

Inge Dyrhol

KOMMUNESTRUKTUR

Nokre generelle kommentarar til utgreiing av økonomi.
To kommentarar til Volda og Ørsta.

Forfattar	Inge Dyrhol
Ansvarleg utgjevar	Høgskulen i Volda
ISSN	1891-5973
Sats	Forfattar
Distribusjon	http://www.hivolda.no/notat

© 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 hovudføre mål 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.

Innhald

Forord	2
Vurdering av økonomien til ein kommune	3
<i>Økonomisk stilling</i>	3
<i>Utvikling i økonomisk stilling</i>	4
Stordriftsfordelar ved kommunesamanslåing.	
Netto eller brutto driftsutgifter per innbyggjar ved vurderinga?	8
Produksjonsindeks og samla score i dataomhyllingsanalyse for effektivitet	15
Volda og Ørsta. Litt om økonomisk evne til framtidig drift	16
Volda og Ørsta – Administrasjonsutgifter	18
<i>Brutto driftsutgifter</i>	19

Forord

Eg underviser i Kommunal økonomi ved Høgskulen i Volda. Eg har vore administrasjonssjef i vel 15 år i tre ulike kommunar.

Kommunestruktur er eit tema som er debattert for tida. Kommuneøkonomi er det eg har best innsikt i når det gjeld vurdering av kommunestruktur.

Ørsta og Volda kommunar har fått laga ei utgreiing om samanslåing, men Ørsta har no lagt saka bort for denne gongen iallfall.

Arbeidet her eir ei vidareføring av Inge Dyrhol 2011: *Kommunestruktur. Ekstern vurdering av nokre aspekt – fokus på Volda og Ørsta*, notat nr 4/11 Høgskulen i Volda og Møreforskning og Inge Dyrhol 2011: *Bidrag til debatten om kommunestruktur – med eksempel frå Volda og Ørsta*, notat 5/11 osv.

Volda, august 2011

Inge Dyrhol
Førstelektor

Vurdering av økonomien til ein kommune

Merk at å vurdere økonomisk stilling og utvikling i økonomisk stilling ikkje er det same.

Økonomisk stilling

”Formuesbevaringsprinsippet”, eller *bærekraftig økonomisk utvikling*, som fleire og fleire kallar det, er ein svært gamal tanke i økonomien. Eg nemner at Sir W. Petty i 1662 dokumenterte innsikt i skilnaden på *reproduksjon* og *vekst*. Overført til rekneskap kan eit slikt prinsipp i si enklaste form skrivast slik:

(1) Økonomisk stilling pr 31.12. = Økonomisk stilling pr 01.01. + Overskot

Dette er også den grunnleggande formuleringa av *kongruensprinsippet*.

Kva skal ein meine med Økonomisk stilling? Etter mitt syn er ei bra teoretisk presisering slik:

(2) Verdien eigedelar har som ressursbase for framtidig oppfyljing av organisasjonen sine målsetjingar *minus* den avgrensing gjeld inneber for oppfyllinga.

Kommunen må t.d. ha bygg til skular, barnehagar og eldreinstitusjonar for å kunne oppfylle målsetjingar om god tenesteyting på desse områda. (Vi ser her bort frå diskusjonen om privatisering). Men det er ikkje i seg sjølv eit poeng å ha mange og dyre slike bygg. Merk at eigedelar som ikkje deltek direkte i tenesteytinga også kan vere i ressursbasen. Særleg vert nemnt at ingen eigedelar som kan transformerast til likvidar fell utanom ressursbasen.

Presiseringa i (2) ligg innafor ramma Eigedelar – Gjeld, og er såleis ei formulering av eit omgrep for Eigenkapital.

Høg gjeld vil t.d. kunne innebere at kommunen ikkje kan ha så omfattande drift i framtida, noko som vil kunne avgrense måloppfyllinga.

Dersom ein kommune har låge avskrivningar og høg gjeld, vil den økonomiske stillinga vere svak. Låge avskrivningar kan bety at avskrivningstida er ute for investeringar som framleis er i bruk. Men i tider med prisstiging vil også avskrivningar på eldre investeringar vere lågare enn på tilsvarende nye. Høg gjeld kan i slike situasjonar innebere at ein ikkje har klart å betale ned lån etter opphavleg avdragsplan.

Bokført eigenkapital er gjerne eit utgangspunkt for vurdering av økonomisk stilling. Men ein god analyse av økonomisk stilling grev noko djupare. I kva grad har ein dei ”rette” eigedelane i høve til målsetjingane? Målsetjingar er gjerne knytte til behov. Tenk at ein kommune har

eigedelmiksen E1. Denne miksen gjev grad av mål oppfylling lik M1. Tenk i staden at kommunen hadde eigedelmiksen E2 som bokført har same verdi som E1. Men E2 gjev grad av mål oppfylling $M2 < M1$. Det må då til supplerande eigedelar for å kunne oppnå M1. I følge (2) ville vi ikkje seie at E2 har same verdi som E1. Dersom barnetalet i ein kommune går ned og talet på eldre aukar, vil kommunen gitt same bokførte verdi på eigedelar ha større M dess større del av eigedelane som er knytte til eldreomsorg i høve til oppvekst.

Tenk at kommunen investerer 1 mill kr og låner heile beløpet. Eigenkapitalen blir som straksverknad uendra. Tenk at kommunen berre låner 0,5 mill kr. Eigenkapitalen blir framleis som straksverknad uendra. Her er enklast mogleg illustrasjon av det. Kommunen hadde som eigedelar berre 0,5 mill kr i likvidar, inga gjeld, og dermed eigenkapital på 0,5 mill kr. Etter investeringa hadde kommunen berre anlegg 1 mill kr som eigedel, gjeld 0,5 mill kr, og eigenkapital framleis 0,5 mill kr. Også om kommunen ikkje lånte noko ville eigenkapitalen vere uendra. Ein skifta berre eigedelen likvidar 1 mill kr mot eigedelen anlegg 1 mill kr. Høgresida av balansen ville som straksverknad vere uendra. Vi innser at om vi låner 0 til 100 % så blir resultatet det same. Men all kapital kostar. På ev gjeld må vi i framtida betale rente. Desse pengane kunne vi ha brukt til noko anna. På likvidar, t.d. bankinnskot, får vi rente. Når vi brukar likvidane får vi ikkje lenger denne renta. Auke i rente ut og redusert rente inn vil redusere framtidige overskot. Framtidig forbetring av økonomisk stilling år for år i (1) blir då redusert. Så vi må tenkje lenger enn straksverknaden på eigenkapitalen når vi gjer ei investering. Det gjeld å prioritere "rett" i høve til målsetjingane, slik at investerer minst mogleg for å kunne nå ei viss grad av mål oppfylling.

Utvikling i økonomisk stilling

Korleis skal ein vurdere korleis økonomisk stilling i ein kommune utviklar seg? Med god bruk av omgrep burde overskot, ev underskot, vise dette. Data frå KOSTRA er nyttig når vi skal vurdere både nivå i utgangspunktet og endring over tid.

