

5/2011

NOTAT

Inge Dyrhol

## **BIDRAG TIL DEBATTEN OM KOMMUNESTRUKTUR**

Med eksempel frå Volda og Ørsta

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

Eg underviser i Kommunal økonomi og Kommunane sin plass og verkemåte 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. 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.

Det er aktuelt å slå saman Volda og Ørsta. Eg er interessert i den saka.

Arbeidet er 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. [NB! I notat nr. 4/11 er det oppdaga feil i bolken Folketalsutvikling Volda Ørsta. Materialet kan bli prioritert retta om nokon melder interesse for det til forfattaren.]

Eg legg 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, mai 2011

Inge Dyrhol  
Førstelektor

## Innhald

ROBEK .....	5
Kommunestorleik og ein del andre variablar .....	6
Kommunar og effektivitet .....	10
Kommunesamanslåing. Auka slagkraft i næringsutvikling og auka innverknad i infrastruktursaker o.l.?.....	19
Grunnskule og kommunestruktur. Økonomiske aspekt .....	22
Samarbeid mellom kommunar .....	27
Volda Ørsta Hovudoversikt drift.....	31
Volda Ørsta Hovudoversikt investering .....	35
Volda Ørsta Bistand til næringslivet .....	37

## ROBEK

Dette er ei ajourføring av bolken ROBEK i Dyrhol, Inge 2011: *Kommunestruktur. Ekstern vurdering av nokre aspekt – fokus på Volda og Ørsta*, notat 4/2011, Høgskulen i Volda og Møreforskning. Ajourføringa byggjer på telefonsamtale 090311 med seniorrådgjevar Martin Oppegaard i Kommunal- og regionaldepartementet.

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. Kommunar kan slå seg saman sjølv om ein eller fleire av dei står i ROBEK. Departementet har ikkje teke stilling til kva som skjer om ein kommune i ROBEK slår seg saman med ein kommune utanfor. Det er difor uklart om Volda Ørsta hamnar i ROBEK fordi Ørsta eventuelt står der på tidspunktet for samanslåing. Truleg skal det ein del til før ein vel streng handtering.

I § 28 i Inndelingslova står:

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

Dette inneber ikkje at kommunane blir førte inn i ROBEK. Det er ei mildare form for kontroll. Ein viktig bakgrunn for regelen er at dei tidlegare kommunane ikkje rett før samanslåing skal kunne låne mykje til tiltak i eiga kommune, - store lån som alle i den nye kommunen må betale kostnadene med.

Her er eit apropos til førre avsnitt. Ifølgje *Kommunal Rapport 230107* tømde fire av fem danske kommunar tømte kommunekassa før dei vart tvinga til å slå seg saman med naboane. I Norge blir for tida kommunar ikkje tvinga til å slå seg saman.

## Kommunestorleik og ein del andre variablar

Dette er i utgangspunktet eit arbeid som vart gjort i 2003, men som ikkje er publisert på nokon annan måte enn at eg av og til i anna arbeid har nemnt somme funn. Frå og med 2011 er ikkje lenger Beregnet reisetid eit kriterium i inntektssystemet. Verken alderen på data om Beregnet reisetid eller at kriteriet ikkje vert nytta lenger er viktig i den samanhengen arbeidet no vert trekt fram. Det har berre vore nokre få endringar i kommunestruktur sidan 2002, som data er frå. Det viktige funnet er at rådande *kommuneinndeling* på eit vis om lag eliminerer fysiske avstandsulemper mellom innbyggjarar og kommune.

### Innleiande merknad

Analysen nedanfor byggjer på KOSTRA-tal for år 2002 slik dei låg ute i veke 27/03. Statistisk sentralbyrå kallar tala førebelse. Dei er og ufullstendige, noko som gjer at talet på kommunar som kjem med i ymse analysar varierer mellom 257 og fulltallig 434. Når ikkje noko anna er nemnt er signifikansen nedanfor på 0,01 nivå.

### Utgangspunkt

Korrelasjonskoeffisienten mellom Frie inntekter pr innb 02 og Innb 1.1. 02 er  $-0,504$ . Dette tyder ikkje overraskande at frie inntekter pr innb er større dess mindre kommunen er.

### Er små kommunar grisgrendte?

Inntektssystemet for kommunane har element som skal sjå til gode både kommunar med lågt folketal og kommunar som er grisgrendte. Eit spørsmål å stille seg er om kommunar som har mykje å rutte med først og fremst er små (i folketal) eller først og fremst grisgrendte. For å nærme seg ei slik problemstilling kan ein aller først stille seg spørsmålet: I kva grad er det dei same kommunane som er små og grisgrendte?

I kriteria for inntektssystemet fanst i 2002 to kriterium som skal fange opp kor grisgrendt ein kommune er (Frå 2003 er kriteria endra):

1. Gjennomsnittlig reisetid (til kommunesenteret i minutter)
2. Andel av befolkninga som bor i tettsteder

Ved første augekast kan ein tru desse kriteria er nær rake motsetnader, men ved nærare ettertanke blir biletet nyansert. Mellom anna kan kommunar har fleire tettstader. Likevel kan det vere litt overraskande at den negative korrelasjonskoeffisienten ikkje har høgare talverdi enn 0,296.

Korrelasjonskoeffisienten mellom Innb 1.1.02 og Gjennomsnittlig reisetid er  $-0,182$ . Kommunar med fleire innbyggjarar tenderer såleis mot å ha kortare reisetid, men ikkje i stor grad. (Eg har sett litt på om tilhøva i store byar med store avstandar gjer vesentleg utslag. Men på grunn av andre manglande data er verken Oslo 8,4, Bergen 9,4 eller Trondheim 7,5 med. Tala i parentes er Gjennomsnittlig reisetid. Til samanlikning er talet for Volda 8,6 og for

Ørsta 7,7 minutt). Korrelasjonskoeffisienten mellom Innb 1.1.02 og Andel av befolkninga som bor i tettsteder er 0,589. Kommunar med fleire innbyggjarar har såleis typisk ein større del av folket i tettstader. Samvariasjonen mellom innbyggjartal og dei to kriteria kvar for seg er såleis heller ulik i styrke. Dersom vi no dristar oss til å køyre ein regresjonsanalyse med Innb 1.1.02 som avhengig variabel og dei to kriteria som uavhengige, blir multippel korrelasjonskoeffisient  $R$  0,589,  $R^2$  0,347 og standardiserte  $\beta$ -koeffisientar 0,014 for Gjennomsnittlig reisetid og 0,593 for Andel av befolkninga som bor i tettsteder. Det er såleis i materialet liten samvariasjon mellom kor mange innbyggjarar ein kommune har og gjennomsnittleg reisetid til kommunesenteret. (Ein ser og at standardisert  $\beta$ -koeffisient for begge kriteria er positiv, dvs eit skifte i forteikn i høve til den bivariate analysen for Gjennomsnittlig reisetid. Men koeffisienten 0,014 er heilt utan signifikans). Det er vanskeleg å forstå resultata annleis enn at i kommunar som har lite folketal er det høvesvis færre som bur i tettstader, men at kommunane ikkje er spesielt store i utstrekning. På ein måte kan ein såleis seie at kommunar med lite folketal er grisgrendte. På den andre sida verkar det som om rådande *kommuneinndeling* på eit vis om lag eliminerer fysiske avstandsulemper mellom innbyggjarar og kommune. Rett nok varierer Gjennomsnittlig reisetid frå null minutt på Utsira til 78,9 minutt i Rødøy. Standardavviket er på heile 7,2, noko som er stort i høvet til gjennomsnittet på 9,2 minutt. Men dersom ein ser bort frå kompakte øykommunar og ein del kommunar i særskilde grisgrendte strok, vil nok rådande *kommuneinndeling* framstå som temmeleg tenleg om målsetjinga er å eliminere fysiske avstandsulemper for kommunal drift og for innbyggjarane sine kontaktar med "rådhuset".

### **Samvariasjon mellom frie inntekter og dei andre variablane**

Eg nemnde innleiingsvis at korrelasjonskoeffisienten mellom Frie inntekter pr innb 02 og Innb 1.1. 02 er – 0,504.

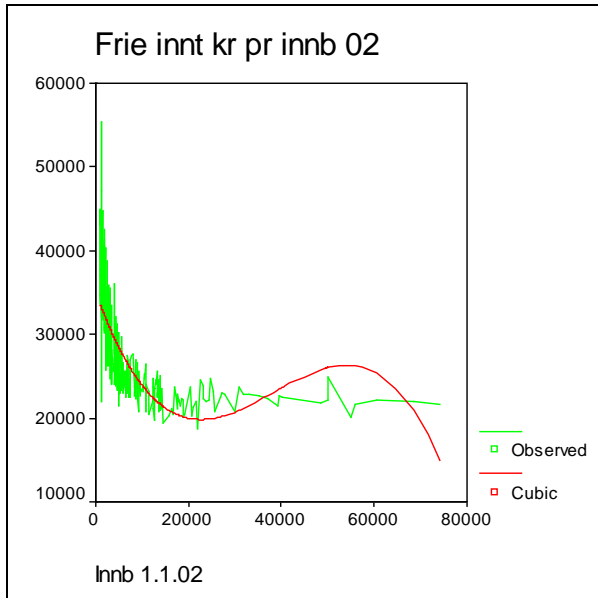
Korrelasjonskoeffisienten mellom Frie inntekter pr innb 02 og Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret i minuttar er 0,366.

Korrelasjonskoeffisienten mellom Frie inntekter pr innb 02 og Andel av befolkninga som bor i tettsteder er – 0,535.

Ved regresjonsanalyse med Frie inntekter pr innb 02 som avhengig variabel og minst to av dei andre variablane som uavhengige får vi høgast  $R = 0,667$  ved å ta med alle tre. Dei standardiserte  $\beta$ -koeffisientane er – 0,266 for Innb 1.1.02, 0,316 for Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret i minuttar og – 0,295 for Andel av befolkninga som bor i tettsteder. Etter intensjonen med inntektssystemet er forteikna på dei standardiserte  $\beta$ -koeffisientane som venta.

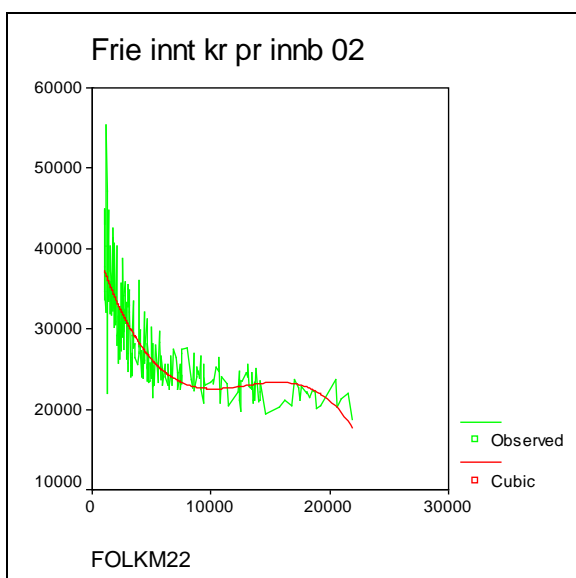
## Appendiks

Figur 1 viser samvariasjonen mellom innbyggartal 01.01.02 og Frie inntekter kr pr innb 02. Det er kontrollert at tredjegradstilpassing gjev høgre  $R^2 = 0,571$  enn første- og andregrads. Signifikansen er førsteklasses.



