

KOSTRA - vi teller, men teller det vi teller?

Kommunale utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter - sammenligningsproblemer

Anne Kari Ranheim



Høgskolen i **Hedmark**

Masteroppgave i studiet MPA – Master of Public Administration

HØGSKOLEN I HEDMARK

2011

Forord

Denne masteroppgaven er avslutningen på et masterstudium i offentlig ledelse og styring (MPA) som startet opp på Rena i september 2009.

Det er sterkt fokus på produktivitet og effektivitet i offentlig sektor. Offentlig statistikk, KOSTRA, blir både av kommuner, stat, media og opinionen brukt som grunnlag for benchmarking mellom kommuner. Problemstillingen i denne avhandlingen fokuserer på hvilke forhold i regelverket som danner grunnlaget for denne offentlige statistikken og hvilke forhold i den enkelte kommune, som gjør at disse dataene ikke er noe godt grunnlag for benchmarking. Problemstillingen avgrenses til utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter.

MPA-studiet har gitt både faglig utvikling og utvidet sosial horisont. Jeg vil takke alle som har bidratt til å gjøre disse to årene til en utrolig inspirerende og utviklende fase i livet. Studiesamlingene har fremstått som ”friminutt” i en hektisk kommunehverdag. Jeg ønsker å takke arbeidsgiver som har bidratt med tid for gjennomføring av samlinger og eksamener. Videre vil jeg takke alle medstudenter og forelesere for samvær, bidrag og diskusjoner. Takk til økonomiansvarlig i kommunene som stilte opp og brukte av sin tid på intervju. Jeg må også få rette en takk til mine nærmeste for den tålmodighet som er utvist med mine prioriteringer i disse årene.

Sist, men ikke minst, vil jeg få takke min veileder, professor Stein Østre for den gode, konkrete veiledningen han har bidradd med. Stein Østre har også vært behjelpelig med å foreta regresjonsanalysene som presenteres i oppgaven. Utover det er Stein Østre en oppkomme av kunnskap og synspunkter ikke bare om kommuneøkonomi, men om kommunal virksomhet generelt, lokaldemokratiets rolle og kommunesektorens rolle i samfunnet. Dette har bidradd til at det alltid har vært en stor inspirasjon å ta turen til Rena for å diskutere avhandlingen.

Fagernes, oktober 2011

Anne Kari Ranheim

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	11
1.1 Det første paradoks	12
1.2 Det andre paradoks	13
1.3 Problemstillingen	17
1.3.1 Forskningsspørsmål	19
1.3.2 Undersøkelsens betydning	20
1.4 Bakgrunn for problemstillingens aktualitet	20
1.5 Min motivasjon	21
2 Forskningsmetode	23
2.1 Forskningsdesign	23
2.2 Metodevalg	24
2.3 Validitet, reliabilitet og generalisering	25
2.4 Utvalg	26
2.4.1 Valg av kommuner	26
2.4.2 Valg av tjenesteområde	27
2.4.3 Valg av kvantitative data	27
2.5 Gjennomføring av undersøkelsen	28
3 Teoretisk forankring	29
3.1 Innledning	29
3.2 New Public Management	29
3.3 Økonomistyring	30
3.4 Offentlige velferdsgoder	31
3.5 Resultatstyring i offentlig sektor	32
3.6 Budsjettering og regnskapsføring i offentlig sektor	33
4 KOSTRA systemet	35
4.1 Hva er KOSTRA?	35
4.1.1 Styrings- og analysemodell i KOSTRA	36

4.1.2 Rapportering før KOSTRA	38
4.2 Funksjonskontoplanen i KOSTRA	39
4.3 Utgiftsfordelingsproblemene i KOSTRA	45
4.3.1 Spesielle fordelingsmessige problemstillinger	46
4.4 Kostnadene ved KOSTRA registrering	48
4.4.1 Registreringsutgifter ved fordeling av kostnader	48
4.4.2 Mulighetene for manipulering	50
4.5 Brutto og netto driftsutgifter	51
4.6 Multiplikasjons- og divisjonseffekter	54
4.6.1 De små kraftkommuner	54
4.6.2 Kommunalt selvstyre – lokal tilpasning	55
4.7 Utvalget av kommuner	57
4.7.1 Kommuner i Hedmark	57
4.7.2 Kommuner i Oppland	58
5 KOSTRA funksjoner hovedgruppe 100	60
5.1 Innledning	60
5.2 Politisk styring og kontroll	60
5.2.1 KOSTRA funksjon 100 Politisk styring	62
5.2.2 KOSTRA funksjon 110 Kontroll og revisjon	64
5.2.3 Samlet vurdering	65
5.3 Administrasjon og administrasjonslokaler	67
5.3.1 KOSTRA funksjon 120 Administrasjon	69
5.3.2 KOSTRA funksjon 130 Administrasjonslokaler	74
5.3.3 Samlet vurdering	75
5.4 Andre administrative fellesfunksjoner	77
5.4.1 KOSTRA funksjon 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	77
5.4.2 KOSTRA funksjon 170 Årets premieavvik og funksjon 171 amortisering av tidligere års premieavvik	80
5.4.3 KOSTRA funksjon 180 Diverse fellesutgifter	82
5.4.4 KOSTRA funksjon 190 Interne servicefunksjoner	83
5.4.5 Samlet vurdering	85