Balansen for kommunar er sett opp på same måten som balansen for bedrifter. Men den delen av rekneskapen som følger med kva som skjer gjennom året er ikkje ført på same måten, og difor vert ikkje omgrep for overskot like. Ein kan såleis prøve å svare på spørsmålet innanfor regelverket for kommunale rekneskap eller uavhengig av dette. Uavhengig av regelverket vil endring bokført eigenkapital vere det som i utgangspunktet er mest naturleg å kalle overskot.

Men vi kan naturlegvis og gjere vurderingar etter (2) pr 01.01. og pr 31.12. Skilnaden mellom dei kan vil oppfatte som eit avansert omgrep for overskot. Vi kan ha endra målsetjingar i løpet av året. I slike tilfelle kan det vere ein fordel ev å spesifisere kva utslag dette har fått.

Vi skal ikkje gå djupare inn i teorien.

Netto driftsresultat i Økonomisk oversikt – Drift vert framheva som det mest sentrale resultatomgrepet for kommunar. Det er skilnaden mellom arbeidskapital inn og arbeidskapital ut i driftsdelen. Ein enkel måte (tommelfingerregel) å tolke kommunelova på er at netto driftsresultat skal vere større eller lik null for at kommunen ikkje skal låne til drift. Avdrag er belasta før ein kjem til netto driftsresultat. Det er rådd til at netto driftsresultat bør vere minst 3 % av brutto driftsinntekter for at det økonomisk stilling, noko strengare definert, ikkje skal bli forverra. Kort sagt vil avdrag, som blir belasta etter ”anordningsprinsippet”, oftast vere lågare enn avskrivningar. I kravet om 3 % er avskrivningar ”summarisk belasta” ”i staden” for avdrag. Korleis netto driftsresultat har utvikla seg over åra er det viktig å studere. Ved jamn nedgang har økonomien stramma seg til.

Men før vi kjem til netto driftsresultat har vi rekna ut brutto driftsresultat som skilnaden mellom Sum driftsinntekter og Sum driftsutgifter. Er den siste posten stor i høve til den første. Korleis er utviklinga over tid? Dersom det er jamn auke i Sum driftsutgifter som prosent av Sum driftsinntekter, er det teikn på at økonomien strammar seg til.

På tilsvarande måte må vi sjå på kor store Sum eksterne finansinntekter og –utgifter er, og korleis dei har utvikla seg over tid.

Den formelle periodemarginen i driftsdelen er botnlina Regneskapsmessig mer-/mindreforbruk. Denne kan vere både større og mindre enn netto driftsresultat. Dersom beløpet er mindre har kommunen i driftsdelen lagt opp sparing av arbeidskapital og/ eller overført arbeidskapital til godskriving i investeringsdelen. Dersom botnlina er større enn netto driftsresultat har kommunen brukt av tidlegare oppspart arbeidskapital. I tilfelle botnlina år etter år er større enn netto driftsresultat er det tale om ei framhaldande tæring på reservane. Merk at dette gjeld sjølv om botnlina er positiv. Det er viktig å sjekke om ei slik utvikling er på gang. Har vi tilgang til balansekontoar med kap 2.5 Egenkapital spesifisert kan vi sjå kor stor tæringa er i høve til reservane.

Det er fristar for dekning av Regneskapsmessig merforbruk. Dersom vi har tilgang til Økonomisk oversikt – drift for fleire år, er det viktig å sjekke om kommunen har makta å følgje hovudregelen. I kva grad har underskot hopa seg vidare opp i perioden.

Somme kommunar har ein del verdipapir som går opp og ned på børsen. For nokre slike papir er regelverket at kursgevinst og kurstap skal først før Netto driftsresultat på Økonomisk oversikt - Drift. Vi ønskjer å kjenne til omfang og kursutvikling på slike papir. Ved rask kursoppgang kan t.d. eit papirtap bli dekt opp utan reelle nedskjeringar i kommunen. Det er interessant å vite om kommunen har budsjettet, ev meir og meir, med at kursgevinst skal dekkje opp negativt Brutto driftsresultat. Netto driftsresultat kan då likevel vere større eller lik null i budsjettet. Dersom budsjett i ein slik situasjon ikkje held, kan situasjonen utvikle seg til å bli vanskeleg. Er ei slik utvikling på gang? Har ein makta å gjere grep straks ein slik svikt skjedde?

Kommunar kan altså få større Netto driftsresultat på grunn av kursoppgang på uselde verdipapir. Denne kursoppgangen viser ikkje att som kroner i kassa. Dette kan skape behov for likvidar til å betale rekningar med. Ein kan selje unna nokre verdipapir. Kor gunstig dette er avheng av kursen. Eit anna alternativ er å ta opp kassekreditt. Slike lån skal gjerast opp før året er ute. Har kommunen klart det?

Andre kommunar sit med aksjar t.d. i kraftselskap. Aksjeutbytte er pengar rett i kassa, og er såleis ei form for arbeidskapital inn som er heilt annleis utifrå likviditetsomsyn enn kursgevinst på papiret.

I Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) står m.a. i § 8:

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.

På balansekonto står Aksjer og andeler både blant Anleggsaktiva og blant Omløpsaktiva. Ein aksjepost, t.d. i eit kraftselskap som nemnt, kan vere tenkt til ”varig eie”, og såleis vere Anleggsaktiva. Over tid kan slike aksjar ha fått stor verdi som ikkje kjem fram på balansekonto. Det går føre seg ein debatt om samanslåing av Volda og Ørsta kommunar. Somme har peikt på at Ørsta av den grunnen som er peika på i dette avsnittet har store verdier som ikkje kjem fram på balansekonto, og nokre er lite villige til i framtida å dele desse med folk i noverande grannekommune.

I Økonomisk oversikt – investering finst og data som kan brukast ved vurdering av økonomien til ein kommune. Sjølve storleiken på investeringane, særleg sett over nokre år kan vere nyttige data. I kva grad kommunen kan stille med fersk eigenkapital, dvs føre over arbeidskapital frå driftsdelen til finansiering av investeringar same året, er og noko ein bør legge vekt på. Finansieringsbehov er netto i den meining at somme inntekter er trekte frå, nemleg dei som er med i Sum inntekter øvst i skjemaet. Finansieringsbehov er likevel ikkje eit omgrep for berre arbeidskapital ut som må dekkjast. Vi ser at interne finansieringstransaksjonar ut (avsetning til fond) også er med. Finansieringa kan skje med arbeidskapital inn, arbeidskapital overført frå drift, eller finansieringstransaksjonar inn (bruk av fond). Det eine resultatomgrepet som finst er Udekket/udisponert, og som såleis er ei blanding av årets transaksjonar for arbeidskapital og interne finansieringstransaksjonar. Noko omgrep tilsvarande Netto driftsresultat finst såleis ikkje, men det kan vere nyttig å rekne seg fram til årets arbeidskapital inn og arbeidskapital ut i investeringsdelen. Det er spegelbiletet av å sjå på tilhøvet mellom interne finansieringstransaksjonar ut og inn. Merk at finansieringstransaksjonar også finst (i siste bolc) av Økonomisk oversikt – drift. Så vi skil mellom finansieringstransaksjonar som høyrer heime i drift og i investering.