Figur 1: Samvariasjon innbyggartal 01.01.02 og Frie inntekter kr pr innb 02

Av figur 1 går det fram at tredjegradstilpassinga for Frie inntekter kr pr innb 02 fell med folketallet til ca. 20000 innb for deretter å flate ut. Det viser seg at  $R^2$  er etter måten lite var for akkurat kvar vi set grensa i eit nokså stort intervall. Eg har funne maksimum  $R^2 = 0,671$  for 20000 og igjen for 22000, og i figur 2 er grensa som døme sett ved 22000 innb. Signifikansen er førsteklasses.



Figur 2: Samvariasjon innbyggartal 1.1.02 for kommunar med mindre enn 22000 innb og Frie inntekter pr innb 02



Det forstørre visuelle inntrykket av observasjonane og tredjegradsstilpassinga i den avgrensa figur 2 viser at det vesentlege av fallet i Frie innt kr pr innb 02 gjeld kommunar med inntil noko under 10000 innb.

Å nærme seg slike problemstillingar frå den andre kanten, med akkumulasjon frå dei største kommunane og nedetter i folketal, gjev få tilfelle og ikkje tilfredsstillande signifikans. Men sjølv etter figur 1 å døme har Frie inntekter pr innb 02 mindre samvariasjon med innbyggartalet for store kommunar.

## Kommunar og effektivitet

Dette arbeidet kan i starten gjerne kallast lesenotatar frå Borge mfl (2011). Kva som er gjort i denne rapporten er kommentert i høve til kva som er gjort i Borge og Sunnevåg (2006).

Eg har med ein bolck om dataomhyllingsanalyse, ein metode for effektivitetsmåling som er brukt i begge dei nemnde arbeida. Målet er å gje lesarar som ikkje kjenner metoden ei viss forståing. Det er nemleg ingen grunn til at folk utan gode kunnskapar i matematikk og operasjonsanalyse ikkje skal forstå noko av framgangsmåten.

Så kjem ein bolck som tek for seg kommunestorleik og effektivitet.

Eg avsluttar med å trekkje inn distriktsindeks som variabel. Ikkje uventa for meg er dette ein variabel som skuggar for variabelen kommunestorleik. Her ligg det vesentlege av mitt bidrag.

### Lesenotatar

I 2006 vart det lagt fram ein sluttrapport for prosjektet Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren (Borge og Sunnevåg 2006). Borge mfl (2011) er eit stykke på veg ei ajourføring. Det heiter om dette (:1):

Utgangspunktet for prosjektet er et tidligere prosjekt om effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren (oppsummert av Borge og Sunnevåg 2006) hvor det ble utført sektorvise effektivitetsanalyser av barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Det ble også skissert to alternative beregningsopplegg for samlet effektivitet. Det første alternativet tok utgangspunkt i de sektorvise effektivitetsanalysene av barnehage, grunnskole og pleie og omsorg, og beregnet samlet effektivitet som gjennomsnittet av effektiviteten for de enkelte sektorer<sup>1</sup>. Det andre alternativet tok utgangspunkt i TBU's produksjonsindeks.

TBU er forkorting for Det teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. I Kommunal- og regionaldepartementet (2010a) står siste offentleggjering av produksjonsindeksar. Dei er då for 2009. Der er og skissert korleis indeksane vert framstilte.

I Borge og Sunnevåg (2006:8) står:

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har siden 2000 rapportert en såkalt produksjonsindeks for samlet kommunalt tjenestetilbud. Indeksen er basert på produksjonsindikatorer for barnehage, grunnskole, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, barnevern og sosialkontortjenester. På grunnlag av dette har vi beregnet en effektivitetsindikator som er lik forholdet mellom denne produksjonsindeksen og korrigeret inntekt. Det viser seg at denne effektivitetsindikatoren praktisk talt er ukorreleret med gjennomsnittlig effektivitetsscore fra DEA-analysene av barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.

<sup>1</sup> Den samla scoren for kvar kommune er rekna ut som eit uvekta aritmetisk gjennomsnitt, dvs ein har for kvar einskild kommune lagt saman scoren for dei tre sektorane og delt på tre (:22, tabell 2.3).

Det står vidare (:30):

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.

Diskusjonen om terminologi i dette stoffet, først og fremst produktivitet kontra effektivitet, let eg liggje her.

Eg kjem seinare attende med ei viss forklaring av kva DEA-analyse (dataomhyllingsanalyse) er.

Det er jo eit noko oppsiktsvekkande resultat at dei to metodane å måle effektivitet på ikkje samsvara<sup>2</sup>. I Borge mfl (2011) er nytta ein annan måte å rekne fram tal for samla effektivitet i kommunane. Det heiter (:2):

I dette prosjektet benytter vi den tredje tilnærmingen, det vil si at en sektorovergrepande effektivitetsindikator beregnes med utgangspunkt i sektorvise effektivitetsanalyser. Den viktigste begrunnelsen for dette valget er at vi både får studert sektoreffektivitet og samlet effektivitet. I tillegg er det en fordel at effektivitetsanalyser baseres på metoder som primært er utviklet for å studere effektivitet.

Nøyare er samla effektivitet rekna ut slik:

Det beregnes altså en indikator for samlet effektivitet som omfatter barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Indikatoren for samlet effektivitet beregnes som et veid gjennomsnitt av de sektorvise effektivitetsscorene med sektorenes aggregerte budsjettandeler som vekt. Gjennomsnittlige budsjettandeler for 2008 og 2009 benyttes for begge år. Vektene er altså felles for alle kommuner og felles for begge år. Dette sikrer at variasjon i effektivitet mellom kommuner og over tid ikke påvirkes av variasjon i prioritering (:30)

I Borge og Sunnevåg (2006:8) er det ikkje tal for kvar einskild kommune.

I både Borge og Sunnevåg (2006:20) og i Borge mfl (2011) er det tillate det ein i økonomi kallar variabelt skalautbytte<sup>3</sup>, og det står (:11):

<sup>2</sup> Produksjonsindeksen er seinare vidareutvikla (Borge mfl 2011:1).

<sup>3</sup> "Constant returns to scale .... We would expect two similar workers using identical machines to produce twice as much output as one worker using one machine" og "Increasing returns to scale arise because, as the scale of operation increases, a great division of labor and specialization can take place and more specialized and productive machinery can be used .... The result is higher productivity" (Salvatore 2003:208). Det skulle då vere nødvendig å gjere greie for minkande skalautbytte. Borge mfl (2011) har rekna med aukande skalautbytte i produksjonen i dei tre kommunale sektorane dei studerer.

Med variabelt skalautbytte vil det i større grad være slik at den enkelte kommune sammenliknes med kommuner som har de samme forutsetninger for tjenesteproduksjonen. Små kommuner sammenliknes med andre små kommuner, og store kommuner sammenliknes med andre store kommuner. Det beregnede effektiviseringspotensialet vil da kun fange opp potensielle gevinster knyttet til at den enkelte kommune blir mer effektiv gitt den skala som følger av gjeldende kommunestruktur. I dette prosjektet ønsker vi å studere kommunenes effektivitet gitt de rammebetingelser de enkelte kommuner står overfor. Det er da naturlig å tillate variabelt skalautbytte slik at det beregnede effektivitetspotensialet ikke fanger opp potensielle gevinster knyttet til endringer i kommunestrukturen.

Aller siste setning i sitatet ovanfor er viktig for det arbeidet eg har gjort.

Borge mfl (2011) har sjølve sett på effektivitet og folketal og skriv (:36):

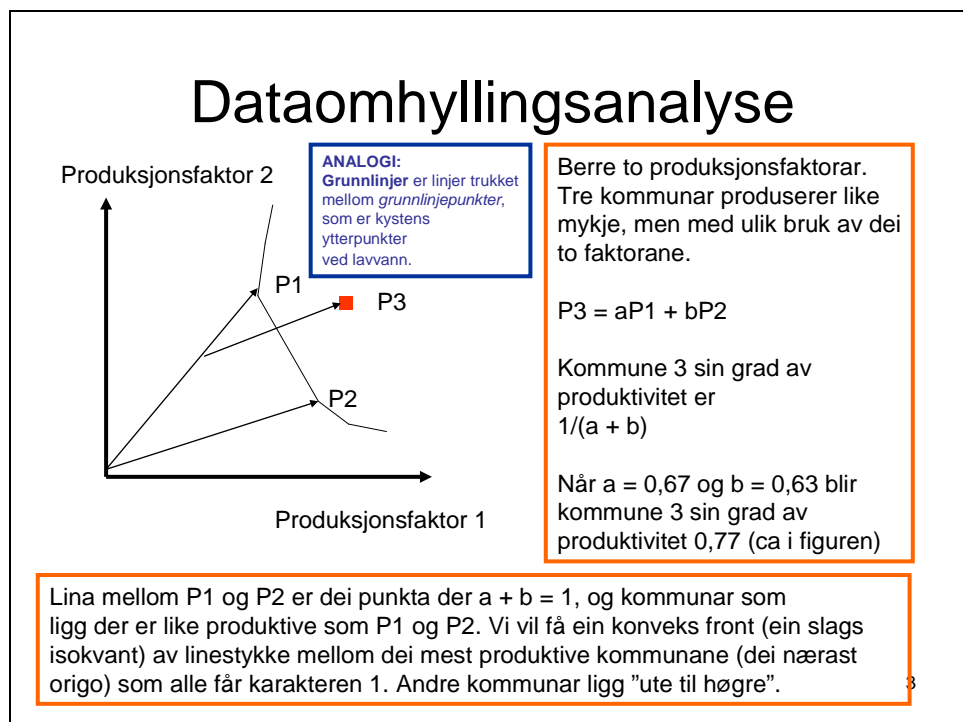
I alle de tre sektorene er det en tendens til at beregnet effktivitet øker med økende innbyggertall.

Det følger då at også samla effektivitet aukar med innbyggartalet etter analysane til Borge mfl (2011).

Borge mfl (2011:43) oppmodar til stor varsemnd i bruk av deira utrekningar. Når eg så byggjer på desse, så må oppmodinga om varsemnd ikkje bli mindre.

