsvinn når ein samanliknar indeksane for ulike kriterium. Profilen for utgiftsbehov for dei ulike sektorane er difor ulik. Det er ingen einskildkommune i gruppe 10 som er eit godt samanlikningsgrunnlag. Ein kan då gjere ein del andre reknestykke. Generelt svekker det samanlikningsgrunnlaget at Volda Ørsta ville ha så mykje høgare folketal enn gjennomsnittleg i gruppe 10.

Her er kommentarar til nokre sektorar.

## Administrasjon

Tabellen viser eit meirforbruk på – 9,9 mill kr, dvs eit mindreforbruk. Dette er i samsvar med biletet som to liknande analysar har gjeve for tidlegare år.

No er sektoren Administrasjon, styring og fellesutgifter samansett av element som til dels har lite med kvarandre å gjere. Tabell 2 nedanfor spesifiserer. Dette skilpar ikkje inntrykket av at ein i motsetnad til etter seiande mange andre stader ikkje kan rekne med å kunne spare noko vesentleg på administrasjon.

	2009	1519 Volda	1520 Ørsta	KG10 Gj.snitt kommunegruppe 10	KA15 Gj.snitt Møre og Romsdal	AKUO Gj.snitt landet utenom Oslo
<b>3.2 Brutto driftsutgifter for administrasjon, styring og fellesutgifter</b>						
Brutto driftsutgifter til funksjon 100 Politisk styring , i kr. pr. innb.		344	404	325	425	347
Brutto driftsutgifter til funksjon 110, Kontroll og revisjon, i kr. pr. innb.		38	48	60	58	72
Brutto driftsutgifter til funksjon 120 Administrasjon, i kr. pr. innb.		2589	2798	2803	3037	2919
Brutto driftsutgifter til funksjon 121, Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, i kr. pr. innb.		75	0	85	56	120
Brutto driftsutgifter til funksjon 130 Administrasjonslokaler, i kr. pr. innb.		232	-33	307	353	315
Brutto driftsutgifter til F 170 og 171 (premieavvik), i kr. pr. innb.		-1101	-23	-268	-924	-805
Brutto driftsutgifter til funksjon 180 Diverse fellesutgifter, i kr. pr. innb.		255	281	147	167	256
Brutto driftsutgifter til funksjon 190 Interne serviceenheter, i kr. pr. innb.		28	0	63	108	117
		2460	3475	3522	3280	3341

Tabell 2: Administrasjon

Det er likevel alltid råd å spare noko på Politisk styring og Administrasjon om ein vil, men her vert mint om følgjande. Organisasjonsutvikling og strategisk leiing, ikkje kommuneplanlegging, skal på 120 Administrasjon, likeeins t.d. heile rådmannsløna og dermed gjerne også viktig arbeid for næringsutvikling. Slike oppgåver kjem lett i klemme med for liten administrasjon. Også t.d. éin ordførar i staden for to kan alt anna likt svekke kapasiteten for arbeid med m.a. næringsutvikling.

## Grunnskoleopplæring

Sektoren omfattar 202 Grunnskole, 213 Voksenopplæring, 214 Spesialskoler, 215 Skolefritidstilbud, 222 Skolelokaler og 223 Skoleskyss. Pedagogisk psykologisk teneste er med i 202 Grunnskole.

Dette er ein stor sektor. Etter måten liten skilnad i prosent av Brutto driftsutgifter pr innbyggjar utgjer difor eit stort beløp. Det kan naturlegvis tenkjast at nøyare gransking viser høvesvis klart færre i aldersgruppa 6-15 år i Volda Ørsta enn gjennomsnittleg i gruppe 10. Drøftinga nedanfor viser kvifor ein slike analysar ikkje er prioriterte.

Volda og Ørsta samarbeider om skuletilbod heilt i søraust, stikkord Førde og Bjørke. Eit anna grenseland er Berkneshalvøya og Hovdebygda. Det er mogleg samanslåing av kommunane her kan gjere endring av skulestruktur med ei viss innsparring meir aktuelt?

Eventuelle andre innsparringar ved vidare sentralisering av skular har lite med kommunestruktur å gjere.

Det er allereie eit samarbeid om PP-teneste. Samarbeidet er etter pressa å døme noko omdiskutert. Men for denne tenesta og eventuelle andre støttefunksjonar for grunnskulen skulle ein tru det er økonomiske stordriftsfordelar ved felles tenester. Nærare utgreiing bør skje av folk som kjenner dei lokale tilhøva til botnar.