Har vi Økonomisk oversikt – investering for fleire år kan vi studere utviklinga over tid. Dersom ein kommune t.d. siste fem åra knapt har overført noko frå driftsrekneskapen kan det vere eit teikn på stram økonomi. Dersom ein har brukt mykje meir fond enn ein har lagt opp, så har det skjedd ei tæring av reserver. Ein skal likevel vere merksam på at kommunen kan ha spart med sikte på å kunne investere, gjerne i noko stort, slik at tæring over ein viss bolk kan vere tilsikta. Planlagde investeringar kan også bli utsette på grunn av t.d. planleggingskapasitet og konflikhtar om arealbruk og grunnerverv. Dersom bruk av lån er ein svært stor og gjerne aukande del av Finansieringsbehov er det er eit teikn på svak økonomi. Det finst somme lån som er subsidierte av staten. Når kommunen har prosjekt som fell inn under slike ordningar, er det gjerne gunstig å låne mest mogleg. Så får ein heller låne mindre til noko anna, gjerne i seinare år. Så ein ekstern analyse av slike tilhøve kan vere nokså usikker. Men for oss er det viktige at vi klarer å trekke fram og drøfte poeng utifrå dei data vi har.

Ovanfor har vi vore teke for oss: Balansekonto, Økonomisk oversikt – drift og Økonomisk oversikt – investering. Dersom vi har tilgang til to eller tre av desse, er det viktig at vi ser dei i samanheng. Har vi tilgang til skjema for fleire år, er det som nemnt ovanfor også viktig å sjå på utviklinga over tid. Det er ei målsetjing å få til ei samla vurdering utifrå alle skjema over tid.

Stordriftsfordelar ved kommunesamanslåing. Netto eller brutto driftsutgifter per innbyggjar ved vurderinga?

Bakgrunnen for følgjande tankar er at det i ein del utgreiingar eg har lese, seinast Krumsvik og Lie (2011), er nytta netto driftsutgifter per innbyggjar (ev i målgruppe) til vurdering av mogleg innsparing ved samanslåing av Volda og Ørsta kommunar. Alternativet er å nytte brutto driftsutgifter per innbyggjar, slik som mellom anna gjort i Dyrhol (2004). Eg kan ikkje hugse at å sett utgreiingar som drøftar valt alternativ. Ein kan naturlegvis rekne på begge måtar og sjå om det har noko vesentleg å seie for konklusjonane.

I den internasjonale fagtradisjonen som ser t.d. kommunestorleik utifrå eit grenseland mellom faga økonomi og statsvitskap er omgrepa allokeringseffektivitet (også kalla prioriterings-) og stordriftsfordelar viktige i vurderinga (t.d. Baily 1999). Eg skal ikkje kome inn på allokeringseffektivitet, som både er vanskeleg å seie talfeste og for samanslåing av norske kommunar i dei fleste tilfelle mest av teoretisk interesse. Derimot er eventuelle stordriftsfordelar av stor interesse. Å talfeste desse er forresten vanskeleg nok, og i utgreiingar om kommunestruktur er dette gjerne søkt gjort på nokså mange ulike måtar med data frå KOSTA. Det er ikkje vanleg at utgreiingane brukar interne data, dvs at ein i går konkret til verks med forslag om innsparingstiltak som vil gje bestemte kronebeløp. Etterprøvingar på anna enn overflattisk nivå er kronisk mangelvare, og blir heller ikkje her søkt gjort.

Stordriftsfordelar (economics of scale) har ein når:

When increasing the scale of production leads to lower cost per unit of output (Sloman 2003:126).

I m.a. utgreiingar om samanslåing av kommunar blir "unit of output" ofte erstatta med "per innbyggjar" totalt eller i visse målgrupper. Kalseth og Rattsø (1994:1-2) skriv:

Med stordriftsfordeler vil vi mene at ressursbruken pr. innbygger er fallende med folketallet isolert for andre faktorer. Denne bruken av begrepet skiller seg fra vanlig produksjonsanalyse, hvor stordriftsfordel er fallende gjennomsnittskostnader pr produsert enhet ved økt produksjonsvolum. Siden produksjonen i administrasjon ikke kan måles på noen enkel måte, kan ikke kostnader pr. enhet beregnes. Implisitt antas her at produksjonen i administrasjon varierer proporsjonalt med folketallet i kommunene. Fallende ressursbruk pr. innbygger med økt folketall vil da innebære stordriftsfordel.

For særleg interesserte vert og vist til King (1996).

Eg kan ikkje hugse å ha sett utgreiingar om samanslåing som har drøfta om idealet "isolert fra andre faktorer" er rimeleg oppfylt.

I netto driftsutgifter for ein sektor er sektorspesifikke inntekter (t.d. øymerka tilskot) trekte frå brutto driftsutgifter. Ingen av definisjonane ovanfor antyder at inntekter skal trekkast frå når stordriftsfordelar skal vurderast, så sett i høve til dei er brutto driftsutgifter best å bruke. Omgrep må gjerne operasjonaliserast, m.a. i høve til dei data ein har. Det kan såleis i det minste finnast argument for avvik frå det ”teoretisk” rettaste.

Ein del øymerka tilskot kan minke når brutto driftsutgifter minkar. Slike øymerka tilskot kan vere prosentvise, men andre utformingar finst og. Ei innsparing i brutto driftsutgifter vil ikkje slå ut med 100% i ”budsjettbalansen”. Avviket er avhengig av utforminga. Og for ingen sektor er det slike tilskot for alle funksjonar, og slett ikkje prosentvise, som i denne samanhengen er ”elegante”. Om ein brukar netto driftsutgifter konsekvent berre av dei grunnane som er drøfta i dette avsnittet, så er det ein ukontrollert måte å korrigere på, ikkje minst når ein samanliknar med andre kommunar. Konkret korreksjon er overkomeleg ved benchmarking mot ein eller nokre få kommunar, men neppe i høve til t.d. KOSTRA-grupper.

Er det ”budsjettbalanse” ein først og fremst er interessert i så er det og verd å minne om at Finansutgifter (inkl renter) og Avdragsutgifter ikkje er med i verken brutto eller netto driftsutgifter, men derimot Avskrivningar (www.ssb.no). Det blir nokså inkonsekvent ev å oversjå dette når om det er budsjettbalanse ein først og fremst er interessert i. Kommunar budsjetterer som kjent ikkje med Avskrivningar, men med både renter og avdrag.

Sjukelønsrefusjon kan blåse opp brutto driftsutgifter i ein kommunerekneskap. Kommunen kan bokføre løn til sjuke og bruke refusjonen til å løne vikar. Brutto driftsutgifter viser då ”dobbel løn”. Det er eit argument mot rå bruk av brutto driftsutgifter. Men å bruke netto driftsutgifter i staden for brutto driftsutgifter blir også her ein ukontrollert korreksjon. Konkret korreksjon er også i dette tilfellet overkomeleg ved benchmarking mot ein eller nokre få kommunar, men neppe i høve til t.d. KOSTRA-grupper.