6 Konklusjoner med analyseeksempler	86
6.1 Innledning	86
6.1.1 Gjøvik kommune	87
6.1.2 Lillehammer kommune	88
6.1.3 Tolga kommune	88
6.1.4 Etnedal kommune	89
6.2 Gjøvik og Lillehammer	89
6.2.1 KOSTRA funksjon 100 og 110	90
6.2.2 KOSTRA funksjon 120 og 130	92
6.2.3 KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180 og 190	96
6.2.4 Oppsummering	98
6.3 Etnedal og Tolga	99
6.3.1 KOSTRA funksjon 100 og 110	99
6.3.2 KOSTRA funksjon 120 og 130	101
6.3.3 KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180 og 190	105
6.3.4 Oppsummering	107
6.4 Gjøvik og Etnedal	107
6.4.1 KOSTRA funksjon 100 og 110	108
6.4.2 KOSTRA funksjon 120 og 130	110
6.4.3 KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180 og 190	112
6.4.4 Oppsummering	114
6.5 Konklusjon	115
Litteraturreferanser	118

Vedlegg

- Vedlegg 1 Om regresjonsanalyser
- Vedlegg 2 Anvendelse av KOSTRA tall
- Vedlegg 3 Intervjuguide
- Vedlegg 4 Antall folkevalgte

Antall ord: 37 537 (ca.)

Tabeller

Tabell 1.1	Brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter i de 4 største kommunene i HO 2010	12
Tabell 1.2	Brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter Etnedal og Vestre Slidre 2010	13
Tabell 4.1	Hovedgrupper av KOSTRA funksjoner	41
Tabell 4.2	KOSTRA funksjoner 2010 – Hovedgruppe 100	41
Tabell 4.3	KOSTRA funksjoner 2010 – Hovedgruppe 200	42
Tabell 4.4	KOSTRA funksjoner 2010 – Hovedgruppe 300	43
Tabell 4.5	KOSTRA funksjoner 2010 – Hovedgruppe 800	44
Tabell 4.6	Brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter i 2010	53
Tabell 5.1	Brutto driftsutgifter per innbygger funksjon 100 og 110 i 46 HO kommuner 2010	61
Tabell 5.2	Minimumskrav til kommunestyrerepresentanter	66
Tabell 5.3	Utgift per innbygger funksjon 120 og 130 i 46 HO kommuner 2010	68
Tabell 5.4	Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180, 190 i 46 HO kommuner 2010	78
Tabell 6.1	Brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter Lillehammer og Gjøvik 2010	90
Tabell 6.2	Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 100 og 110 Lillehammer og Gjøvik 2010	90
Tabell 6.3	Brutto driftsutgifter KOSTRA funksjon 120 og 130 Lillehammer og Gjøvik 2010	92
Tabell 6.4	Brutto driftsutgifter KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180 og 190 Lillehammer og Gjøvik 2010	97
Tabell 6.5	Brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter Etnedal og Tolga 2010	99
Tabell 6.6	Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 100 og 110 Etnedal og Tolga 2010	100

Tabell 6.7	Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 120 og 130 Etnedal og Tolga 2010	102
Tabell 6.8	Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180 og 190 Etnedal og Tolga 2010	105
Tabell 6.9	Brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter Gjøvik og Etnedal 2010	108
Tabell 6.10	Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 100 og 110 Gjøvik og Etnedal 2010	108
Tabell 6.11	Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 120 og 130 Gjøvik og Etnedal 2010	110
Tabell 6.12	Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180 og 190 Gjøvik og Etnedal 2010	113

Figurer

Figur 1.1	Brutto utgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter, 2010 for 389 kommuner	14
Figur 1.2	Utsnitt av figur 1.1, kommuner med under 20 000 innbyggere	14
Figur 1.3	Brutto utgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter i 46 kommuner i Hedmark og Oppland, 2010	15
Figur 4.1	Styrings- og analysemodell i KOSTRA	37
Figur 4.2	Kommuner i Hedmark	57
Figur 4.3	Kommuner i Oppland	59
Figur 5.1	Brutto driftsutgift per innbygger KOSTRA funksjon 100 og 110 i 46 HO kommuner i 2010	66
Figur 5.2	Folkevalgte per 1 000 innbygger i 46 HO kommuner i 2010	67
Figur 5.3	Brutto driftsutgift per innbygger KOSTRA funksjon 120 og 130 i 46 HO kommuner i 2010	76
Figur 5.4	Bruttodriftsutgift per innbygger KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180 og 190 i 46 HO kommuner i 2010	85

Sammendrag

KOSTRA er et nasjonalt rapporteringssystem som skal gi sammenlignbare data om tjenesteproduksjon, ressursbruk og behov i kommunesektoren.

Formålet med denne oppgaven er å teste følgende hypotese:

De tallene som kommunene rapporterer og som presenteres i KOSTRA systemet er generelt sett ikke sammenlignbare.