### **Kommunehelse**

Dette er ein sektor som er ulikt organisert kringom, og ein grov KOSTRA-analyse kan difor vere misvisande. Legevaktsamarbeid har tradisjonelt vore eit stikkord for moglege innsparingar, og eit slikt samarbeid skjer i dag, også for eit vidare område. Moglege endringar i funksjonane ved Volda sjukehus kan etter pressa å døme kunne føre til at det blir nødvendig med endringar. Men dette og alt anna ved kommunehelse bør greiast ut av folk som kjenner dei lokale tilhøva til botnar. Generelt er det ein sektor med ikkje uvesentlege stordriftsfordelar.

### **Pleie og omsorg**

På byggesida skal store sjukeheimsanlegg vere økonomisk gunstige. Kommunestruktur har vore diskutert dei siste åra, men store statlege tilskot til sjukeheimsbygging vart likevel sett inn før kommunestrukturen eventuelt vart endra. Dersom det no vert ei bølge av samanslåing av kommunar, kan dette vere eit eksempel på svak samfunnsplanlegging på landsbasis. Både i Volda og Ørsta er det siste åra gjort store investeringar i sjukeheimar, og det er lite aktuelt med å "forlate" desse og bygge eit nytt og større anlegg for begge kommunane. (I Ørsta vert sjukeheimsstrukturen innan kommunen allereie drøfta). Korleis framtidig meirbehov kan dekkast er ei anna sak. Her vil også samhandlingsreforma kunne endre føresetnadene.

I inntektssystemet finst ein delindeks for Pleie og omsorg. Vektar ein indeksane for kommunane i gruppe 10 med folketal, vert gjennomsnittet 1,0171. Tilsvarende for Volda og Ørsta 1,1610. Demografiske tilhøve gjer at Volda Ørsta har eit mykje større behov for eldreomsorg enn gjennomsnittleg i gruppa. Volda Ørsta ville i 2009 ha brukt kr 16386 pr innbyggjar til Pleie og omsorg, ein gjennomsnittleg kommune i gruppe 10 kr 14867. Dersom ein multipliserer kr 14867 med 1,1610/1,0171 blir resultatet kr 16970, som er ein heil del meir enn kr 16386. Dersom utgiftsutjamninga i inntektssystemet som føresett speglar av behov, ville det ikkje vere noko meirforbruk innan Pleie og omsorg i Volda Ørsta.

### **Sluttkommentar**

Når det i Volda Ørsta er høvesvis mange eldre, så er det høvesvis færre yngre, kanskje også i dei aldersklassene som er i barnehage og grunnskule. Det kan såleis vere at Volda Ørsta høvesvis brukar mykje pengar på desse sektorane. I vurderinga av dette må ein også trekke inn geografiske tilhøve. Men å ta ut ytterlegare stordriftsfordelar på desse sektorane, og også eventuelt å gjere andre innsparingar, har lite med kommunestruktur å gjere; som ovanfor nemnt for grunnskulen.

For ein del støttetjenester innan større sektorar og for ein del mindre sektorar kan det vere midlar som kan frigjerast ved kommunesamanslåing. Slike delsektorar og sektorar er ofte ulikt organisert kring om, ja til dels varierer det mykje i kor stor grad aktiviteten er i vanleg kommunal regi. Det er tilrådeleg at utgreiing i slike tilfelle blir gjort av folk som kjenner dei lokale tilhøva til botnar.

Ved kommunesamanslåing vert det ofte og ofte einast fokusert på moglege innsparingar i administrasjonen. For Volda Ørsta er det neppe noko vesentleg å spare. Det er like sannsynleg at ein vil trenge meir kapasitet om ein ønskjer seg ei leiing som i større grad driv med strategisk arbeid og liknande.

Kommunaløkonomisk er det lite som tyder på at samanslåing av Volda og Ørsta har noko vesentleg føre seg. Men dersom ein først og fremst av andre grunnar ønskjer å slå saman kommunane, så bør ein sjå nærare på ein del delsektorar og mindre sektorar. Det er allereie gjort ein del arbeid i den lei, m.a. i regi av regionrådet for Søre Sunnmøre?

## Volda og Ørsta. KOSTRA om fagfolk

Dette kapittelet inneheld ein del statistisk terminologi. Det burde likevel vere råd for dei som ikkje er vande med slik framstilling å skjønne ”bodskapen”.

Kommunane Volda og Ørsta høyrer begge til i KOSTA-gruppe 10. Det vil også ein kommune Volda Ørsta gjere, – fordi folketalet blir under 20000 innb.