I dokumentet det er lenka til ovanfor skriv Statistisk sentralbyrå:

I nøkkeltallene er netto driftsutgifter pr. innbygger i målgruppa for den aktuelle tjenesten eller i prosent av samlede netto driftsutgifter gjennomgående benyttet for å vise kommunenes prioriteringer.

Netto driftsutgifter er finansiert av såkalla frie inntekter som skatt og rammetilskot. Dette er bakgrunnen for utsegna i sitatet. Å ha som føremål å vise kommunane sine prioriteringar er noko anna enn å vise ”produksjonskostnader”. Det kan forresten i høg grad problematiserast kor vidt omfanget av bruk av kommunen sine frie inntekter på ymse sektorar har så mykje meir å gjere med kommunen sine prioriteringar enn brutto driftsutgifter, som er grensesnittet overfor kommunen sine innbyggjarar. Vil eit kommunestyre utan vidare vedta forskyvingar i dette grensesnittet berre fordi ymse sektorar er ulikt finansiert? Ei litt nøyare drøfting av dette er gitt i vedlegget *Prisvridande øymerka tilskot*.

Konklusjonen min er at rå bruk av brutto driftsutgifter trass alt er betre enn rå bruk av netto driftsutgifter ved vurdering av stordriftsfordelar i ymse sektorar ved samanslåing av kommunar.

Referansar

Bailey, S. J. (1999). *Local Government Economics. Principles and Practice*. NY: Macmillan.

Dyrhol, I. (2004). *Kommunestruktur på Søre Sunnmøre. Kommunale tenester og økonomi*. Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.

Kalseth, J. & Rattsø, J. (1994). *Kommunestørrelse og ressursbruk i kommunal administrasjon: vekst, forskjeller og effektiviseringspotensiale*. ALLFORSK, Senter for samfunnsforskning (SESAM).

King, D. (1996). A Model of Optimum Local Authority Size. I G. Pola, G. France & R. Levaggi (Red.). *Development in Local Government Finance*. Cheltenham, Brookfield: Elgar.

Krumsvik, E. og Lie, K. (2011). *Fordelar og ulemper ved kommunesamanslåing av Volda og Ørsta kommunar* (Rapport 17/2011). Volda: Møreforskning Volda.

Sloman, J. (2006). *Economics (6th ed.)*. Essex: FT Prentice Hall.

Statistisk Sentralbyrå (2011). *KOSTRA publisering 15. juni 2011 - Veiledning til brukar*. Hentet fra http://www.ssb.no/kostra/veiledning/veiledning_2011.pdf. 15.08.2011.

Vedlegg: Prisvridande øymerka tilskot

Når staten dekkjer ein viss prosent av kommunane sine utgifter til ei teneste, blir det rimelegare for kommunane å produsere denne tenesta i høve til andre med mindre eller ikkje noko tilskot. Prosentvise tilskot er såleis *prisvridande*.

Slike tilskot har ofte vore ei kjelde til konflikt mellom staten og kommunar, og mellom samordnande organ og sektororgan i kommunane. Påstandar om misbruk og indignerte avvisingar av slike påstandar er ikkje uvanlege. Eg skal prøve, utan bruk av fagøkonomisk analyseverktøy, å illustrere den saklege bakgrunnen for at prosentvise øymerka tilskot lett skaper konflikhtar.

Tenk at det berre finst eitt tiltak som staten gjev øymerka tilskot til. Tiltaket heiter Statsprio.

	1	2	3	4	5	6
Budsjett:	33 %	50%	Framleis 20 av egne midlar	22 av egne midlar	18 av egne midlar	14 av egne midlar
Inntekter:						
Øymerka tilskot tiltak Statsprio	10	15	20	22	18	14
Anna	180	180	180	180	180	180
	190	195	200	202	198	194
Utgifter:						
Drift tiltak Statsprio	30	30	40	44	36	28
Anna	160	160	160	158	162	166
	190	190	200	202	198	194

Kolonne 1 i tabellen ovanfor viser korleis den kommunen vi ser på har tilpassa seg eit utgangspunkt med tilskotssats 33 %.

Staten aukar no satsen til 50 %. Kolonne 2 viser straksverknaden av dette. Kommunen har enno ikkje avgjort kva dei 5 som er blitt ledige på budsjettet skal brukast til.

Kommunen kan velje framleis å bruke 20 av egne midlar til Statsprio, og i alt 40, jf kolonne 3. Budsjettet vil då balansere på 200, som er 10 meir enn i utgangspunktet. Kolonne 3 illustrerer eit utfall som ofte truleg er tilsikta frå staten si side. Omfanget av tiltaket Statsprio har auka i høve til andre tiltak. Kommunen har fått meir pengar å rutte med totalt, noko som er ein fordel for lokalsamfunnet. Ein slik situasjon er tilfredsstillande for begge partar dersom kommunen er samd med staten i at Statsprio er noko av det kommunen driv med som er mest ønskjeleg å gjere meir av. Her er då ikkje noko opplegg til konflikt verken internt eller eksternt, utover ev indre usemje i kommunen om kor viktig Statsprio eigentleg er.

Kanskje er kommunen svært samd med staten i at Statsprio er viktig, og (eller) ser det som (avgjerande) viktig å få meir pengar til lokalsamfunnet. Kolonne 4 viser situasjonen om

kommunen aukar innsatsen av egne midlar til 22 til Statsprio. Budsjettet vil no balansere på 202, eit høgre nivå enn nokon gong før. Men for å få til dette er utgiftene til Anna reduserte med 2.

Kommunen kan også velje å bruke under 20 av egne midlar, dvs mindre enn i utgangspunktet. Kolonne 5 viser situasjonen om kommunen vel å bruke 18 av egne midlar. I høve til utgangspunktet er omfanget av Statsprio auka frå 30 til 36. Budsjettbalansen er også større enn før, om enn ikkje så stor som i kolonne 3 og 4 der omfanget av Statsprio er endå større. Preferansen for Statsprio og/eller større budsjettbalanse er ikkje så stor som for kolonne 3 og 4. Med rom til det på grunn av auka inntekter vel kommunen også å ta ein del omsyn til egne preferansar for andre tiltak (Bailey 1999:189). Rongen (1995:6) meiner dette truleg er det mest vanlege utfallet.

Det kan jamvel tenkjast at kommunen vel å bruke under 15 (slik at Drift tiltak Statsprio blir under opphavlege 30) av egne midlar til Statsprio, t.d. 14, jf kolonne 6. I dette tilfellet dominerer dei lokal preferansane for andre tiltak den lokale preferansen for Statsprio og/eller større budsjettbalanse. Kommunen er med andre ord svært usamd med staten. Omfanget at tiltaket Statsprio blir redusert frå 30 til 28. Men kommunen har 6 meir å bruke på Anna. Av desse 6 kjem 4 frå auka øymerka tilskot og 2 frå nedskjering av utgiftene til Statsprio, jf kolonne 1.

Når staten og kommunen er svært usamde, er det her eit tildriv til konflikt mellom dei. Når dei er svært samde (kolonne 4), kan sektorar i kommunen som ikkje driv Statsprio kjenne seg råka av eit ”komplott”, men misbruk av øymerka midlar kan ein slik situasjon ikkje vere.