Hypotesen søkes testet på to måter:

- Ved en teoretisk gjennomgang av det statlige regelverket for KOSTRA rapportering. Det finnes ikke noe bestemt rapporteringsregime som kan passe alle typer kommuner. Ulike organisatoriske løsninger, kommunalt selvstyre og lokale tilpasninger tilsier en ulik tilpasning til bokføringspraksis. Veilederen kan derfor ikke være udiskutabel presis på alle områder og gir rom for skjønn og ulik tilnærming til utgiftsfordeling.
- Hypotesen er avgrenset til KOSTRA funksjonen 100 – 190, utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Avgrensingen gjør det mulig å gå mer detaljert til verks, men reduserer ikke utsagnskraften. Budsjettene skal balansere, er ikke KOSTRA tallene for funksjonene 100 – 190 sammenlignbare vil heller ikke KOSTRA tallene for andre funksjoner være det.

Hypotesen søkes empirisk bekreftet:

- Ved å se på KOSTRA tall for 46 kommuner i Hedmark og Oppland. Utvalget ligger i ”nærområdet” slik at det er mulig og enkelt å ha eller skaffe spesiell kunnskap om de kommunene som er med.
- Det foretas en spesiell og detaljert sammenligning av to store kommuner, Gjøvik og Lillehammer og to små kommuner Etnedal og Tolga. Avslutningsvis foretas en detaljert sammenligning av en stor og en liten kommune, dvs. Gjøvik og Etnedal.

Det synes ikke å kunne være tvil om at analysene bekrefter hypotesen, KOSTRA tallene er ikke uten videre sammenlignbare kommuner i mellom. Sammenlignbarhet krever i de fleste tilfeller et betydelig arbeid. I avsnittene 6.2 til 6.4 gis eksempler på hva som må til for å foreta en parvis sammenligning.

Abstract

KOSTRA is a national reporting system that provides comparable data about service production, use of resources and needs in the local government.

The purpose of this task is to test following hypothesis:

The numbers that the municipalities are reporting and present in the KOSTRA system is generally not comparable.

The hypothesis will be tested in two ways:

- By a theoretical review of the governmental regulations by KOSTRA reporting. There are no specific reporting regimes that can fit all municipalities. Different organizational solutions, municipal autonomy and local adaptations suggest a different adjustment to accounting practise. The supervisor can not be indisputable precise in all areas and allows use of discretion and different approach to expense allocation.
- The hypothesis is limited to KOSTRA function 100-190, expenses to political management, administration and common expenses. The limitation makes it possible to be more detailed but does not reduce the power of the statement. The budget must be in balance. If not the KOSTRA numbers for functions 100-190 is comparable the KOSTRA numbers will not be comparable in other functions as well.

The hypothesis is looking for empirically confirmation:

- By looking at the numbers of KOSTRA for 46 municipalities in Hedmark and Oppland. The committee is in the vicinity, making it possible and simple to have or acquire special knowledge about the municipalities that are involved.
- There will be a special and detailed comparison by to large municipalities Gjøvik and Lillehammer and two small municipalities, Etnedal and Tolga. Finally I make a detailed comparison of one large and one small municipality, Gjøvik and Etnedal.

It does not seem to be any doubt that the analysis confirms the hypothesis, the KOSTRA numbers are not without further comparable by the municipalities involved. Comparability requires in most cases significant work. In the sections 6.2 to 6.4 exemplifies what is needed to make a pair wise comparison.

1. Innledning

Hensikten med et rapporteringssystem hvor kommuner skal rapportere data til en sentral, statlig database er å gi sammenlignbare data for ulike virksomheter i kommunene. Dette rapporteringssystemet omtales som KOSTRA og kapittel 4 gir en nærmere oversikt over systemet. Hvis det foreligger slik sammenlignbarhet vil følgende forhold fremstå som paradokser. Dette søkes her illustrert ved utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter per innbygger.¹

For det første, de innrapporterte tallene viser til dels store forskjeller mellom kommuner som ellers skulle være sammenlignbare uten at det synes å vekke noen form for oppmerksomhet. Dette behandles nærmere i avsnitt 1.1 som det første paradoks.

For det andre, de innrapporterte tallene viser at utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter per innbygger avtar klart med antall innbyggere i kommunene. Det er derfor en forholdsvis utbredt oppfatning at man kan spare denne type utgifter ved å slå sammen kommuner. Erfaringer fra kommunesammenslutninger synes ikke å vise at det foreligger besparelser ved slike strukturendringer. Dette behandles nærmere i avsnitt 1.2 som det andre paradoks.

Bemerk at disse paradokser forutsetter at de innrapporterte dataene er sammenlignbare. Hvis dataene derimot ikke er sammenlignbare, så er det ikke grunnlag for å hevde at det foreligger paradokser. Hensikten med foreliggende skrift er å vise at de innrapporterte tallene i hovedsak ikke er sammenlignbare. Det er faktisk slik at veiledningen for rapportering gir rom for lokale tolkninger, slik at graden av sammenlignbarhet mellom kommuner blir begrenset.

¹ I KOSTRA føres utgiftene til det som her benevnes som utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter på funksjonene fra 100 til og med funksjon 190. Kommunene har også administrasjonsutgifter på det enkelte tjenesteområde som barnehage, grunnskole, helse osv., disse administrasjonsutgiftene inngår ikke her.