## Dataomhyllingsanalyse

Dataomhyllingsanalyse (også kalla DEA-analyse – Data Envelopment Analysis) er ei ikkje-parametrisk metode, dvs at det ikkje er nokon modellstruktur utover den data i seg sjølv gjev, - difor nemninga. Målinga er fullt ut relativ, ikkje absolutt. For interesserte gjev figur 1 ei innføring:



Figur 1: Dataomhyllingsanalyse

Vassdal (1990) gjev ei innføring i metoden. Kittelsen og Førstund (2001) er også opplysende litteratur. Den som har vore bort i slikt stoff, skjønar at lineær programmering kan vere relevant for framstilling av frontar som i figur 1 (sjå t.d. Wagner 1969). Eg har ikkje sett meg inn i dei dataprogram som i praksis blir brukt i DEA-analysar.

I resultat frå dataomhyllingsanalysar får dei mest effektive kommunane då ein score på 1. Dess lenger ein kommune kjem under scoren, dess mindre effektiv blir kommunen målt til å vere. Det kan naturlegvis vere fleire produksjonsfaktorar enn to, men som matematisk interesserte skjønar er ikkje det noko problem.

I Borge mfl (2011:5) står dette som gjeld resultat for heile landet:

I barnehage, grunnskole og pleie og omsorg er gjennomsnittlig effektivitet i størrelsesorden 0,75-0,80. Det betyr at gjennomsnittskommunen kan redusere bruken av innsatsfaktorar med 20-25 prosent utan at (målt) produksjon reduseres.

Sagt på ein annan måte så finst det kommunar med nokolunde same folketal (tillate variabelt skalautbytte) som produserer vesentleg meir enn gjennomsnittskommunen utan å bruke større ressursar.

(Det ligg ikkje føre tal for Ørsta. For Volda er tala for 2009: Samla 0,705, Barnehage 0,698, Grunnskole 0,717 og Pleie og omsorg 0,69<sup>4</sup>).

## **Effektivitet og Folketal**

Borge mfl (2011) har data for 293 kommunar av 430 i landet. Fråfallet gjeld kommunar det ikkje har vore råd å rekne på.

Borge mfl (2011:34-35) skriv:

Det er en tendens til at beregnet effektivitet avtar med økende innbyggertall blant kommuner med under 5000 innbyggere, særlig i grunnskole og pleie og omsorg. Deretter er det en klar tendens til at beregnet effektivitet øker med økende innbyggertall.

Hovedbildet er imidlertid at beregnet effektivitet øker med økende innbyggertall, .... Dette gjelder både for samlet effektivitet og de tre sektorvise effektivitetsscorene, og sammenhengene er statistisk utsagnskraftige både for 2008 og 2009. At effektiviteten gjennomgående øker med økende innbyggertall er ikke et resultat av stordriftsfordeler siden det tillates variabelt skalautbytte i de underliggende DEAnalysene. Tolkningen er snarere at det er mindre variasjon i effektivitet blant de største kommunene slik at den gjennomsnittlige avstanden til fronten er mindre. Dette kan i noen grad forklares

<sup>4</sup> I Erlandsen, Espen 1998: *En analyse av teknisk effektivitet i pleie og omsorgssektoren i norske kommuner basert på Data Envelopment Analysis*, arbeidsnotat 4/98, SNF var scoren for Pleie og omsorg i Volda 1, dvs topp score. Etter mi vurdering understrekar dette oppmodinga om varsemnd i tolkinga av alle slags effektiviseringsanalysar.

med at målefeil kan forventes å være mer utbredt i små kommuner enn i store. I så fall vil den beregnede produksjonsfronten ligge "for langt ut" for de minste kommunene på grunn av målefeil knyttet til undervurdering av ressursinnsats og/eller overvurdering av produksjon. Dette vil medføre undervurdering av effektiviteten i andre små kommuner.

### **Effektivitet og Folketal for kommunar under 20000 innbyggjarar**

I Borge mfl (2011:tabell V3.1) er med 293 kommunar av 430 i landet. Eg har ikkje teke med kommunar med meir enn 20000 innbyggjarar, og står att med 245 kommunar. Utgangspunktet for mi interesse er kommunestruktur, og både aktualitet og mi nøyare interesse talar for ikkje å inkludere store kommunar. (20000 innbyggjarar er grensa mellom mellomstore og store kommunar i KOSTRA-grupperinga av kommunar). Alle data med unntak av distriktsindeks er henta frå Borge mfl (2011).

Samla score for 2008 og 2009 finst for 245 kommunar. Samla score for 2008 er sett i høve til Folketal pr 311208 og Samla score for 2009 til Folketal pr 311209. Dette blir 490 datapar. Korrelasjonskoeffisienten (Pearson's  $r$ ) mellom samla score og Folketal pr 3112 blir 0,128 med signifikans på nivå 0,01. Samvariasjonen er såleis langt frå stor, men at det finst positiv samvariasjon er i samsvar med Borge mfl (2011).

Også for dei tre sektorane Barnehage, Grunnskole og Pleie og omsorg kan samvariasjon finnast på same måte som skissert i førre avsnitt. For Barnehage er korrelasjonskoeffisienten med Folketal pr 3112 på 0,274 med signifikans på nivå 0,001. Ingen av dei tre andre scorane har så stor samvariasjon med Folketal pr 3112, men heller ikkje denne samvariasjonen kan seiast å vere stor. For Grunnskole er korrelasjonskoeffisienten med Folketal pr 3112 såleis på 0,166 med signifikans på nivå 0,001. For Pleie- og omsorg finst ingen signifikant samvariasjon. I Borge mfl (2011) er ikkje kommunar med over 20000 innb storkne, og dei har rekna ut korrelasjonskoeffisientar for 2008 og 2009 kvar for seg. Dei får åtte positive og signifikante samvariasjonar. For Pleie og omsorg er samvariasjonen for 2008 på 0,18 og for 2009 på 0,15 (:35).

Eg tek med litt ytterlegare frå mi gransking, sjølv om ikkje alt har så mykje med kommunestruktur å gjere.

Tabell 1 viser beskrivande statistikk. Ikkje uventa er det Pleie og omsorg som har størst variasjon i form av lågt minimum og høgt standardavvik. Det er venta at Samla score kjem ut med minst variasjon i denne forstand.

	Minimum	Maksimum	Gjennomsnitt	Standardavvik
Samla	.519	1.000	.75800	.090141
Barnehage	.407	1.000	.79148	.133698
Grunnskole	.375	1.000	.75928	.118205
PLO	.371	1.000	.74295	.152193

Tabell 1: Beskrivande statistikk for DEA-score

Tabell 2 viser korrelasjonskoeffisientane mellom dei fire typane av score.

	Barnehage	Grunnskole	PLO
Samla	0,381*	0,618*	0,788*
Barnehage		0,318*	-0,063
Grunnskole			0,082

Tabell 2: Korrelasjonskoeffisientar mellom dei fire typane av score

\*Signifikans på minst nivå 0,001.

Ingen av dei umerka korrelasjonskoeffisientane er signifikante på nivå 0,05, men koeffisienten mellom PLO og Grunnskule har signifikans på nivå 0,07.

Ved vurdering av korrelasjonskoeffisientane mellom Samla score og score for dei tre sektorane er det viktig å hugse på at budsjettandelar er vekt. Det er då ikkje overraskande at Barnehage ”viser minst att” i Samla score. At dei kommunane som har effektiv Barnehage og i nemnande grad har effektiv Grunnskole er gjerne ikkje overraskande. At ein kommune er effektiv i Pleie og omsorg har ingen samvariasjon med at kommunen er effektiv i Barnehage og Grunnskole.

I ein multippel regresjonsanalyse med Barnehage og Grunnskole som uavhengige variablar og Samla score som avhengig blir justert  $R^2 = 0,417$ .  $\beta$ -koeffisienten for Barnehage er 0,206 og for Grunnskole 0,552. Signifikansen er på topp nivå. Naturlegvis gjev ein analyse der PLO også er med ”full forklaring” med justert  $R^2 = 1$ . Nøyare studium av  $\beta$ -koeffisientane berre stadfester det inntrykket frå første rad med tal i tabell 2.

Å avgrense analysen til kommunar under 20000 innbyggjarar gav som ventande ikkje noko nemnande nytt i høve til Borge mfl (2011) sine analysar av folketal og effektivitet. Eg har jo nytta deira data for effektivitet.

## Effektivitet og Distriktsindeks for kommunar under 20000 innbyggjarar

I arbeid med liknande stoff, seinast i Dyrhol (2011:5–11) er eg blitt merksam på at Folketal kan vere ein variabel som i somme samanhengar kan skugge for den viktigare variabelen ”grad av distrikt”. Distriktsindeks er henta frå St.prp. nr. 57 2007–2008 *Kommune-proposisjonen* 2009, tabell 6.1. Eg skal elles ikkje kome nøyare inn på korleis denne indeksen er rekna ut. 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 2010b:20). Distriktsindeks er lågare dess ”meir distrikt” ein kommune er.

Tal for distriktsindeks er pr 010107, så er eg har for data elles brukt tala frå 2008 og ikkje for 2009, utan at eg trur det er så viktig.

	Samla	Barnehage	Grunnskole	Pleie og omsorg
Distriktsindeks	0,217*	0,438*	0,382*	-0,111

Tabell 3 Korrelasjonskoeffisientar

\*Signifikans på minst nivå 0,001.

Korrelasjonskoeffisienten mellom Distriktsindeks og Pleie og omsorg er signifikant på nivå 0,1.

Mønsteret i tala i tabell 3 viser ikkje overraskande eit liknadane mønster som når Folketal vart nytta i staden for Distriktsindeks. Korrelasjonskoeffisienten mellom Folketal pr 311208 og Distriktsindeks er og på 0,636 med signifikans på nivå 0,001.

M.a. Johannesen, Kristoffersen og Tufte (2004:317) brukar 0,7 som grense for kolinearitetsproblem. Sjølv om all samvariasjon mellom uavhengige variablar gjer multipel regresjon meir uklar, så er det forsvarleg utifrå vanleg standard å bruke Folketal pr 311208 og Distriktsindeks som uavhengige variablar i same analysen.

Ein multipel lineær regresjonsanalyse med Samla score 08 som avhengig variabel og Folketal pr 311208 og Distriktsindeks som uavhengige viser justert  $R^2=0,039$ , dvs at ein må leite blant andre variablar enn dei to nemnde for vesentlege bidrag til forklaring av Samla score 08. F-verdien er likevel signifikant på nivå 0,01, slik at hypotesen om at alle koeffisientane til dei uavhengige variablane er null blir forkasta. Ikkje uventa skuggar Distriktsindeks heilt for Folketal pr 311208.  $\beta$ -koeffisientane er høvesvis 0,211 og 0,010. Den første er signifikant på nivå 0,01, den andre er heilt utan signifikans.

Ein multipel lineær regresjonsanalyse med Barnehage08 som avhengig variabel og Folketal pr 311208 og Distriktsindeks som uavhengige viser justert  $R^2=0,185$ , dvs at ein må leite blant andre variablar enn dei to nemnde for vesentlege bidrag til forklaring av Barnehage08. F-verdien er likevel signifikant på nivå 0,001, slik at hypotesen om at alle koeffisientane til dei uavhengige variablane er null blir forkasta. Ikkje uventa skuggar Distriktsindeks heilt for



Folketal pr 311208.  $\beta$ -koeffisientane er høvesvis 0,439 og -0,028. Den første er signifikant på nivå 0,001, den andre er heilt utan signifikans.