Nokre vidare kommentarar

Dette vesle eksempelet illustrerer det velkjende faktum at prosentvise øymerka tilskot er eit sterkt inngrep i kommunane sine prioriteringar. I ein fri situasjon ville det t.d. ikkje vere noka stor sak om kommunen skar ned Statsprio frå 30 til 28 som i kolonne 6. Slikt er jo daglegdags i ein kommune. Men å gjere dette i eksempelet ovanfor vil lett skape påstandar om misbruk av øymerka midlar, både frå sektoren til Statsprio og frå staten. Langt på veg blir det lokale sjølvstyret, når det gjeld kva omfang dei ymse tenestene skal ha overfor folket i kommunen, suspendert. Dette gjeld altså ikkje berre for den aktuelle tenesta. Effekten av øymerka tilskot på eit tiltak spreier seg utover i kommunebudsjettet. Østre (1993:123) går så langt som å hevde at bruk av omgrepet *øymerka tilskot* i seg sjølv vitnar om manglande innsikt.

Mykje av det same som nemnt for kolonne 6, om enn i mildare grad, blir også illustrert av kolonne 5. Ein situasjonen som der synest vere sakleg opphav til ein del av påstandane om misbruk av øymerka tilskot. Ei sak er om ein kommune handlar i strid med staten sine intensjonar, ei anna om ein bryt eit regelverk. Staten prøver truleg ikkje sjeldan å oppnå det

han vil utan for mykje regelstyring. Det vert ofte reagert mot regelstyring, men dei gråsoner som lett er resultat av ein mildare statleg strategi kan og skape konflikhtar.

Øyremerka tilskot er ofte knytte til statlege satsingsområde, der riset bak spegelen er påbod om auke/full dekning av/for tiltaket. Kommunen vert då i røynda tvinga til ikkje å velje som i kolonne 6. For satsingsområde er tilskot tidsavgrensa, noko som motiverer kommunen til ei sterk prioritering i den aktuelle perioden. Kommunen grev djupt i eigen pung for å få mest mogleg ut av tilskota når dei finst, noko som kan gå utover andre tiltak kommunen driv med. I ein periode legg kommunen såleis mindre vekt på ev eigne avvikande preferansar enn ein elles ville kunne tillate seg. Situasjonen kan bli som i kolonne 4.

Øyremerka tilskot særleg til satsingsområde kan gjerne vere berre på aktivitetsauke for tiltaket. Ved prosentvise og andre delvise tilskot må då kommunen alltid, om kommunen ønskjer å få noko tilskot, skaffe ein eigendel som kan gå ut over andre tiltak. Å skaffe eigne midlar vil i desse tilfella vere lettast for velstående kommunar. Akkurat dette siste gjeld også meir allment for prosentvise øyremerka tilskot: ”En rik kommune vil i utgangspunktet ha råd til å gi et godt tilbud på alle sektorer, og den vil derfor motta mer i prisvridende tilskudd enn en fattig kommune” (Hagen og Sørensen 2001:88).

Eg trur kanskje at det har vore ”ordningar” som har skapt større konflikhtar enn øyremerka tilskot av det slaget som er drøfta ovanfor. Dette er det eg vil kalle *kvasiøyremerking*. Her er eit litt fritt skildra verkeleg eksempel. Ein gong i 80-åra stod det i bakgrunns materialet for rammetilskotet ein post med fritt gjengjeven tekst: ”Ekstra satsing på lærebøker”. Det var såleis eigentleg ikkje tale om eit øyremerka tilskot. Før pengane eventuelt hamna i ei kommunekasse var der i alle fall to hinder: 1) nasjonaløkonomisk vurdering av samla rammetilskot frå staten til kommunane, og 2) eit system for fordeling mellom kommunane (som kunne vere endra dette året eller av andre grunnar slå ut på så ymse måtar). Situasjonen kunne såleis godt vere slik: I Grei kommune hevda lærarlaget etter telefon til ein stortingsrepresentant at rådmannen i framlegg til budsjett «underslo» pengar til lærebøker, medan rådmannen hevda som sant var at kommunen ville få mindre rammetilskot neste år enn i år, og vurderte det slik at kommunen ikkje hadde råd til standardauke. Situasjonen kunne etter mi vurdering grunnlaust reise spørsmål om tillit mellom aktørar i kommunen. Eit nyare eksempel gjeld tilskot til leirskular.

Til slutt bør leggjast til at auka øyremerking på landsbasis nok oftast i vesentleg grad vert ”finansiert” med redusert (auke) i rammetilskot.

Referansar

Bailey, S. J. (1999). *Local Government Economics. Principles and Practice*. NY: Macmillan.

Hagen, T.P. & Sørensen, R.J. (2001). *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget

Rongen, G. (1995). *Effekter av øremerkede tilskudd til kommunene* (Arbeidsnotat 1995/19). Sandvika : Handelshøyskolen BI .

Østre, S. (1993). *Kommunaløkonomiske prinsipper*. Oslo: Cappelen akademisk.

Produksjonsindeks og samla score i dataomhyllingsanalyse for effektivitet

I Borge og Sunnevåg (2006:51) står:

... gjennomsnittlig DEA-score og forholdet mellom produksjonsindeks og korrigert inntekt ... er praktisk talt ukorrelert. Den enkleste produksjonsindeks-tilnærmingen gir derfor en helt annen rangering av kommunene enn gjennomsnittlig DEA-score¹.

Dette var jo eit sørgjeleg funn. To måtar som var utvikla for å måle kommunal produktivitet/effektivitet viste heilt ulike resultat.

I Borge mfl (2011) er lagt fram ei ny DEA (dataomhyllings) –analyse. Framgangsmåten for å finne samla score er noko annleis. Forfattarane meiner det er ei forbetring². Det heiter og med referanse til den førre granskinga (:1): ”Produksjonsindeksen er senere vidareutviklet ved å inkludere flere kvalitetsindikatorer, ved å inkludere kultursektoren og ved å ta hensyn til flere etterspørselsfaktorer enn alder”. Så med endringar (forbetringar/vidareutvikling) av begge metodar: Korleis stiller det seg no med korrelasjonen?

Eg har henta samla produksjonsindeks og korrigert inntekt frå Kommunal og regionaldepartementet (2010). Dette er data for 2009. Frå Borge mfl (2009) har eg henta data for samla DEA-score for 2009. Begge datasett er ufullstendige og det blir diverre ytterlegare stort fråfall når dei skal sjåast i samanheng. Attende står data for 267 av dei 430 kommunane i landet.

Korrelasjonskoeffisienten mellom samla DEA-score og brøken mellom produksjonsindeks og korrigert inntekt er 0,365 med signifikans på nivå 0,001. Det er såleis framleis grunn til å vere varsam ved bruk av desse tala som gjev seg ut for å måle samla produktivitet/effektivitet i kommunar, men denne vesle granskinga tyder på at ein siste tiåret har hatt ein del framgang i arbeidet.