1.1 Det første paradoks

Forskjeller i utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter kan illustreres ved å se på de fire største kommunene i Hedmark og Oppland.² Disse kommunene (Lillehammer, Hamar, Gjøvik og Ringsaker) har fra vel 26 500 til snaut 33 000 innbyggere. I tabell 1.1. er det gitt en oversikt over utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter per innbygger i disse fire kommunene.

Tabell 1.1: Brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter i de 4 største kommunene i HO 2010

	Innbyggere	Bruttoutgifter per innbygger	Differanse per innbygger	Samlet differanse	Prosent
Lillehammer	26 571	4 572	1 827	48 545 217	66,6
Hamar	28 662	3 012	267	7 652 754	9,7
Gjøvik	28 974	2 840	95	2 752 530	3,5
Ringsaker	32 842	2 745	0	-	0

Blant disse kommunene ligger Ringsaker lavest med brutto driftsutgifter på kr. 2 745 per innbygger. Det er da nærliggende å bruke dette tallet som utgangspunkt for en sammenligning med de tre andre kommunene. Det omtales gjerne som benchmarking eller målestokkanalyse eller mer presist, referansemåling. Gjøvik ligger nest lavest med brutto driftsutgifter på kr. 2 840, dvs. kr. 95 over Ringsaker per innbygger. En slik utgiftsforskjell kan synes ubetydelig. Beløpet må imidlertid multipliseres opp med antall innbyggere i Gjøvik. Da finner man at Gjøvik har et årlig ”overforbruk” på 2,7 millioner kroner sammenlignet med Ringsaker. Hamar har i forhold til Ringsaker et årlig ”overforbruk” på 7,6 millioner kroner. Lillehammer ligger dårligst an med et årlig ”overforbruk” på 48,5 millioner kroner. Overforbruk er skrevet med anførselstegn, da en slik betegnelse må baseres på at tallene for utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter per innbygger i de fire kommunene er sammenlignbare. Tallene i tabellen er en klar indikasjon på at KOSTRA tallene ikke er sammenlignbare.

Tabell 1.2 viser et annet eksempel.

² Hedmark og Oppland betegnes i denne oppgaven også som HO.

Tabell 1.2: Brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter i Etnedal og Vestre Slidre 2010

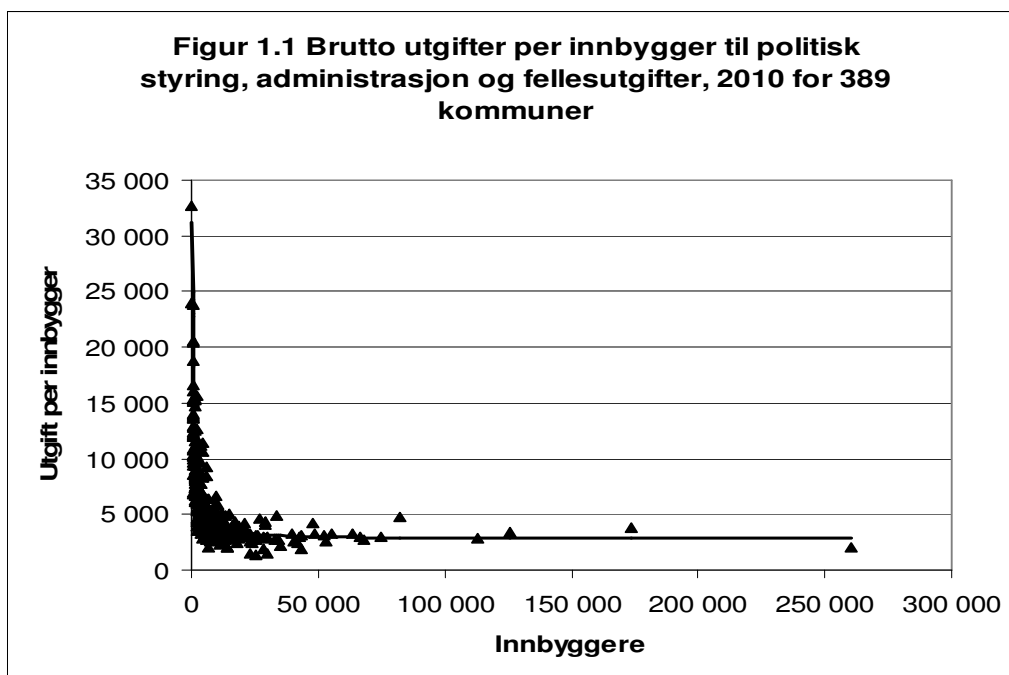
	Innbyggere	Bruttoutgifter per innbygger	Gevinst per innbygger	Samlet gevinst
Vestre Slidre	2 217	5 576		
Etnedal	1 388	10 004	4 428	6 146 064