Ein multippel lineær regresjonsanalyse med Grunnskole08 som avhengig variabel og Folketal pr 311208 og Distriktsindeks som uavhengige viser justert  $R^2=0,146$ , dvs at ein må leite blant andre variablar enn dei to nemnde for vesentlege bidrag til forklaring av Grunnskole08. F-verdien er likevel signifikant på nivå 0,001, slik at hypotesen om at alle koeffisientane til dei uavhengige variablane er null blir forkasta. Ikkje uventa skuggar Distriktsindeks for Folketal pr 311208.  $\beta$ -koeffisientane er høvesvis 0,453 og -0,112. Den første er signifikant på nivå 0,001, den andre får signifikans på 0,145, noko som til vanleg blir rekna å vere utilfredsstillande. Likevel er det vesentleg meir sannsynleg at variabelen sitt bidrag ikkje er tilfeldig enn at det er tilfeldig.

Ein multippel lineær regresjonsanalyse med Pleie og omsorg08 som avhengig variabel og Folketal pr 311208 og Distriktsindeks som uavhengige viser justert  $R^2=0,008$ . F-verdien er ikkje signifikant etter vanleg standard, så ein må leite blant andre variablar enn dei to nemnde for bidrag til forklaring av Pleie og omsorg08.

## Konklusjon

I den vesle grad produktivitetsscora i Borge mfl (2011) kan forklarast med Folketal og Distriktsindeks, er det den siste variabelen som synest interessant for kommunar med under 20000 innbyggjarar. Når kommunar vert slått saman, vil dei få ein ny distriktsindeks, men realitetane bak denne vil ikkje (brått) endre seg. Analysane er med variabelt skalautbytte, dvs grovt sagt at t.d. mindre kommunar berre er samanlikna med mindre kommunar.

Ei rimeleg tolking av analysen min er at for Barnehager og Grunnskole er "meir distrikt" og ein etter måten stor avstand fram til dei mest effektive kommunane av "same storleik" til ein viss grad følgjesveinar. Borge mfl (2011) med sine variablar fann og større variasjon mellom mindre kommunar, jf bolken *Effektivitet og Folketal*. Så vidt eg skjønar kan nokre "positive slengarar" ha ganske stor innverknad på talfesting i DEA-analysar. Borge mfl (2011) nemner målefeil. Så oppmoding om varsemd i tolkinga står ved lag.

## Referansar

Borge, Lars-Erik, Ivar Pettersen og Per Tovmo 2011: *Effektivitet i kommunale tjenester*, SØF-rapport nr. 02/11

Borge, Lars-Erik og Kjell J. Sunnevåg 2006: *Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Sluttrapport*, SØF-rapport 07/06.

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

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.

Kittelesen, Sverre A. C. og Finn R. Førsum 2001: Empiriske forskningsresultater om effektivitet i offentlig tenesteproduksjon, *Økonomisk forum*, nr 6, side 22-29.

Kommunal- og regionaldepartementet 2010a: *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*, nov 2010.

- 2010b: *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2011*, grønt hefte.

Salvatore, Dominick 2003: *Microeconomics*, Oxford University Press, 4. utg.

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

Vassdal, Terje 1990: Effektivitetsmålinger ved ikke-parametriske metoder, *Norsk Økonomisk tidsskrift*, 104, 113–138.

Wagner, Harvey M. 1969: *Principles of Operations Research*, Prentice Hall.

## Kommunesamanslåing. Auka slagkraft i næringsutvikling og auka innverknad i infrastruktursaker o.l.?

Det er ikkje gjort noko systematisk søk i litteraturen. Arbeidet har mest karakter av eit lesenotat, der det som eg meir eller mindre tilfeldig har kome over om emnet er samla.

I ECON/Nordlandsforskning (2007:28) står om arbeid for næringsutvikling:

En faktor skiller seg klart ut som den respondentene mener er av liten betydning for kommunenes næringsarbeid, nemlig kommunestørrelsen (spm. 12). Særlig politikerne mener at kommunestørrelse har liten eller ingen betydning for næringsarbeid. Man anser da at det er like gode muligheter å få til godt næringsarbeid i små som i større kommuner, og at det å få større kommuner ikke vil spille noen rolle i denne sammenheng.

Ein spurde: ”I hvilken grad er følgende faktorer viktige for kommunenes næringsutviklingsarbeid?” Faktor 12 er Større kommuner. Granskinga gjeld eigentleg småskala næringsutvikling. Det kan vere uklart om politikanane meiner at kommunestorleik har mindre å seie også for anna næringsarbeid.

NHO driv med noko dei kallar Nærings-NM. Ifølgje *Kommunal Rapport 151210* meinte NHO at resultatet for 2010 viste at små kommunar var dårlegare på næringsliv enn store kommunar.

I Amdam mfl (2003) står:

Etableringa av storkommunar i Sarpsborg og Fredrikstad har, etter informantane si oppfatning, ført til ei endring i fokus frå nære driftsutfordringar og lokalsamfunnsutvikling i småkommunane til vektlegging av dei overordna utfordringane og utviklingsretta arbeid i storkommunen. Informantar både i næringslivet og i kommunane peikar på at det har vorte lettare å samarbeide, kanskje spesielt mellom kommune og store føretak. Nokre informantar uttrykker større tvil om dei store kommunane har like sterkt fokus på dei små føretaka. Samstundes vert det også peika på at ein har greidd å ”rydde opp” i interne lokaliseringsspørsmål av typen for spreidd lokalisering av kjøpesenter mm, og at ein gjennom dette har fått til meir aktive og aktuelle bysenter, men som også kan oppfattast som ei sentralisering av funksjonar. I både Ålesundsregionen og Nordfjord kjem det klart fram at det regionale samarbeidet ikkje greier å fungere strategisk og taktisk ovanfor næringslivet og regionutvikling. Berre når det er klare fellesinteresser og klar nytte for alle greier ein å ”handle i saman”, og då ofte berre så lenge det ikkje utviklar seg lokaliseringskonfliktar.

I Agenda (2005:141) står om samanslåinga av Våle og Ramnes til Re frå 01.01.02:

Kommunesammenslutningen har medført en mer utviklingsorientert kommune med større tyngde og påvirkningskraft overfor næringsliv og regionale myndigheter.

Alle dei politikanane som er spurt gav uttrykk for at ”dannelsen av Re har medført at kommunen har større tyngde og påvirkningskraft overfor staten og andre offentlige myndigheter” (:72). Meingane var meir blanda når det galdt næringsutvikling (:71).

Brandtzæg (2009) tek føre seg samanslåingane av Bodø og Skjerstad til Bodø, Aure og Tustna til Aure, Vindafjord og Ølen til Vindafjord og Kristiansund og Frei til Kristiansund.

Skjerstad var ein svært liten kommune, og det heiter (:121): ”Det er ingen tvil om at kommunesammenslutningen også har hatt positiv effekt for Skjerstad på utviklingssiden”. Det er kanskje ei litt spesiell historie sidan det i samband med samanslåinga vart etablert eit 3-årig utviklingsprogram for Skjerstad med fokus på nærings- og stadsutvikling (:121). Kommunesamanslåinga i seg sjølv, som innebar 2-3% auke i folketalet i Bodø, har neppe hatt noko nemnande å seie for den samla og gode utviklinga i kommunen.

For Aure og Tustna er Brandtzæg (2009:126-128) vag på effektar i form av auka slagkraft. Men det heiter: ”Samlet sett virker det som kommunesammenslutningen og infrastrukturtiltakene som er gjennomført som en del av denne, har bidratt til at forutsetningen for en positiv kommuneutvikling er styrket” og ”Oppfatningen synes likevel være at fordelene langt overgår ulempene, og at kommunesammenslutningen har vært en framtidrettet løsning” (:128). Og så får ein vone forventningane slår til. Det er først og fremst brua over Imarsundet, eit sund som tidlegare var skilje mellom kommunane Tustna og Aure, som er infrastrukturtiltak.

Vindafjord og Ølen ville ”bruke sammenslutningen til å bli en slagkraftig kommune på indre Hauglandet”. Eit poeng var å leggje grunnlaget for utvikling av eit sterkare sentrum (Ølen, også kalla Ølensjøen), m.a. med tanke på å trekkje til seg næringsverksemd og hindre pendling til andre senter i regionen. Kommunen er del av bu- og arbeidsmarknadsregionen Haugesund (Haugesund, Sveio, Tysvær, Karmøy, Bokn, Etne og Vindafjord). I tettstaden bur ca. 1600 av dei ca 8300 innbyggjarane i kommunen. ”Det samlede inntrykket er at man gjennom sammenslutningen av Ølen og Vindafjord har fått en kommune som er i stand til å håndtere rolla som samfunnsutvikler på en bedre måte” ”Som en større kommune har man også fått en følelse av at man taler med større tyngde i regionale fora og overfor statlige myndigheter” (:123-125). Men også her det nok førebels mest tale om forventningar. Her blir det gjerne ekstra spanande å sjå om ein maktar samstundes både å utvikle dei mange ”bygdene” og å utvikle sentrum, og å unngå at delar av kommunen blir endå meir knytte til andre senter i regionen.

Kristiansund og Frei vart slått saman 01.01.08. Evalueringa i Brandtzæg (2009) er difor gjort mindre enn to år etter. Dette er svært kort tid i ein slik samanheng. ”Det få er i tvil om, er at man nå har fått en kommune som er mer enhetlig og robust i forhold til å håndtere framtidige utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling” (:130). I Aarethun og Bukve (1996) står: ”Kristiansund har sju arbeidsplasser for hver tiende innbygger i alderen 16-66 år, mens Frei har tre arbeidsplasser”. Så dersom ein har stor tru på teoriar om at bu- og arbeidsmarknadsregionar med fordel kan vere éin kommune, så er verkar dette sannsynleg. (Kristiansund by er senter i ein bu- og arbeidsmarknadsregion som er større enn noverande

kommune). Kristiansund med omland ville nok uansett på grunn av oljeverksemd ha hatt ei god utvikling framover.

Generelt er det vanskeleg å måle slagkraft og liknande. Det vert ikkje lettare når evalueringa skjer etter kort tid. Datagrunnlaget kan og vere litt einsidig mykje intervju med sentrale aktørar. Dette er ikkje den einaste måten å måle utvikling t.d. i næringslivet. Tal på sysselsette og bruttoprodukt er eksempel på eventuelle indikatorar. Dersom utvikling i næringslivet over tid ikkje skulle vere betre i samanslåtte kommunar enn i referansekommunar, så ville dette svekke teoriar om at kommunesamanslåing gjev vesentleg auka slagkraft, sjølv om det er vanskeleg med fullgod kontroll for tredjevariablar. Eg har ikkje gjort og har heller ikkje kjennskap til slik forskning. Men at kommunesamanslåing skulle svekke slagkrafta er ein hypotese eg ikkje ville prioritert å sjå på ein gong. Utkantane si stilling i samanslåtte kommunar er derimot noko som eg i utgangspunktet synest er interessant.