Referansar

Borge, L.E., Pettersen, I. & Tovmo, P. (2011). *Effektivitet i kommunale tjenester*. (SØF-rapport 02/11). Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS.

Borge, L.E. & Sunnevåg, K.J. (2006). *Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Sluttrapport* (SØF-rapport 07/06). Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS.

Kommunal- og regionaldepartementet (2010). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

¹ For nøyare forklaring av omgrepa her vert vist til m.a. Dyrhol, Inge 2011: *Bidrag til debatten om kommunestruktur, notat 5/2011*, Høgskulen i Volda og Møreforskning.

² Dette er kort gjort greie for i same notat som nemnt i fotnote ¹.

Volda og Ørsta. Litt om økonomisk evne til framtidig drift

I følgje KOSTRA har Volda per 31.12.10 ein eigenkapital på 223 mill kr og Ørsta på 224,9 mill kr. Eigenkapitalen til ein kommune er i rekneskapan delt i to, det som er ført på Kapitalkonto og "resten". Denne resten er oppspart arbeidskapital. For Volda er oppspart arbeidskapital 128,9 mill kr, for Ørsta 0,6 mill kr.

Desse tala stemmer ikkje med Omløpsaktiva minus kortsiktig gjeld som er definisjonen på arbeidskapital. Grunnen er eit unntak i arbeidskapitalmarginprinsippet for kommunerekneskap. Det er bruk og ikkje opptak av lån som blir ført på inn-sida. Her er ein tabell som viser tilhøva:

	Volda	Ørsta
Omløpsmidlar	259,8	233,5
Kortsiktig gjeld	105,5	92,7
Arbeidskapital	154,3	140,8
Unytta lånemidlar	23,3	140,3
"Arbeidskapital" blant Eigenkapital	131,0	0,5

Tabell 1: Arbeidskapital etter definisjon og blant Eigenkapital

Tala i tabell 1 stemmer ikkje heilt med tala til slutt i første avsnitt. Det er ikkje overraskande med avvik, jf. Dyrhol (2002). Avvika ovanfor er her ikkje prioritert å finne ut av.

Den oppsparte arbeidskapitalen blant eigenkapitalen blir også kalla Avsetningar. Det er ulike reglar for korleis avsetningar kan brukast. Eit skilje går mellom avsetningar som kan brukast til drift og avsetningar som berre kan brukast til investeringar. Iallfall sett over tid er dette skiljet ikkje så interessant. Avsetningar til investering kan nyttast i staden for lån. Rente og avdrag av lån skal dekkjast av drift. På denne måten kan avsetning til investeringar over tida også styrke drifta.

Bokført eigenkapital er eit omgrep som ikkje utan vidare seier så mykje. Ulike typar egedelar skal vurderast etter ulike prinsipp. Ørsta har t.d. fleire aksjar i Tussa enn Volda. Dette er Anleggsmidlar som er står med det beløpet dei vart kjøpte for, og marknadsverdien er mange gonger større. Sjølv om Tussa-aksjane er viktige, kan det og vere andre anleggsmidlar som burde sjåast nøyare på. Kva andre anleggsmidlar har kommunane som kan seljast utan følgjer for nødvendig drift? Og kva er marknadsverdien for desse? Ein endå betre analyse ville også ta føre seg kapasitet og tilstand til driftsnødvendige egedelar som grunnlag for vurdering av investerings- og dermed kapitalbehov i åra frametter.

Men dersom ein no avgrensar seg til Tussa-aksjane, og frå mi side nærast som tankeeksperiment legg til grunn at marknadsverdien for Ørsta sine er 350 mill kr større enn for Volda sine (Dyrhol 2011:28), så er følgjande tankerekke aktuell. Den som ønskjer litt

andre tal, kan modifisere reknestykket. Ørsta kan selje aksjane og betale ned gjeld og/eller unngå behov for tilsvarende beløp gjeld i framtida. Med 40 års avdragstid vil ein spare drifta for 8,8 mill kr i avdrag per år. 4 % rente av 350 mill kr er 14 mill kr i året, men beløpet vil alt anna likt minke etter kvart som gjeld ville bli betalt ned. Grovt rekna kan ein slik operasjon styrke drifta i Ørsta med 15-20 mill kr i året. Volda sine samla avsetningar rekk etter tilsvarende tankegang til tilsvarende styrking i 6-10 år. På den andre sida har Volda i åra 2004-2010 til saman hatt 78,5 mill kr betre netto driftsresultat. Det blir gjennomsnittleg 11,2 mill kr i året. Ved jamføring av kommunane si evne til framtidig drift må dette siste momentet også hugsast på. Det same gjeld at folketalet i Volda var 83,4 % av folketalet i Ørsta per 31.12.10.

Referansar

Dyrhol, I. (2002). Den bokførte eigenkapitalen i norske kommunar. *Kommunerevisoren*, *NKRF Tidsskrift*, 57 (3).

Dyrhol, I. (2011). *Kommunestruktur. Ekstern vurdering av nokre aspekt – fokus på Volda og Ørsta* (Notat 4/2011). Volda: Høgskulen i Volda

Volda og Ørsta – Administrasjonsutgifter

Krumsvik og Lie (2011) skriv (:57):

Vår definisjon av “administrasjonsutgifter” i denne analysen er netto driftsutgifter på følgjande KOSTRA-funksjonar:

- 100 - Politisk styring og kontrollorgan
- 120 - Administrasjon
- 130 - Administrasjonsutgifter
- 180 - Diverse fellesutgifter

I ein fotnote står (:57):

Frå den typiske KOSTRA-definisjonen av administrasjon har vi valt å fjerne funksjonane 121 forvaltningsutgifter i eigedomsforvaltninga, 170 og 171 premieavvik og 190 interne serviceeiningar.

Med unntak av 170 og 171 premieavvik kunne i det minste ei grunngjeving vore ønskjeleg, men det får så vere.

Per 07.06.11 ligg KOSTRA-funksjonane ute med litt annleis inndeling. 100 Politisk styring og kontroll er delt i 100 Politisk styring og 110 Kontroll og revisjon. I tala som Krumsvik og Lie (2011:58) nyttar er berre beløpet som no er tilordna 100 Politisk styring med.

Eg har i bolken *Stordriftsfordelar ved kommunesamanslåing. Netto eller brutto driftsutgifter per innbyggjar ved vurderinga?* konkludert med at brutto driftsutgifter er betre å bruke enn netto driftsutgifter ved vurdering av stordriftsfordelar. Dette gjeld også for administrasjonsutgifter. Dette kjem eg attende til.

Volda og Ørsta kommune er begge i kommunegruppe 10 Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter. Sidan kommunane til saman ikkje har 20000 innbyggjarar, vil også Volda Ørsta kome i denne gruppa. Krumsvik og Lie (2011:58) har valt å samanlikne med Kristiansund. Kristiansund er i gruppe 13 Store kommuner utenom de fire største byene. Valet av Kristiansund er ikkje kommentert. Bak gruppeinndeling i KOSTRA ligg grundige vurderingar, men det er ikkje tale om nokon fasit. Kristiansund hadde per 31.12.10 eit innbyggjartal på 23570, Volda og Ørsta til saman 19028 innbyggjarar. Så Kristiansund er ikkje noko dårleg val for denne “benchmarkinga”. Krumsvik og Lie (2011:58) kjem til at Volda + Ørsta med to fullskala kommuneadministrasjonar brukar vel 7,2 mill kr meir til administrasjonsutgifter enn Kristiansund, - slik dei har definert og avgrensa omgrepet. Så her er vel ein tanke om at dette i det vesentlege iallfall er stordriftsfordelar?