Av de 14 kommunene i Hedmark og Oppland som har innrapportert KOSTRA data og som har færre enn 3 000 innbyggere, har Vestre Slidre kommune lavest bruttoutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter per innbygger. Sammenligner man med Etnedal kommune, så ligger Etnedal kr. 4 428 høyere regnet per innbygger. Vestre Slidre kan betraktes som et benchmark for Etnedal i denne forbindelse. Anta at det er et mål at Etnedal skal bli like "administrativ effektiv" som Vestre Slidre. Besparelsen er kr. 4 428 per innbygger, noe som representerer en reduksjon på ca. 44 prosent. Den samlede gevinst for Etnedal blir, på grunn av det lave folketallet, imidlertid "bare" ca 6,15 millioner kroner per år. Denne hypotetiske besparelsen representerer 5 prosent av de samlede brutto driftsutgifter i Etnedal i 2010. Det er vanskelig å tenke seg at en liten kommune som Etnedal kan ha et overforbruk på over 6 millioner kroner til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Det tilsvarer 10 til 12 årsverk. Dette er derfor en nytt eksempel på at KOSTRA tallene ikke er sammenlignbare.

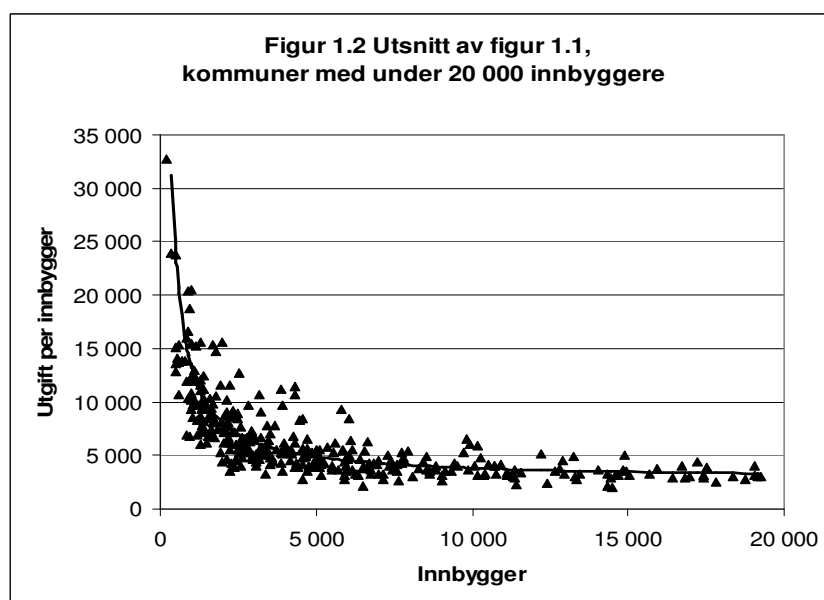
1.2 Det andre paradoks

Figur 1.1 gir spredningsdiagrammet for brutto utgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter i 389 kommuner basert på ureviderte regnskapstall for 2010. I 2010 var det 429 kommuner utenom Oslo som også har fylkeskommunale oppgaver. Det mangler ellers data fra 40 kommuner som ikke har innrapportert innen fristen. I henhold til publiserte KOSTRA tall er det sterk variasjon i utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter per innbygger i norske kommuner.

Diagrammet viser klart at brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter avtar med antall innbyggere i kommunene. Figur 1.1 gir et hovedinntrykk av situasjonen, men figuren er lite oversiktelig.

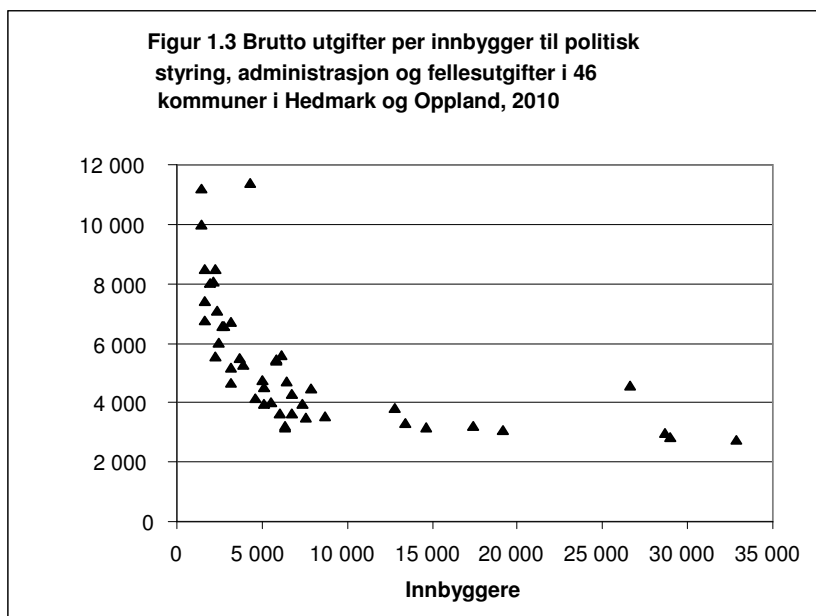


I figur 1.2 er det gitt et utsnitt av figur 1.1 for kommuner med under 20 000 innbyggere. Det er 340 slike kommuner. Dette spredningsdiagrammet er noe mer oversiktlig.