### Barnehager

	Volda	Ørsta	Gj.snitt gruppe 10	Gj.snitt Møre og Romsdal	Gj. snitt landet utenom Oslo
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning, prosent	90,7	92,3	88,7	81,0	85,3
Andel assistenter med førskolelærerutd., fagutd, eller annen pedagogisk utdanning, prosent	17,2	26,2	27,9	20,7	25,3

Tabell 1: Fagutdanna i Barnehager

Volda og Ørsta stiller sterkt når det gjeld førskulelærarar som ”styrere og pedagogiske ledere”. I Volda er det etter måten få assistentar med utdanning som blir rekna som relevant i høve til denne indikatoren. Det er litt vanskeleg å forstå at det låge utdanningsnivået på assistentar akkurat i Volda skulle kome av rekrutteringsvanskar.

KOSTRA inneheld 10 kvalitetsindikatorar for barnehagar. Det er svært liten samvariasjon (korrelasjon målt ved Pearson’s  $r$ ) mellom disse indikatorene og Folketal 01.01.08. Og berre éin korrelasjonskoeffisient er signifikant på minst nivå 0,1. Det er Andel assistenter med førskolelærerutd, fagutd, eller annen pedagogisk utdanning der korrelasjonskoeffisienten er -0,116 med signifikansnivå 0,05. Dette støttar ikkje ein hypotese om at kommunar med lågt folketal har problem med kvaliteten i Barnehager.

Eg sett på samvariasjonen mellom den såkalla distriktsindeksen og somme kvalitetsindikatorar. Andel barn 1–5år med barnehageplass er heilt utan samvariasjon med distriktsindeksen. For ein del andre kvalitetsindikatorar er korrelasjonskoeffisientane signifikante, men ingen av dei er store. Kommunar som er ”sentrale” har større Andel barnehager med åpningstid 10 timer eller mer pr dag. Kommunar som er ”distrikt” har gjerne heller opningstider på 6–9 og frå 9–10 timar. Andel assistentar med førskuleutdanning, fagutd, eller annen pedagogisk utdanning blir høgare til ”meir distrikt”. Mindre overraskande kanskje at det same gjeld Leke- og oppholdsareal per barn i barnehage (m<sup>2</sup>).

## Grunnskoleopplæring

Her er resultatindikatoren Gjennomsnittlige grunnskolepoeng sentral. For Grunnskoleopplæring er ikkje utdanning til personellet med blant kvalitetsindikatorane i KOSTRA, med unntak av for SFO. Grunnen er venteleg at kvaliteten på innsatsfaktorar ikkje er interessant når ein har gode indikatorar for resultat. Nokon tilsvarende resultatindikator som Gjennomsnittlige grunnskolepoeng finst ikkje for andre sektorar.

I Volda har berre 19% av dei tilsette i Skolefritidsordning utdanning som lærar, førskulelærar eller barne- og ungdomsarbeidar. Tilsvarende tal for Ørsta er 45%. Gjennomsnittet i kommunegruppe 10 er 35%, Møre og Romsdal 29, Landet utenom Oslo 36.

Det er litt vanskeleg å forstå at det låge utdanningsnivået akkurat i Volda skulle kome av rekrutteringsvanskar.

## Pleie og omsorg

	Volda	Ørsta	Gj.snitt gruppe 10	Gj.snitt Møre og Romsdal	Gj. snitt landet utenom Oslo
Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/fagutdanning fra videregående skole, prosent	37	48	41	44	43
Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/fagutdanning fra høyskole/universitet, prosent	39	31	31	31	30
	76	79	72	75	73

Tabell 2: Fagutdanna i Pleie- og omsorg

Volda og Ørsta ikkje står til atters når det gjeld fagutdanning for dei tilsette i pleie og omsorg. Volda stiller særleg sterkt når det gjeld tilsette med høgare utdanning, medan Ørsta har få heilt ufaglærde.

KOSTRA inneheld 11 kvalitetsindikatorar for pleie og omsorg. Med eit par unntak er det liten og ingen signifikant samvariasjon mellom Folketal pr 01.01.08 og kvalitetsindikatorane for Pleie og omsorg. Dette gjeld og for Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/ fagutdanning. Men når ein spaltar denne indikatoren på to utdanningsnivå får ein samvariasjonar på høvesvis -0,195 og 0,135, begge på signifikansnivå 0,01. Dei fagutdanna i dei større kommunane har såleis gjennomgåande noko høgare utdanning enn i dei mindre kommunane. Men samla vurdert er det lite argumentasjon å hente til debatten om kommunestorleik i kvalitetsindikatorane for Pleie og omsorg.