Per 06.06.11 står på nettsida til Statistisk sentralbyrå 32 kommunar i gruppe 10. Av desse har Rakkestad, Sande, Re, Stokke, Flekkefjord, Lyngdal, Stryn, Sykkylven og Giske mellom 7000 og 13000 innbyggjar, dvs. at dei har nokolunde same folketal som Volda og Ørsta. Netto driftsutgifter per innbyggjar for funksjonane ovanfor var kr 2982 for Kristiansund. For Re med 8821 innbyggjarar var beløpet kr 2989, for Stokke med 11129 innbyggjarar kr 2812 og for Stryn med 7018 innbyggjarar kr 2972. Det er såleis ikkje vanskeleg å finne kommunar på storleik med Volda og Ørsta, og i same kommunegruppe, som har like låge netto driftsutgifter for desse administrative funksjonane som den vesentleg større kommunen Kristiansund. Det er såleis ikkje dekning for ein eventuell tanke om at skilnaden mellom Volda og Ørsta i dag og Kristiansund utan vidare først og fremst har med stordriftsfordelar å gjere. Utifrå materialet så langt kan ein like gjerne hevde at Volda og Ørsta kvar for seg kan spare inn ca. kr 300 per innbyggjar på desse funksjonane.

Brutto driftsutgifter

Som nemnt meiner eg brutto driftsutgifter er meir relevante enn netto driftsutgifter når ein skal vurdere stordriftsfordelar. Eg finn heller ikkje overvekt av mindre “teoretiske” grunnar for å bruke netto driftsutgifter. Tabell 1 viser brutto driftsutgifter til administrasjon i somme kommunar og grupper av kommunar.

3.2 Brutto driftsutgifter for administrasjon, styring og fellesutgifter 2010	Re	Stokke	Stryn	Kristiansund	Volda	Ørsta	Volda og Ørsta	Gruppe 10
Brutto driftsutgifter til funksjon 100 Politisk styring, i kr. pr. innb.	272	347	334	323	293	400	351	369
Brutto driftsutgifter til funksjon 110, Kontroll og revisjon, i kr. pr. innb.	86	8	111	140	61	21	39	83
Brutto driftsutgifter til funksjon 120 Administrasjon, i kr. pr. innb.	2 708	2 413	2 679	2 771	2 877	3 078	2987	2 985
Brutto driftsutgifter til funksjon 121, Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, i kr. pr. innb.	331	135	162	4	96	26	58	112
Brutto driftsutgifter til funksjon 130 Administrasjonslokaler, i kr. pr. innb.	638	279	201	195	476	-29	201	380
Brutto driftsutgifter til F 170 og 171 (premieavvik), i kr. pr. innb.	-416	49	-377	-1 102	-679	-532	-599	-475
Brutto driftsutgifter til funksjon 180 Diverse fellesutgifter, i kr. pr. innb.	84	-60	18	73	211	236	225	45
Brutto driftsutgifter til funksjon 190 Interne serviceenheter, i kr. pr. innb.	-	1	142	28	-	-	-	9
	3703	3172	3270	2432	3335	3200	3261	3508
100, 120, 130 og 180 (Som i Krumsvik og Lie 2011:57)	3702	2979	3232	3362	3857	3685	3763	3779
100, 110, 120, 130 og 180	3788	2987	3343	3502	3918	3706	3802	3862
100, 110, 120, 121, 130 og 180	4119	3122	3505	3506	4014	3732	3860	3974

Tabell 1: Administrasjonsutgifter

I tabell 1 er det i dei siste radene sett opp ymse alternativ for kva funksjonar som er “administrasjon”. Funksjonane 170 og 171 er ikkje med i dei tre siste radane. Eg er samd med Krumsvik og Lie (2011) i at desse ikkje bør med.

190 Interne serviceenheter bør heller ikkje med. Nokre kommunar har slike felles einingar, andre ikkje. Å ta med brutto driftsutgifter til slike kan difor gje eit skeivt bilete.

Etter mi meining bør 110 Kontroll og revisjon vere med, og det kan vere at det er ei mistyding at denne funksjonen ikkje er med i Krumsvik og Lie (2011:57-58). Eg vurderer difor nest nedste rad som meir relevant enn tredje nedste rad.

Om funksjon 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen heiter det i KOSTRA sin "Hovudveileder for 2011":

Her føres utgifter knyttet til forvaltning av kommunens bygg og eiendom (forvaltning av alle typer bygg og eiendom). Dette omfattar alle utgifter til aktiviteter som defineres som forvaltning, det vil si utgifter knyttet til aktiviteter som ligger i kode 20 i NS3454 om livssyklus kostnader for bygg (jf. tabell i avsnitt 5.1.1). Dette omfattar aktiviteter i eiendomsforvaltningen knyttet til administrasjon, forsikringer av bygg og pålagte skatter og avgifter knyttet til bygg, og som typisk er forbruksuavhengig av om bygg er i drift eller ikke.

Skatter og avgifter som inngår her er typisk eiendomsskatt, eller andre pålagte offentlige (forbruksuavhengige) avgifter som man har også når bygg ikke er i bruk. Årsgebyrer for VAR inngår ikke her, men føres på relevant byggfunksjon (regnes som driftsutgifter også når gebyrene er fast utmålt for eksempel etter areal).

Forsikringer som inngår her er skade-, brann- og innbrudsforsikringer på bygg, og forsikringer av utstyr knyttet til drift av bygg og eiendom (for eksempel driftsutstyr og renholdsutstyr). Forsikring av tekniske anlegg på VAR-området føres på respektive VAR-funksjon.

Administrasjonsutgifter er lønn og sosiale utgifter til eget administrativt personale (herunder også lønn mv. til administrativ leder) og kjøp av administrative tjenester. Videre omfattes administrasjon av leieforhold, husleie og de arealer som forvaltningsavdeling og driftsavdeling benytter, administrasjon av fagsystemer, service/brukerkontakt, markedsføring, forretningsførsel, internkontroll mv.

Utgifter som inngår her skal også være utgifter relatert til eiendomsforvaltning som tidligere er ført under funksjon 120 (eller andre funksjoner), men som omfattes av definisjonen av funksjon 121.

Det er ikkje så lett utan røynsle å skaffe seg oversikt kva konsekvensar sitatet ovanfor burde ha i den samanhengen som vert drøfta her. Ein første reaksjon er at løn og sosiale utgifter til administrativt personale bør vere med, men at t.d. forsikringar bør haldast utanfor. Eg finn ikkje grunn til å gå meir i detaljar om dette. Forklaringa går fram nedanfor.

For Ørsta er 130 Administrasjonslokaler noko merkeleg. Dette burde vore sjekka.