Begrenser man antall kommuner ytterligere blir bildet tydeligere. Figur 1.3 viser brutto utgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter i 46 kommuner i

Hedmark og Oppland i 2010. Det er i alt 48 kommuner i disse to fylkene, men det mangler data for to kommuner i Hedmark (Os og Elverum). De to kommunene som skiller seg mest ut er Åmot (ca 4 300 innbyggere) og den fjerde største, Lillehammer.



Hovedinntrykket av disse tre presenterte figurene er at det synes å være en klar sammenheng mellom brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter og antall innbyggere i kommunene, slik at brutto driftsutgift til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter per innbygger, avtar klart med folketallet.

Den enkleste forklaring på nevnte forhold er at brutto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter, C , er en lineær funksjon av antall innbyggere, N .³ La a betegne den del av utgiftene til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter som er uavhengig av antall innbyggere, dvs. en slags minste utgift som er nødvendig i alle kommuner. La b betegne en konstant faktor, som multiplisert med folketallet, dvs. bN , angir den del av brutto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter som er avhengig av antall innbyggere i en kommune. Man har da følgende sammenheng der fotskriften k betegner at sammenheng gjelder kommune nr k :

³ En av de første analyser i "nyere tid" er trolig analysen til Kalseth og Rattsø (1994) og andre analyser av de samme personer (forskningsmiljø) utført for NOU 1992:15 Kommuneinndelingen og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. "Nyere tid" betegner her analyser utført etter "den store statsdirigerte sammenslutningsreform 1946-1972", som startet med oppnevningen av Schei-komiteen i 1946 og ble avsluttet med Tallaksen-utvalgets innstilling 1974:14 Vurdering av 14 kommunesammenslutninger.

$$(1) \quad C_k = a + bN_k$$

Hvis man ser på utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter per innbygger får man:

$$(2) \quad \frac{C}{N_k} = \frac{a}{N_k} + b$$

Formel (2) gir den type kurve som avtar mot venstre i figurene 1.1 til 1.3.

Ved regresjonsanalyse kan koeffisientene a og b fastlegges. I vedlegg 1 Om regresjonsanalyser, er det gitt en forenklet forklaring på regresjonsanalyser med henvisning til statistisk litteratur. Regresjonsberegning er gjennomført for 395 kommuner.⁴ Det gir følgende estimater for a og b :

$$a = 10\,5534\,807, \text{ dvs. } 10,5 \text{ mill kr og}$$

$$b = 2\,765$$

Dette er en meget sterk sammenheng. Den kvadrerte korrelasjonskoeffisient er 0,90. Den statistiske tolkningen av dette er at folketallet forklarer 90 prosent av variasjonen i brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter i kommunene.

Ut fra denne beregningen skulle effekten av kommunesammenslutninger være en besparelse for utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter på ca. 10 millioner kroner for hver kommune som "forsvinner".

Det paradoksale ligger i at siden 1990 er antall kommuner redusert med 18 uten at det kan dokumenteres besparelser. Kfr. for eksempel Brandtzeg (2009), som har analysert frivillige sammenslutninger i perioden 2005-08.

Konklusjonen må derfor være at sammenhengen (1), dvs. at utgiftene til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter er en lineær funksjon av folketallet, ikke representerer en kausal sammenheng, men bare en god beskrivelse av data. Forklaringen synes å ligge i at de tallene kommunene rapporterer inn (KOSTRA tallene) i hovedsak ikke er sammenlignbare.

⁴ Regresjonsberegning gir $\text{est}B = (10.534.807,4) + (2764,97)N$, der regresjonskoeffisientene har t-verdiene 9,6 og 59,3, som gir klar signifikans,

1.3 Problemstillingen

Teoretisk synes KOSTRA å være et egnet verktøy for sammenligning av utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter i kommunene. KOSTRA gir mulighet for konstruksjon av en rekke indikatorer som er ment å rangordne kommuner etter hvem som er best og hvem som er dårligst. Det er utallige muligheter for konstruksjon av slike indikatorer. I kommunevalgåret 2011 har ulike organer, Kommunal Rapport, NHO, konsulentfirma osv laget en rekke rangeringer av kommuner. Slike rangeringer kan i mange tilfeller være svært misvisende og derfor uheldige.⁵

En vanlig definert indikator er utgift per innbygger, dvs. en indikator som angir forholdstallet mellom brutto driftsutgift til et formål i en kommune og antall innbyggere, dvs.

$$(\text{indikator}) = \frac{(\text{utgift})}{(\text{innbyggere})}$$

En indikator av denne type tolkes ofte, uten reservasjoner, som et uttrykk for en kommunes (kostnads-)effektivitet. Den mest effektive kommune har den laveste utgift per innbygger, mens den mest ineffektive har den høyeste.

Kommunen med det laveste tallet for utgift per innbygger betraktes dermed som idealet eller benchmark, som kan eller bør kunne realiseres i alle kommuner. Hvis idealkommunen for en oppgave har en utgift per innbygger på kr. 1 000 så vil man si at en kommune med en utgift per innbygger på kr. 1 500 har et besparelspotensiale på kr. 500 per innbygger.