Eg sett på samvariasjonen mellom den såkalla distriktsindeksen og somme kvalitetsindikatorar. Legetime pr. uke pr. beboer i sykehjem er heilt utan samvariasjon med distriktsindeksen. Tilsvarende indikator for fysioterapitimar viser berre ein smule samvariasjon, men signifikansen er på 0,062 for at "sentrale" kommunar har eit litt betre tilbud.

Når det gjeld Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/fagutdanning er det ein liten men signifikant korrelasjon i den lei at ”distrikt” er betre rusta. Men dersom ein spaltar i ”fagutdanning fra videregående skole” og ”fagutdanning fra høyskole/universitet”, så er det den første kategorien som dreg opp for kommunar som er ”distrikt”. Men alle utslag er små. ”Sentrale” kommunar driv i noko større grad med brukargranskingar både for institusjons- og heimetenester.

### **Barnevern**

Volda hadde i 2009 2,7 Stillinger med fagutdanning pr 1000 barn 0–17år, Ørsta 2,6. I kommunegruppe 10 var gjennomsnittet 2,4, i Møre og Romsdal 2,5, Landet utanfor Oslo 2,7 og Alle kommuner 2,8.

Indikatoren er slik definert: ” Tall hentes fra KOSTRA-skjema 8 Personell og organisering av barneverntjenesten, antall sosionomer + barnevernspedagoger + annen høyskoleutdanning. Her ses personer med fagutdanning ift. antall barn 0-17 år i kommunen”. I e-post 22.09.10 skriv Statistisk sentralbyrå: ”... det er ikke ubesatte stillinger med i den indikatoren”.

Det verkar ikkje som om Volda og Ørsta kvar for seg til og med 2009 hittil har hatt alvorlege problem med rekruttering til Barnevern.

KOSTRA inneheld 5 kvalitetsindikatorar for barnevern. Korrelasjonskoeffisienten mellom Innført internkontroll i barnevernstjenesten og Folketal pr 01.01.08 er 0,081 på signifikansnivå 0,1. For Benyttet brukerundersøkelse siste år og System for brukerundersøkelser i barnevernstjenesten er koeffisientane 0,257 og 0,206 på signifikansnivå 0,01. For desse indikatorane kjem kommunar med høgare folketal gjennomgåande noko betre ut enn kommunar med lågare folketal. Andel undersøkelser m. behandlingstid over tre måneder, prosent og Stillingar med fagutdanning per 1000 barn 0–17 år viser ingen samvariasjon med Folketal pr 01.01.08. At Stillinger med fagutdanning per 1000 barn 0–17 år ikkje gjer det er kanskje uventa utifrå den offentlege debatten? Om fagfolka eventuelt er betre i mindre eller større kommunar seier ikkje statistikken noko om. Heller ikkje ein argumentasjon om at fagmiljødanning m.m. gjer at ”to fagutdanna alt anna likt kan gjere meir enn dobbelt så stor nytte som ein” kan vurderast utifrå indikatorane. Tilsvarende innvending kan gjelde for andre sektorar og. Dei tre første kvalitetsindikatorane for barnevern er gjerne ikkje dei mest interessante når ein vurderer kommunestorleik, og analysen ovanfor rokkar ikkje med det. Dei to siste ville eg på førehand kalle interessante, men analysen støttar ikkje opp om ein ev hypotese om at små kommunar i mindre grad enn større kommunar klarer å skaffe seg kvalifisert arbeidskraft.

Eg sett på samvariasjonen mellom den såkalla distriktsindeksen og somme kvalitetsindikatorar. Det er liten og ingen signifikant samvariasjon mellom distriktsindeks og Andel undersøkelser m. behandlingstid over tre måneder, prosent. Sentrale kommunar har i noko større grad Innført internkontroll i barneverntjenesten, Benyttet brukerundersøkelse siste



år og System for brukerundersøkelser i barneverntjenesten. Den største samvariasjonen, som er topp signifikant, er at kommunar som er ”distrikt” har fleire Stillingar med fagutdanning per 1000 barn 0–17år. Dette funnet kan verke overraskande utifrå den offentlege debatten.

### **Sluttmerknad**

Den statistiske analysen ovanfor byggjer på nokså summariske data. For ei tid sidan signaliserte to toppleiarar i staten uro for kvaliteten på viktige tenester i mindre kommunar. Dei har tilgang til data av mindre summarisk karakter. Ein bør vere open for at dei har noko å bidra med i debatten.

At mange kommunar berre har små stillingsbrøkar i viktige tenester er eit faktum.

Analysen byggjer på historiske data, og seier mindre om utfordringar i framtida. Likevel er analysen ei klar empirisk motvekt mot generell nedvurdering av kvaliteten på tenestene i mindre folkerike kommunar.