### **Referansar**

Aarethun, Thorbjørn og Oddbjørn Bukve 1996: *Kommunestrukturen i Kristiansund-Freiregionen. Et forprosjekt*, notat 6/96 Vestlandsforskning.

Agenda Utredning & Utvikling AS 2005: *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenlutningen mellom Ramnes og Våle*.

Amdam, Jørgen mfl 2003: *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*, Forskningsrapport nr. 52, Møreforskning Volda og Høgskulen i Volda

Brandtzæg, Bent Aslak 2009: *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*, TF-rapport nr. 258.

Econ/Nordlandsforskning 2007: *Kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling*, Rapport R-2007-030.

# Grunnskule og kommunestruktur. Økonomiske aspekt

## Innleiing

I Langørgen mfl (2002), eit arbeid frå Statistisk sentralbyrå, er rekna på innsparing ved å slå saman kommunar slik at ingen får færre enn 5000 innbyggjarar. Dette vil om lag halvere talet på kommunar. Data var frå 1998. I 1998-kroner var innsparinga rekna å bli 2337 mill kr. Eit beløp på 285,7 mill kr kom frå Utdanning. For Volda Ørsta var innsparing i Utdanning på 2,916 mill 2002-kr (Dyrhol 2004: Appendiks 6:4). Sektordeling står ikkje i Langørgen mfl (2002), men eg fekk tal frå Statistisk sentralbyrå. I 2011-kr kan tala gjerne vere mykje høgare, men det blir for enkelt med berre påslag, m.a. på grunn av endringar i skulestrukturen. Som svar på spørsmål kring Langørgen mfl (2010) skriv Langørgen i epost 220211: ”Basert på en antakelse om at kostnadsbesparelsene vokser i takt med kommunenes inntekter har vi anslått at de potensielle besparelsene har økt med 54% fra 2001 til 2008”. Det er ikkje tenleg å gå i detaljar om dette. Attende står nok ein påstand om at det også i 2011 er mogleg å spare mykje på Utdanning ved samanslåing av kommunar, dvs nødvendigvis mest på grunnskulen.

I Langørgen (2002) er innsparing definert som auke i frie disponible inntekter. I eit debattinnlegg i *Kommunal Rapport* 100211 skriv Audun Langørgen og kollegaen Rolf Aaberge:

Når inntektene øker over tid, så vil naturligvis utgiftene og sysselsettingen øke prosentvis omtrent like mye. ... svare på spørsmålet om hvor store besparelser kommunene som slår seg sammen får på lang sikt som en følge av reduserte smådriftsulemper. For å finne ut av smådriftsulempene til kommunene er det nødvendig å skille mellom bidraget som inntekter, kommunestørrelse og bosettingsmønster gir til variasjoner i kommunenes pengebruk. Dette har ligget til grunn for vårt arbeid med å utvikle et verktøy som gjør at vi kan svare på spørsmålet av den typen som er nevnt ovenfor

I dette sitatet ligg då ei åtvaring mot t.d. enkle empiriske før-etteranalysar av samla utgifter ved vurdering av innsparing ved samanslåing av kommunar. Ev sparde midlar vil gjerne vere tekne i bruk, og kanskje til og med innan same sektor. Eg kjenner ikkje til at det er gjort empiriske ettergranskingar med tilsvarande variabelkontroll som i arbeidet til Langørgen mfl. Dette kan vere ein av grunnane til at evalueringane av dei siste samanslåingane av kommunar er lite inne på innsparingar. Ein har ikkje hatt kompetanse eller kapasitet til å sjekke skikkeleg ut om kommunane har teke ut stordriftsfordelar og i staden brukar inntektene til noko som gjev tilleggsnytte.

I Langørgen mfl (2002:7) står: ”Det er et viktig poeng at modellen har framkommet som et resultat av dagens kommuners adferd og prioriteringer”. Ein rekna ut skilnaden mellom (1) summert tilstand for eksisterande kommunar og (2) korleis ein kommune med tilsvarande rammevilkår og kostnadsstruktur som den ev samanslåtte hadde for vane å innrette seg. Eg nemner straks at t.d.: Kostnadsstruktur kan vere noko grovt, og ein kan ikkje sjå bort frå at interessante nyansar fall utanom analysen. Ved å slå saman kommunar slik at ingen fekk

mindre enn 5000 innbyggjarar var innsparinga rekna å bli 12,2% for Utdanning (:21). Det verkar godt dokumentert at kommunar som kunne jamførast med ev nye samanslåtte hadde lågare kostnader pr innbyggjar til grunnskule.

Eg vart engasjert i ein del utgreiingar om kommunestruktur. Mitt inntrykk var slik (Dyrhol 2004:36): "Busetnadsmønster endrar seg ikkje (brått) ved kommunesamanslåing. Kor vidt skular blir slått saman ... har i regelen lite med kommunestruktur å gjere. ... I einskilde tilfelle kan mindre grender i grannekommunar liggje slik til at skulestruktur kan ha med kommunestruktur å gjere, men slike stordriftsfordelar kan også oppnåast ved samarbeid". NOU 1992:15, side 30 nemner tilfelle der kommunegrenser skjer gjennom samanhengande tettbygde område. Side 142 er referert til ei gransking ved Agderforskning som viste at ein kunne spare 18% av såkalla normerte driftsutgifter ved optimal skulestruktur gitt dei kommunegrensene som var, og ytterlegare 3,8% om ein såg vekk frå kommunegrenser. Dette er ikkje i motstrid med det inntrykket eg fekk. Her er brukt ein modell, men i utgreiing om kommunesamanslåing må ein gå heilt konkret til verks og studere geografi og skulestruktur. I Sanda (2002:43) er dette gjort i ei utgreiing for Hyllestad, Askvoll og Fjaler, og det heiter: "Faggruppa som har vurdert barnehage-/undervisningstemaet, meiner at skule-/barnehage-sektoren stort sett er uavhengig av kommunegrenser sidan ein må yte desse tenestene der folk bur". I Eide (1984) er økonomisk optimal skulestorleik sett til 140 til 400 elevar. Dette er berre eit notat, så eg tillet meg følgjande. Eg finn ikkje att kjelda etter rimeleg innsats, men meiner å ha lese at økonomisk optimal skulestorleik var om lag to klasser på kvart steg. Klasser var maksimalt 28 elevar for steg 1–6 og 30 for steg 7–8. Dette gjev 456 elevar. T.d. Volda har 1163 innbyggjarar i aldersgruppa 6–15 år, Ørsta 1347. I høve til folketalet har Volda 7,4% fleire i aldersgruppa enn ein gjennomsnittleg norsk kommune, Ørsta 3,3%. Tala for dei to kommunane er henta frå Kommunal- og regionaldepartementet (2010–2011). Dette er kommunar med 8000–11000 innbyggjarar. Generelt vil gjelde: Dess mindre ein kommune er, dess større er sjansen for at endring i skulestruktur over kommunegrensene kan gje økonomisk innsparing.

Den mest sannsynlege forklaringa til den iallfall tilsynelatande motstriden om kva innsparing endring i kommunestruktur kan gje for grunnskulen er etter mi vurdering at nærleik gjer strukturendringar vanskelegare. Eg gav ikkje direkte uttrykk for det i Dyrhol (2004), men skreiv: "Kan ein del innsparingar oppnåast utan kommunesamanslåingar ved at mindre kommunar i større grad byrjar å oppføre seg/prioritere som større kommunar?", og føya til: "Det er dermed ikkje sagt at det ev er ønskjeleg eller lett å gjennomføre dette" (:Appendiks 6:3).

Frå og med år 2011 er kostnadsnøkkelen i utgiftsutjamninga i inntektssystemet endra ein heil del. Desse endringane er gjort greie for i Kommuneproposisjonen 2011. Basis har vekt 0,0184 i delnøkkelen for Grunnskolesektoren (:97). I Borge-utvalet (NOU 2005:18, side 192) var vekta 0,0189. Borge-utvalet gjorde framlegg om også for grunnskulen berre å byggje på "statistiske metoder", som Kommuneproposisjonen 2011:95 uttrykkjer det. I den nye

delnøkkelen er normative innslag frå den såkalla Agder-modellen såleis heilt ute. I og med at Basis er eit kriterium i delnøkkelen for Grunnskolesektoren finn både Borge-utvalet og Kommunal- og regionaldepartementet at lågt folketal i ein kommune i seg sjølv har forklaringskraft overfor høgare utgifter i Grunnskolesektoren, men vekta er lita. Delnøkkelen er slik:

Kriterium	Vekt
Innbyggere 6-15 år	0,8988
Sone	0,0254
Nabo	0,0254
Basis	0,0184
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0288
Norskfødte med innvandrerforeldre 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,0032
	1,0000

Tabell 1: Delkostnadsnøkkel for grunnskolesektoren.

Kjelde: Kommuneproposisjonen 2011, side 97.

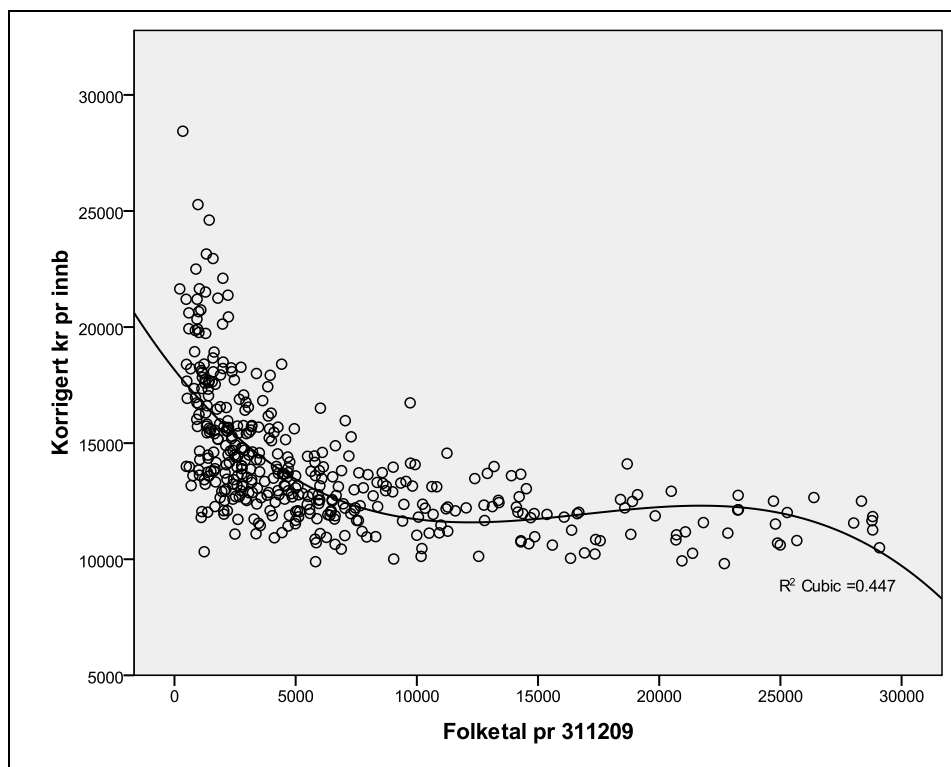
## Ei lita gransking

Granskinga omfattar kommunar med under 30000 innbyggjarar. I Norge er etter måten få kommunar som er større enn dette. Å ta med alle dei største ”øydelegg” figurar ved at det berre blir ein klump til venstre på ein akse for folketal. Eg er dessutan mest interessert i samanslåingar der mindre kommunar er inne i biletet. Data er henta frå KOSTRA for 2009. Torsken kommune har ikkje levert alle data og er sløyfa. Tilbake står 403 av 430 kommunar.