Når man på bakgrunn av KOSTRA tall kan konstatere forskjell i utgift per innbygger mellom to kommuner, så foreligger følgende hovedmuligheter:

1. Besparelser. Mulighet for reell besparelse kan foreligge. Det betyr at kommunen med høyest utgift per innbygger sløser med sine ressurser. Årsaken kan være dårlig organisering av arbeidet, lav arbeidsmoral osv.

⁵ Dette er også påpekt av Matz Sandman i Kommunal Rapport 25/8-11 "Vinnere og tapere", side 18.

2. Sammenlignbarhet. Tallene er ikke sammenlignbare, slik at det er irrelevant å se på utgift per innbygger. Tallene vil i så fall ikke si noe om besparingsmuligheter.
 - a) Kvalitetsforskjeller. En hovedårsak til det kan være kvalitetsforskjeller. Høyere kvalitet på en virksomhet vil vanligvis innebære høyere bemanning og dermed høyere utgifter. Høyere bemanning medfører ikke nødvendigvis høyere kvalitet, men størrelser som elever per lærerårsverk, pleiefaktoren (årsverk per plass) i sykehjem osv gir viktig tilleggsinformasjon. Kvalitet er det vanligvis vanskelig eller umulig å kvantifisere, slik at det ofte ikke er praktisk å lage noen kvalitetsindikator.
 - b) Bokføringspraksis. Det er antagelig ikke mulig å lage statlige regler for kommunal bokføring som gir full sammenlignbarhet. Det henger sammen med at kommunene i henhold til kommuneloven i stor grad kan velge sin egen organisasjonsform. Man må derfor forvente forskjellig bokføringspraksis mellom mindre og større kommuner. Det er også klare forskjeller i bokføringspraksis mellom større kommuner. I slike tilfeller er det ofte den interne organiseringen som bestemmer bokføringspraksis.

Det vil også være slik at en kommune kan oppnå lave utgifter på post A mot å få høyere utgifter på post B. En annen kommune kan gjøre det motsatt. Dette betyr ofte at man ikke kan nøye seg med å se på utgifter til en oppgave uten samtidig å se på hvilke effekter det eventuelt ville kunne ha på andre oppgaver. Vedlegg 2 Anvendelse av KOSTRA tall, går nærmere inn på begrepet produktivitet som er sentralt ved benchmarking av kostnadseffektivitet. I den kommunale tjenesteproduksjon må produktmengden i mange sammenhenger fastsettes ut fra en vektning av flere likeartede tjenester. En forutsetning for å kunne sammenligne produktivitet er at det brukes samme vektsystem. Ved beregning av enhetskostnaden i kommunal tjenesteproduksjon erstattes produksjonsvolumet med antall tjenestemottakere eller antall innbyggere.

Mangel på sammenlignbarhet i utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter har betydning for utgiftene på andre virksomhetsområder. En mindre kommune kan finne det hensiktsmessig å føre en stor del av sine samlede administrasjonsutgifter på sentraladministrasjon, mens større kommuner derimot kan finne det hensiktsmessig å fordele

en større del av administrasjonsutgiftene på de enkelte virksomhetsområder (barnehager, skole, helse, teknisk osv). Derved vil man ha at mindre kommuner fører en større del av sine samlede administrasjonsutgifter som sentraladministrasjon enn det større kommuner gjør.

Det vil også være slik at en kommune kan oppnå lave utgifter på et virksomhetsområde mot å få høyere utgifter på et annet. Dette betyr at man ikke kan nøye seg med å se på utgifter til et område eller oppgave, uten samtidig å se hvilke effekter det vil kunne ha for utgiftene til andre områder eller oppgaver.

Spørsmålet som undersøkes i denne oppgaven er i hvilken grad KOSTRA veilederen ⁶ gir rom for skjønn og forskjellig lokal bokføringspraksis, slik at man ikke kan forvente at KOSTRA tallene er særlig sammenlignbare med sikte på ulike effektivitetsvurderinger. Sagt på en annen måte så betyr ikke det at KOSTRA tallene ikke kan brukes, men at de må brukes med varsomhet og eventuelt korrigeres. Slike korreksjoner skulle være fullt mulig i benchmarking analyser (målestokkanalyser) hvis man begrenser seg til et lite antall kommuner som man har god kunnskap om.

En kritisk drøftelse av selve veilederen gir svar på disse spørsmålene. Kommunalt selvstyre og lokal tilpasning er sammen med ulikheter i inntektsgrunnet også årsaker til at KOSTRA tallene ikke kan forventes å være sammenlignbare.

1.3.1 Forskningsspørsmål

Ut fra det foregående blir det en naturlig problemstilling å forklare hvorfor KOSTRA tallene ikke er sammenlignbare kommuner i mellom.

Dette gjør jeg ved å se nærmere på to spesifikke forhold:

1. Forhold i KOSTRA veilederen som gjør at KOSTRA tallene ikke er sammenlignbare kommuner i mellom.
2. Forhold i den enkelte kommune som gjør at KOSTRA tallene ikke er sammenlignbare

⁶ KOSTRA veilederen er nærmere beskrevet i kapittel 4.

1.3.2 Undersøkelsens betydning

Undersøkelsen er gjort i et ikke representativt utvalg kommuner. Gir undersøkelsen svar på om KOSTRA tallene for utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter ikke er sammenlignbare mellom kommuner, er det grunn til å tro at konklusjonen ville vært den samme om man så på et representativt utvalg.