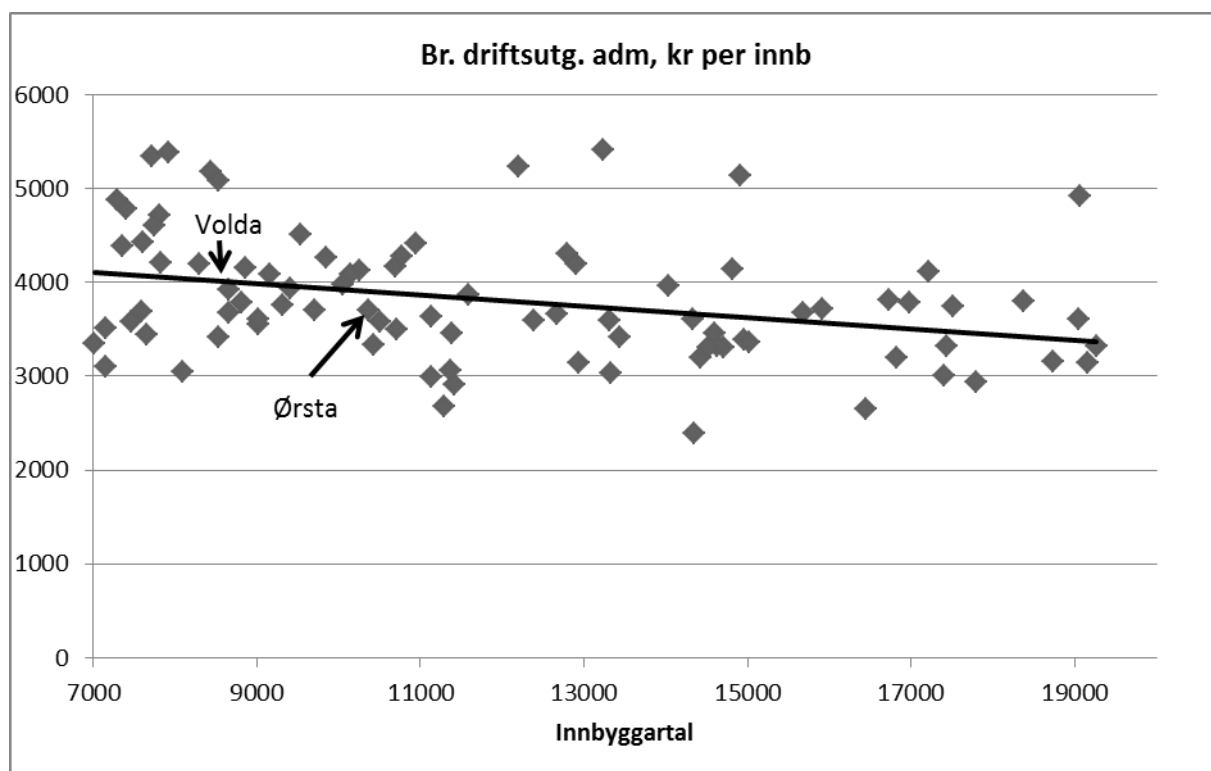
Kolonnen for Volda og Ørsta er vekta etter folketal. I alle dei fire nedste radene har gruppe 10 større brutto driftsutgifter per innbyggjar til administrasjon enn "Volda og Ørsta".

Men verken Volda eller Ørsta, og dermed heller ikkje Volda og Ørsta er noregsmeistrar i rimeleg administrasjon, om det skulle vere ei målsetjing. Ovanfor er forklart kvifor Stokke er teken med. 180 Diverse fellesutgifter burde vore sjekka, men fokuser på 120 Administrasjon. Kommunen er om lag så stor som dagens Ørsta og høyrer også heime i gruppe 10. Det kan finnast andre kommunar i andre grupper med om lag same folketal med endå lågare brutto

driftsutgifter per innbygger til administrasjon. Det er ikkje dekning for å hevde at samanslåing av kommunane er ein føresetnad for å kome ned på Kristiansund sitt nivå. Om det blir noko lettare å kome ned på det nivået er eit anna spørsmål.

Krumsvik og Lie (2011:57) viser ein figur over samanhengen mellom “Utgifter per innbyggjar til administrasjon”. Figuren står og i den tidlegare publikasjonen Brandtzæg mfl. (2011:91). Det er ikkje presisert, men rimeleg av samanhengen, at figuren viser netto driftsutgifter for 100 Politisk styring, 120 Administrasjon, 130 Administrasjonslokale og 180 Diverse fellesutgifter? Figuren viser ein svak nedgang i utgifter per innbyggjar frå folketal som om lag Volda og til 20000 innbyggjarar. For det første er det ein diskusjon i seg sjølv om folketal åleine er eit betre utgangspunkt enn t.d. gjennomsnitt i KOSTRA-grupper. Og for det andre meiner eg at brutto driftsutgifter er meir relevant.

I figur 1 har eg laga ein figur med bruk av brutto driftsutgifter per innbyggjar for funksjonane 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 130 Administrasjonslokaler og 180 Diverse fellesutgifter.



Figur 1 Brutto driftsutgifter per innbyggjar til administrasjon. Kjelde: KOSTRA 2010

I figur 1 er berre teke med kommunar med mellom 7000 og 20000 innbyggjarar per 31.12.10. Ikkje alle kommunane i landet ligg inne. Relevante kommunar kan mangle av den grunn. 4 kommunar med utgifter på meir enn kr 6000 per innbyggjar er storkne. Den største av dei er Tysvær som har om lag same folketal som Ørsta. Attende står 88 kommunar. Ei trendline er teikna inn og Volda og Ørsta merka av. Som figuren til Krumsvik og Lie (2011:57) viser figur 1 ein svak nedgang i utgifter per innbyggjar frå folketal om lag som Volda og til 20000

innbyggjarar. Eigersund er den kommunen som ligg aller lågast. Lenvik i Troms er kommunen med vel 11000 innbyggjarar som driv dei aktuelle funksjonane tredje rimelegast av kommunane i dette storleiksspennet.

Det er alltid råd å spare noko på Politisk styring og Administrasjon om ein vil, men her vert mint om følgjande. Organisasjonsutvikling og strategisk leiing, ikkje kommuneplanplanlegging, 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.

Utgifter til administrasjon er etter mitt syn ei nokså uinteressant sak ved vurdering av samanslåing av Volda og Ørsta. Det er greitt om ein kan spare noko utan nemnande skadeverknader, og det er lite belegg for å tru på ei nedside i form av varig nemnande høgare administrasjonsutgifter per innbyggjar ved ei slik samanslåing. Innsparingar og utgiftskontroll er ikkje noko som kjem av seg sjølv. I regelen må det til målmedvite arbeid over tid.

Referansar

Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Nyborg Storm, H. (2011). *Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke* (TF-Rapport nr. 282). Bø i Telemark: Telemarksforsking.

Krumsvik, E. & Lie, K. (2011). *Fordelar og ulemper ved kommunesamanslåing av Volda og Ørsta kommunar* (Rapport 17/2011). Volda: Møreforsking Volda.