Den reine korrelasjonskoeffisienten (Pearson's  $r$ ) mellom Folketal 311209 og Brutto driftsutgifter pr innb grunnskole, konsern er -0,491 med signifikansnivå 0,001. Folkerike kommunar brukar mindre til grunnskulen pr innb enn mindre folkerike kommunar.

Førre avsnitt kan modifiserast på fleire måtar. Éin enkel måte er å korrigere for indeksen i utgiftsutjamninga i inntektssystemet for aldersgruppa 6–15 år. Ein indeks større enn 1 viser at kommunen etter folketalet har fleire i denne gruppa enn ein gjennomsnittleg kommune. Ein kan då vente høgare driftsutgifter pr innbyggjar til grunnskulen. Halden hadde indeks på 0,9704, og korreksjonen er frå kr 11316 til kr 11661. Eidsberg hadde indeks på 1,0312, og korreksjon er frå kr 13530 til kr 13121. Innverknaden frå storleiken på aldersgruppa vert på denne måten nøytralisert. Korrelasjonskoeffisienten aukar no til -0,530 med signifikansnivå 0,001. Samvariasjonen mellom folketalet og driftsutgiftene til grunnskulen trer endå sterkare fram.





Figur 1: Folketal pr 311209 kontra Brutto driftsutgifter pr innb grunnskole, konsern 2009, korrigert for indeks aldersgruppe 6-15år.

Figur 1 viser nemnande minkande Brutto driftsutgifter pr innb grunnskole, konsern i 2009 fram til ein kommunestorleik på ca 10000 innb. Tredjegradstilpassinga som er teikna inn er berre marginalt betre enn ei andregradstilpassing. Ein bør såleis ikkje leggje vekt på at kurva duppar etter ca 25000 innbyggjarar.

### Grunnskoleopplæring i Volda Ørsta. Nøyare KOSTRA-analyse

Med "nøyare" vert meint i høve til analysen i Dyrhol (2011). Både Volda og Ørsta er i KOSTRA-gruppe 10: Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter. Også Volda Ørsta vil hamne der, fordi ein ikkje kjem over 20000 innb, som er maksimal grense for mellomstore kommunar. Det er på Ssb sine nettsider 140311 20 kommunar på lista, nemleg: 0214 Ås, 0417 Stange, 0623 Modum, 0628 Hurum, 0713 Sande, 0716 Re, 0720 Stokke, 0722 Nøtterøy, 0914 Tvedestrand, 1002 Mandal, 1017 Songdalen, 1032 Lyngdal, 1122 Gjesdal, 1219 Bømlo, 1253 Osterøy, 1449 Stryn, 1519 Volda, 1520 Ørsta, 1548 Fræna og 1653 Melhus.

Vekta med folketal pr 01.07.10 gjev delnøkkelen for Grunnskoleopplæring for kommunane i gruppe 10 ein indeks på 1,0762. Volda har 1,1074 og Ørsta 1,0469. Volda Ørsta vekta på same vis får 1,0743 som indeks. Dersom er føreset at utgiftsutjamninga i inntektssystemet avspeglar behov på ein god måte, så skulle det i Volda og Ørsta ikkje vere behov for å bruke 11,7 mill kr meir på Grunnskoleopplæring enn gruppereferansen i Dyrhol (2011:34) viser. Kvifor ein i Volda og Ørsta, og for mange andre aktuelle kommunar å slå saman, får ein

konklusjon i denne lei, har eg som nemnt den hypotesen om at mindre nærleik gjer det lettare å gjere endringar i t.d. skulestruktur, jf elles drøftinga innleiingsvis i denne bolken.

## Referansar

Dyrhol, Inge 2004: *Kommunestruktur på Søre Sunnmøre. Kommunale tenester og økonomi*, Arbeidsrapport nr. 158, Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.

- 2011: *Kommunestruktur. Ekstern vurdering av nokre aspekt – fokus på Volda og Ørsta*. Notat nr. 4/2011. Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.

Eide, Kjell 1984: *Utdanningsøkonomi*, Universitetsforlaget.

Kommunal- og regionaldepartementet (2010-2011): *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2011*, Grønt hefte.

- (2008-2009): *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2009*, Grønt hefte.

- Prop. 124 S (2009-2010) *Kommuneproposisjonen 2011*.

Langørgen, Audun mfl 2002: *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*, Statistisk sentralbyrå.

- 2010: *Stabilitet i kommunenes økonomiske atferd 2001-2008*, Rapport nr. 25/10, Statistisk sentralbyrå.

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

NOU 2005:18: *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner* (Borge-utvalet).

Sanda, Karl Gunnar 2002: *Hyllestad, Askvoll og Fjaler – Tre, to eller ein?*, Rapport nr. 192, Telemarkforskning-Bø.

## Samarbeid mellom kommunar

I hovudsak vil eg sjå på økonomiske tilhøve.

### Føresetnader for samarbeid

Generelt kan ein seie at kommunar bør samarbeide dersom vinninga med auka stordriftsfordelar er større enn transaksjonskostnadene med samarbeid.

Stordriftsfordelar har vi når auka produksjon kan skje til lågare kostnad pr produsert eining. Knytt opp mot dette omgrepet burde storleik på ein kommune vere definert ved kor mykje kommunen produserer, og ikkje t.d. ved talet på innbyggjarar. Folketal vert likevel sett på som den mest relevante faktoren (King 1996:56), men ein kan jo grovt rekne med at kommunar med stor produksjon også har stort folketal. (Den enklaste måten å ta omsyn til dette er å føresetje lik produsert mengde pr person).

Transaksjonskostnader har med gjennomføringa av samarbeidet å gjere, m.a. møteavvikling.

Vi ser på éin kommunal funksjon og to kommunar A og B. La  $F^A$  vere budsjettet for funksjonen i kommune A og  $F^B$  i kommune B,  $t$  stå for transaksjonskostnader ved samarbeid om funksjonen, og  $s$  for andel innsparing ved samarbeid.

Dersom ein ser begge kommunane under eitt blir samarbeid lønsamt om  $(F^A + F^B)s > t$ . Ein kan naturlegvis rekne med ulik andel innsparing i dei to kommunane og spesifisere transaksjonskostnader for kvar kommune. Eit samarbeid treng avtale for å kome i stand. Det er rimeleg å rekne med følgjande føresetnader for dette:  $F^A s^A \geq t^A$  og  $F^B s^B \geq t^B$ , og slik at det netto noko å spare i ein av kommunane. Eit samarbeid må såleis føre til ei Pareto-forbetring. Ei slik forbetring har vi når nokon får fordelar utan at andre får ulemper.

Etter økonomisk teori burde kostnaden med at t.d. ein rådmann tek del på eit møte reknast lik maksimal nytte av kva kommunen kunne oppnå ved at tida vart brukt annleis, såkalla alternativkostnad. Sjølv om ein ikkje reknar slik, er det ein nyttig tanke å ha i bakhovudet, særleg når talet på samarbeidsfelt vert stort. Den positive økonomiske sida med samarbeid kan vel også stundom med fordel uttrykkast annleis enn ovanfor.

### Litt om budsjett og samarbeid

Fordelingsnøkkelen for utgifter til interkommunalt samarbeid skaper ein del gnissingar. Men også sjølvve storleiken på budsjettet synest gjere det. Ørstre (2005:kap 10.3.4 Administrasjon og kostnadskontroll og 10.3.5 Finansiering) inneheld drøfting av grunnar til dette. Eg siterer noko:

Det er erfaringsmessig problematisk om interkommunale tiltak har det man kunne kalle «uavhengig budsjettmyndighet». Det vil si at et tiltaksbudsjett bare baseres på egne eller interne behovsvurderinger, der utgiftsbruken ikke underkastes samme strenge prioriteringsvurderinger som ordinære virksomheter på et kommunebudsjett. Det er uheldig at budsjettvedtaket for et interkommunalt tiltak fattes før – og dermed uavhengig av de ordinære kommunebudsjett.

...

Folkevalgte i styrer for samarbeidstiltak synes erfaringsmessig å oppleve prioriteringspresset fra den øvrige kommunale virksomhet mindre sterkt, og kanskje endog fraværende. Det har trolig også betydning at den kommune en representant representerer bare skal dekke en mindre del av samarbeidstiltakets kostnader.

Nedanfor er ein freistnad på å lage ein modell som kan illustrere situasjonen som Østre (2005) skildrar. Fotskrift  $0$  står for noverande budsjettår,  $1$  for neste. Tenk at styret for den funksjonen ein samarbeidar om har kome med slikt framlegg til budsjett:  $F_1 = F_0(1+f)$ . Sett frå kommune A si side er dette eit framlegg/krav om at kommunen for neste år løyver  $F_1^A = F_0^A(1+f)$  til funksjonen. Tenk så at kommune A vil auke sitt totale budsjett  $T^A$  med  $t^A < f$ . La  $R$  stå for budsjettet for alle dei andre funksjonane til saman. Kommunen kan passivt innrette seg slik:

$$(1) \quad T_1^A = R_0^A(1+r^A) + F_0^A(1+f), \text{ der } r^A < t^A$$

Her kan  $r^A$  reknast ut.

Kommunen kan vurdere å ta opp forhandlingar med sikte på å oppnå redusert  $F_1$ . Ei målsetjing kan vere:

$$(2) \quad T_1^A = R_0^A(1+u^A) + F_0^A(1+u^A) + k$$

I (2) aukar løyvinga til  $F$  like mykje som for dei andre funksjonane. Å oppnå dette vil innebere forhandlingar. Kostnaden til desse er  $k$ . (Desse kostnadene vil rett nok kome i noverande år. Alt anna likt vil dei føre til svakare rekneskapsresultat i år  $0$ , noko som også svekker neste år/året deretter, jf §48.4 i kommunelova).

Kommune A ønskjer at  $u^A \geq r^A$ , elles har ikkje forhandlingar noko føre seg på kort sikt. Det er ikkje sikkert ein vil tenkje slik. Det kan vere at kommunen ønskjer å rette ein peikefinger overfor styret for funksjonen ein samarbeider om. Merksemd om deira store krav kan føre til at dei i seinare år er ikkje bed om så mykje. Kommunen kan difor velje å "investere" i slike forhandlingar sjølv om ein skulle tape litt på det første året. Men vi brukar føresetnaden  $u^A \geq r^A$  i vidare analyse.

(1) og (2) gjev:

$$R_0^A(1+r^A) + F_0^A(1+f) = R_0^A(1+u^A) + F_0^A(1+u^A) + k$$

Når  $u^A \geq r^A$  må då følgjande gjelde:

$$(3) \quad F_0^A(1+f) \geq F_0^A(1+u^A) + k$$

No kan ein setje  $u^A = r^A$  og rekne ut  $k_{\max}$ . Og så får kommunen vurdere situasjonen om og kor mykje ein vil bruke på forhandlingar med uvisst resultat. Avtalar om samarbeid kan innehalde reglar om konfliktløysing. Ein kan også med visse fristar seie opp avtalar.

### **Meir om styring av interkommunalt samarbeid**

I samband med interkommunalt samarbeid blir det peikt på eit ansvarsproblem, jf. og sitatet frå Østre ovanfor. Baldersheim (2003) forklarar problemet slik:

Ansvarsproblemet oppstår på grund av att interkommunala organ är mindre känsliga för kostnader än direktvalda organ, de förstnämnda kan överföra kostnader till uppdragsgivarna – de samarbetande kommunerna, medan de sistnämnda i sista instans måste tå till väljarane med skatträkning.

Sørensen (2009:89) ser problemet slik at interkommunalt samarbeid inneber fragmentert "eigarskap" som ofte fører til låg kostnadseffektivitet.

Jacobsen mfl (2011:82-83) skriv:

Styringen av de interkommunale samarbeidene etter § 27 kan synes noe paradoksal. På helt generelt nivå antyder den relativt dårlige oversikten over omfanget av interkommunale samarbeid at både den politiske og administrative styringen er relativt svak. Sagt på en annen måte: *Den samlede styringen av det interkommunale samarbeidet i kommunene virker svak*. Kommunene har i liten grad en samlet oversikt, noe som gjør det vanskelig å tenke seg at man har samlet styring, verken politisk eller administrativt. Dette gjelder ikke bare en samarbeid etter kommunelovens §27, men samtlige interkommunale samarbeid.

Samtidig virker styringen av *det enkelte* samarbeid god, og virker faktisk i enkelte tilfeller mer direkte og "hands-on" enn det man finner av styring av tradisjonell kommunal virksomhet i de enkelte kommuner. Denne konklusjonen trekker vi ut fra den relativt sterke politiske og administrative representasjonen i styrene, og at disse også er ganske tungt forankret i politisk og administrativ ledelse.

Eg er usikker på om det er lettare for ein kommune å unngå større auke i utgiftene til samarbeid enn generelt i budsjettet når det er viktige politikarar og administratorar som sit i styra for samarbeida. I denne samanhengen kan det og vere interessant å skilje mellom folk med samordnande og meir sektorspesifikke posisjonar i politikk og administrasjon.

Eg ville elles tru at opplegget for budsjettprosessen i kommunen kan spele inn. Kven må ofre av si eiga tid for at budsjettet skal kome i balanse? I m.a. Hagen og Sørensen (2006:kap 8.2) er gjort greie for ulike budsjettprosessar, der grovt skilt mellom (1) fragmentert, (2) sentralisert administrativ og (3) sentralisert politisk. Fragmentert er nemninga på ein prosess der rådmannen er krumtapp/bremsekloss mellom politiske utval og samordnande politiske organ.

## Referansar

Baldersheim, Harald 2003: IKT och samarbete över kommungränserna – räddningen för småkommunerna eller ett steg mot sammanslagning, i Baldersheim mfl: *Demokratins geografiske gränser*.

Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen 2006: *Kommunal organisering*, Universitetsforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar mfl 2011: *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte*, rapport for Kommunal- og regionaldepartementet.

King, D. 1996: A Model of Optimum Local Authority Size, i Giancarlo Pola, George France og Rosella Levaggi red: *Developments in local government finance : theory and policy*, Cheltenham : E. Elgar.

Sørensen, Rune J. 2009: *En effektiv offentlig sektor*, Universitetsforlaget.

Østre, Stein 2005 red.: *Kommunesammenslutning ellersamarbeid i Sør-Østerdal*, Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 3.

## Volda Ørsta Hovudoversikt drift

Tabell 1 viser Hovudoversikt – Drift for Volda og Ørsta kommunar i 2010. I den tredje kolonnen med tal er beløp for Ørsta skalert ned til ”folketal tilsvarande Volda”.

Hovudoversikt - Drift (1000kr)			
	<b>2010</b>		
	Folketal 311210	8655	10373
		<b>Volda</b>	<b>Ørsta</b>
			<b>Ørsta skalert</b>
A.A. Brukerbetalingar	19718	31783	26519
A.B. Andre salgs- og leieinntekter	41064	45579	38030
A.C. Overføringer med krav til motytelse	119558	97979	81751
A.D. Rammetilskudd	135134	161790	134994
A.E. Andre statlige overføringer	52052	41718	34809
A.F. Andre overføringer	123	1506	1257
A.G. Skatt på inntekt og formue	171886	205724	171652
A.H. Eiendomsskatt	0	0	0
A.I. Andre direkte og indirekte skatter	557	1387	1157
<b>A.J. SUM DRIFTSINTEKTER (B)</b>	<b>540092</b>	<b>587466</b>	<b>490169</b>
B.A. Lønnsutgifter	289845	325660	271723
B.B. Sosiale utgifter	70609	83278	69485
B.C. Kjøp av varer og tenester som inngår i kommunal tenesteproduksjon	67302	72725	60680
B.D. Kjøp av tenester som erstatter kommunal tenesteproduksjon	24136	35490	29612
B.E. Overføringer	56607	51474	42949
B.F. Avskrivningar	21361	22467	18746
B.G. Fordelte utgifter	-7850	-4618	-3853
<b>B.H. SUM DRIFTSUTGIFTER (C)</b>	<b>522010</b>	<b>586476</b>	<b>489343</b>
<b>C. BRUTTO DRIFTSRESULTAT (D)</b>	<b>18082</b>	<b>990</b>	<b>826</b>
D.A. Renteinntekter, utbytte og eieruttak	9733	23602	19693
D.B. Gevinst finansielle instrumenter (omløpsmidler)	11598	0	0
D.C. Mottatte avdrag på utlån	60	1298	1083
<b>D.E. SUM EKSTERNE FINANSINTEKTER (E)</b>	<b>21391</b>	<b>24900</b>	<b>20776</b>
E.A. Renteutgifter, provisjoner og andre finansutgifter	23465	20203	16857
E.B. Tap finansielle instrumenter (omløpsmidler)	0	0	0
E.C. Avdragsutgifter	15500	25938	21642
E.D. Utlån	62	1361	1136
<b>E.E. SUM EKSTERNE FINANSUTGIFTER (F)</b>	<b>39027</b>	<b>47502</b>	<b>39635</b>
<b>F. RESULTAT EKSTERNE FINANSIERINGSTRANSAKSJONER (G)</b>	<b>-17636</b>	<b>-22602</b>	<b>-18859</b>
<b>G.A. Motpost avskrivningar</b>	<b>21364</b>	<b>22467</b>	<b>18746</b>
<b>H. NETTO DRIFTSRESULTAT (I)</b>	<b>21810</b>	<b>855</b>	<b>713</b>
I.A. Bruk av tidlige års regnskapsmessige mindreforbruk	3792	0	0
I.B. Bruk av disposisjonsfond	3903	2446	2041
I.C. Bruk av bundne fond	4220	4328	3611
I.D. Bruk av likviditetsreserve	0	0	0
<b>I.E. SUM BRUK AV AVSETNINGER (J)</b>	<b>11915</b>	<b>6774</b>	<b>5652</b>
J.A. Overført til investeringsregnskapet	2364	975	814
J.B. Dekning av tidlige års regnskapsmessig merforbruk	0	2565	2140
J.C. Avsetningar til disposisjonsfond	12305	0	0
J.D. Avsetningar til bundne fond	12333	4086	3409
J.E. Avsetningar til likviditetsreserven	0	0	0
<b>J.F. SUM AVSETNINGER (K)</b>	<b>27002</b>	<b>7626</b>	<b>6363</b>
<b>K. REGNSKAPSMESSIG MERFORBRUK / MINDREFORBRUK (L)</b>	<b>6723</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

Tabell 1: Hovudoversikt drift – kommune. Kjelde: KOSTRA

Etter folketalet har Volda klart større Sum Driftsinntekter enn Ørsta. A.C. Overføringer med krav til motytelse er mykje av forklaringa. Tabell 2 viser kva som kan finnast i denne samleposten. Ved ev nærare gransking hadde eg først spurt om momskompensasjon. I Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) heiter det i § 7 mellom anna:

For regnskapsåret 2010 skal minimum 20 prosent av merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer overføres til investeringsregnskapet. For 2011 skal minimum 40 prosent overføres, for 2012 minimum 60 prosent og for 2013 minimum 80 prosent. Fra og med regnskapsåret 2014 skal merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer i sin helhet regnes som inntekter knyttet til investeringsprosjekter og føres i investeringsregnskapet, jf. tredje ledd nr. 2.

Denne regelen kan vere viktig for å vurdere drift av kommunar dei næraste åra.

Overføringer med krav til motytelse	700	Refusjon fra staten
	710	Sykelønnsrefusjon
	728	Kompensasjon moms påløpt i investeringsregnskapet
	729	Kompensasjon moms påløpt i driftsregnskapet
	730	Refusjon fra fylkeskommuner
	750	Refusjon fra kommuner
	770	Refusjon fra andre (private)
	775	Refusjon fra IKS der kommunen/fylkeskommunen selv er deltager
	780	Salg til (fylkes)kommunalt foretak i egen kommune/fylkeskommune

Tabell 2: Artar i Overføringer med krav til motytelse

Kjelde: Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner, nettstaden Lovdata 15.03.11.

I høve til folketalet har Volda også mykje større A.E. Andre statlige overføringer. Her er øymerka tilskot med. Frå 2011 av er hovudtyngda av tilskot til barnehagar arbeidd inn i rammetilskotet, og t.d. finst det ikkje lenger eit stort generelt øymerka tilskot til drift av barnehagar (Kommuneproposisjonen 2011:90). Dette punktet kan vere viktig når ein studerer drift av ulike kommunar framover.

Etter folketalet har Volda har også ein del større Sum driftsutgifter enn Ørsta. Volda brukar tydelegvis meir pengar pr innbyggjar til det som folk flest vil oppfatte som kommunal drift. I tillegg kan ein merke seg B.E. Overføringer. Eg ville først sett nærare på om ikkje barnehagar kan ha noko med skilnaden å gjere. Aktørar med intern informasjon vil lett finne ut av realitetane kring skilnaden i A.E. Andre statlige overføringer og B.E. Overføringer. Eg ser ikkje bort frå at det følgjande informasjon er relevant: Barnehagedekning i Volda 99,4% og i Ørsta 91%. Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage er i Volda 38,4% og i Ørsta 61,8%.

I 2010 hadde Volda eit vesentleg Brutto driftsresultat, Ørsta kom berre så vidt på den positive sida. Her er det rekneskap som er studert. Om Brutto driftsresultat i budsjett gjeld følgande regel i § 46.6. i kommunelova: "Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger". Og eit budsjett er bindande, men det er urealistisk at det i rekneskap ikkje skal bli ein del avvik.

Avskrivninger er belasta Brutto driftsresultat, men posten G.A. Motpost avskrivninger nøytraliserer dette. Derimot er "netto avdrag og renter" vidt tolka, m.m., belasta H. Netto driftsresultat med F. Resultat eksterne finansieringstransaksjoner. Her er nokre detaljar om den bolken som er summert i den lina.



Ørsta har om lag like mykje større D.A. Renteinntekter, utbytte og eieruttak som Volda har beløp på D.B. Gevinst finansielle instrumenter (omløpsmidler). Ein vesentleg grunn er venteleg at Ørsta får utbytte av fleire aksjar i Tussa Kraft AS, medan Volda har større midlar plasserte som finansielle instrument (Dyrhol 2011:27–28). Volda har større E.A. Renteutgifter, provisjoner og andre finansutgifter, medan Ørsta har større E.C. Avdragsutgifter. På desse postane skal rente og avdrag på ordinær kommunal gjeld vere med. I utgangspunktet vil ein venta at dei er følgesveinar, slik at same kommunen fekk største tala på begge postar. Men for det første kan dei innehalde andre element og for det andre kan lånevilkår variere. Eit tredje poeng går fram av § 50. nr. 7a i Kommunelova: ”Kommunens og fylkeskommunens samlede lånegjeld etter nr. 1 og nr. 2, skal avdras med like årlige avdrag. Gjenstående løpetid for kommunens eller fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde kan ikke overstige den veide levetiden for kommunens eller fylkeskommunens anleggsmidler ved siste årsskifte”. (Nr. 1 og 2 i paragrafen handlar om dei i regelen største låneopptaka ein kommune gjer). Kommunar kan ha ulik ”politikk” i høve til lengda på avdragstida. Gjeldsbyrda for Volda og Ørsta er drøfta i Dyrhol (2011:29), men med tal frå 31.12.09.

Volda har H. Netto driftsresultat på 21,8 mill kr, Ørsta på 0,9 mill kr. Dersom det ikkje er nødvendig med avsetningar, så er dette innanfor lovverket om storleiken på Brutto driftsresultat og bindande budsjett. Av ein eller annan grunn driv ein framleis med eit utilfredsstillande rekneskapsprinsipp for kommunar. I NOU 2005:18, side 312 står:

Beregninger TBU (innsett her: Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi) har gjort basert på kapitalslitberegninger i nasjonalbudsjettet, tilsier at netto driftsresultat bør ligge mellom 3 og 4 prosent for at kravet om formuesbevaring skal være opprettholdt. Dette resultatet er imidlertid avhengig av avskrivingsprinsipp, hvor mye av investeringene som er lånefinansiert og avdragsprofilen på lånene.

Netto driftsresultat 2010 for Volda var 4% av Brutto driftsinntekter, for Ørsta 0,1%. Ein kommune som over tid driv slik Volda gjorde i 2010 vil kunne unngå å låne ein alt for stor del av finansieringa av investeringar. Ein kommune som driv slik Ørsta gjorde kan kome inn i ein vond sirkel med stor låneandel for investeringar, noko som igjen vil presse drifta med auke i renter og avdrag. Det varierer mykje kva Netto driftsresultat kommunar år og anna kjem ut med. Så ein må ikkje alt konkludere med at Ørsta jamt har hatt ein strammare driftsmargin enn Volda. I tabell 3 er sett nærare på dette dei siste åra. Frå 01.01.04 kom ei ordning med momskompensasjon som gjer at eldre data ikkje lett kan jamførast med nyare. Men tabell 3 viser at Ørsta berre i eitt av dei siste sju åra har kome ut med betre Netto driftsresultat enn Volda. Skilnaden har til dels vore stor i disfavør av Ørsta. Sjølv om det har vore ein del prisstigning, så har regelen vore at ingen av kommunane over tid har hatt Netto driftsresultat på 3-4% av Brutto driftsinntekter. Dette har over tid ført til behov for låneopptak, som i dag tyngjer økonomien i begge kommunar (Dyrhol 2011:29).

Netto driftsresultat (1000kr)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1519 Volda	15311	2703	12046	10789	-18385	4720	21810
1520 Ørsta	3738	-4146	9439	-13518	-29010	3178	855

Tabell 3: Netto driftsresultat. Kjelde: KOSTRA

Volda har netto spart ein vesentleg del av Netto driftsresultat i 2010. Ein kan spørje kvifor ikkje meir er overført til investeringsrekneskapan som frisk eigenkapital til investeringar, men det spelar ikkje så stor rolle. Avsetningar kan nyttast til eigenkapital til investeringar dei komande åra. Ørsta har gjort opp driftsrekneskapan for 2010 i om lag formell balanse. Volda opererer med eit Regnskapsmessig mindreforbruk på 6,7 mill kr, eit beløp som kan godskrivaast drift i seinare år. Det ”som er gjort under” Netto driftsresultat er i større eller noko mindre grad eit resultat av avgjerder. Det er Netto driftsresultat som viser skilnaden på arbeidskapital inn og ut i drifta i løpet av året. (Denne skilnaden er grunnleggande i etter det rekneskapsprinsippet kommunar er pålagde å bruke). Slutten av skjemaet har to funksjonar:

1. Å gje forskjellige nemningar på delar av denne skilnaden.
2. Å hente inn og leggje bort arbeidskapital frå/til sparing.

Kva ein gjer under punkt 1 kan vere viktig. Det er ikkje like reglar for korleis ein seinare kan bruke ymse slags avsetningar (fond). Vel, røynde folk vil nok i regelen likevel finne lovleg utveggar til å få brukt midlane slik kommunar ønskjer.

Volda brukte i 2010 meir pengar til drift pr innbyggjar enn Ørsta. På same tid kom Ørsta ut med svakare driftsresultat. Dette kan tyde på svakare økonomisk grunnlag for drifta i Ørsta. Andre analysar tyder på at Ørsta samstundes er meir produktiv (Dyrhol 2011:23, med Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi som kjelde).

Det er sjekka at å sjå på kommunane som konsern ikkje gjev ny informasjon av nemnande verdi.

## Referansar

Dyrhol, Inge 2011: *Kommunestruktur. Ekstern vurdering av nokre aspekt – fokus på Volda og Ørsta.*

Kommunal- og regionaldepartementet (2009-2010): *Kommuneproposisjonen 2011.*

NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner* (Borge-utvalet).

## **Volda Ørsta Hovudoversikt investering**

Tabell 1 vider Hovudoversikt investering for Volda og Ørsta i kvart av åra 2006-2010 og samla for desse åra. Siste kolonne viser samla investeringar for Ørsta skalert ned med skilnaden i folketalet. Tal for ”konsern” gjev praktisk talt same tal for Sum Utgifter for både Volda og Ørsta, og er ikkje studert vidare her. (I seg sjølv kan dette verke litt merkeleg, men eg har ikkje grunnlag for å seie noko vidare om det).

Heller ikkje tala i tabell 1 viser noko som inviterer til så mange kommentarar i samanheng med vurdering av kommunesamanslåing.

Likviditetsreserve har vore ei nemning som kommunar kan gje til delar av sin oppsparte arbeidskapital, og som har skapt mange mistydingar. Nemninga blir ikkje lenger nytta. Begge kommunar har berre makta å dekke eit par prosent av finansieringsbehovet med fersk eigenkapital frå drifta. Volda har av ein eller annan grunn gjort opp investeringsrekneskapen for 2010 med udisponert finansiering på ca. 9 mill kr. Ørsta har udekt finansieringsbehov på 14,4 mill kr. Det har sikkert ein grunn at det likevel i 2010 er sett av 24,8 mill kr til bundne fond. Etter § 9 i Forskrift om årsregnskap og årsberetning skal det udekte finansieringsbehovet førast opp til dekning på investeringsbudsjettet for 2011. Og så får ein sjå om ein maktar å skaffe dekning, og ev i kva form.



## Volda Ørsta Bistand til næringslivet

Tabell 1 viser data i KOSTRA for bistand næringslivet for Volda og Ørsta kommunar som konsern. Det ligg ikkje føre data for tidlegare år, og Estimat alle kommuner uten Oslo berre for 2010.

I høve til utgifter til samla drift og investering er det ikkje mykje som går til tilrettelegging og bistand til næringslivet i norske kommunar, heller ikkje i Volda og Ørsta. Men Ørsta har brukt klart meir enn Volda dei siste åra.

Bistand næringslivet (kr pr innb)	2009		2010		Estimat alle kommuner uten Oslo
	Volda	Ørsta	Volda	Ørsta	
MVA-refusjon drift, tilrettelegging og bistand for næringslivet, konsern	8	88	8	18	25
MVA-refusjon investering, tilrettelegging og bistand for næringslivet, konsern	0	61	2	22	14
Netto driftsutgifter til tilrettelegging og bistand for næringslivet, konsern	-80	626	-94	343	167
Netto driftsutgifter i alt, konsern	36562	35735	37355	37441	38443
Netto driftsutgifter til landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikli	93	0	100	-2	93
Netto driftsutgifter til kommunal næringsvirksomhet, konsern	-349	-840	-268	-611	-347
Brutto investeringsutgifter til tilrettelegging og bistand for næringslivet, ko	46	254	14	1104	185
Brutto investeringsutgifter til kommunal næringsvirksomhet, konsern	0	0	0	5	107
Brutto investeringsutgifter til landbruksforvaltning og landbruksbasert nærings	0	0	0	0	0
Brutto investeringsutgifter i alt, konsern	3929	5177	8821	6473	8330

Tabell 1: Bistand til næringslivet kommunar som konsern. Kjelde: KOSTRA

Næring er ein sektor i KOSTRA, og som femner om funksjonane 320 Kommunal næringsvirksomhet, 325 Tilrettelegging og bistand for næringslivet og 329 Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsvirksomhet. Det vil alltid vere ei vurdering om bruk av midlar til desse "direkte" funksjonane på noko sikt fremjar næringsutvikling betre enn ein del meir indirekte funksjonar, t.d. arealplanlegging. Nokon fasit vil det heller aldri finnast. Det vil avhenge av tid og stad.

Ein skal kanskje ikkje leggje alt for stor vekt på statistikk for denne sektoren. Kanskje kan ulik organisering i t.d. tilhøvet kommune kontra næringslag påverke inntrykket. Men eit startpunkt for ev nøyare klargjering er statistikken.