1.4 Bakgrunn for problemstillingens aktualitet

Kommunal sektor er en stor og viktig samfunnsaktør, tjenesteproduksjonen er kompleks og berører alle innbyggerne i større og mindre grad. Kommunesektoren forvalter en betydelig del av ressursene i norsk økonomi, sektorens inntekter utgjorde i 2010 i underkant av 18 % målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge. I løpet av de to siste årene har andelen kommunalt konsum steget med om lag 1 prosentpoeng. Den kommunale sysselsettingsandelen anslås til å utgjøre 15,5 % i 2010. En relativt stor andel av de ansatte i kommunesektoren arbeider deltid, målt i antall personer anslås derfor den kommunale sysselsettingsandelen til 20 % i 2010.

Ressursbruken i kommunal sektor har i mange år vært et område som det har blitt satt fokus på fra flere hold. Sektoren selv gir uttrykk for at økningen i oppgaver som forventes løst, tjenester som skal produseres, ikke står i forhold til veksten i inntektene. Inspirert av bl.a. New Public Management-teorier, hevder andre samfunnsaktører at kommunal sektor er for stor, drives ineffektivt og at private aktører er bedre egnet til å produsere mange av de tjenestene som kommunal sektor tradisjonelt har hatt ansvaret for. Data om kommunenes økonomiske ressursbruk sammenstilt med andre data, blir brukt bl.a. til å foreta ulike sammenligninger mellom kommuner.

Krysspresset mellom krav og forventninger fra kommunens eksterne interessenter, økt rettighetslovgivning for brukerne av kommunale tjenester og økonomiske rammebetingelser som oppleves som trange, gjør at kommunene har sterk fokus på å produsere mest mulig velferd for innbyggerne ut fra de økonomiske ressursene som er disponible. Det er en viktig forutsetning for kommunenes produksjon av velferdsgoder at det foreligger informasjon om ressursbruk, tjenesteproduksjon og behov for derigjennom å kunne framskaffe relevant og pålitelig styringsinformasjon om produktivitet, prioritering og dekningsgrader.

Både fra eksterne aktører og fra kommunene selv er det sterkt fokus på effektivitet. Dette gjelder både prioriteringseffektivitet, dvs. at kommunene arbeider med de viktigste sakene for innbyggerne og kostnadseffektivitet, dvs. at kommunenes produktivitet er slik at de prioriterte tjenestene kan leveres til en konkurransedyktig pris. Det blir også fra enkelte hold, hevdet at store kommuner driver mer effektivt enn mindre kommuner og at det derfor for samfunnet ligger et ikke ubetydelig besparingspotensiale i å slå sammen kommuner. Det er spesielt utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter det fokuseres på i denne argumentasjonen. For å kunne sammenligne kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet mellom små og store kommuner er det en forutsetning at det foreligger relevant sammenlignbar informasjon om disse begrepene.

KOSTRA er ment å være et verktøy for kommunene i arbeidet med å maksimere kostnadseffektivitet, prioriteringseffektivitet og for sammenligninger kommuner i mellom. Ved innføring av KOSTRA var en intensjon at KOSTRA skulle frambringe relevant og sammenlignbar informasjon. KOSTRA tall for utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter blir brukt for å argumentere og dokumentere besparingspotensiale ved å slå sammen kommuner til større enheter.

1.5 Min motivasjon

Som ansatt i kommunal sektor gjennom mange år er jeg genuint interessert i hvilken retning sektoren utvikler seg som sentral samfunnsaktør. Det har derfor vært naturlig for meg å velge et tema for denne oppgaven som er relatert til en aktuell problemstilling for kommunal sektor. Temaet skal ha relevans for meg i min hverdag i en kommune, men det har også vært et mål å finne et tema som kan ha interesse og relevans for flere interessenter.

Kommunestrukturen er under press fra mange hold og i den grad man kan snakke om en strukturdebatt er denne etter mitt syn ganske snever. Ideelt sett burde en kommunestrukturdebatt dreie seg om hva kommunesektoren skal drive med og hvordan denne virksomheten skal finansieres. Kvalitet og innhold i tjenestene, nivået på produsert velferd, burde være vel så interessant å diskutere som økonomisk ressursbruk. Kommunestrukturdebatten synes i stor grad å ha ensidig fokus på økonomiske forhold. Det blir argumentert med at norske kommuner er for små. Det er nærliggende å spørre, for små i

forhold til hva? Er norske kommuner for små i forhold til oppgaver, for små i forhold til areal, for små i forhold til folketall? Det synes å være en utbredt oppfatning at folketall er en god indikator på om en kommunene er for liten eller passe stor.

Det er spesielt utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter som av ulike årsaker ikke fordeles, som blir brukt som benchmark for å underbygge at kommuner som er små målt i antall innbyggere, er ressurskrevende driftsenheter og at kommunesammenslåinger vil medføre store besparelser. KOSTRA tall er et verktøy som blir brukt for underbygge denne type argumentasjon. Etter å ha jobbet med KOSTRA og utgiftsfordelingsproblematikk i 3 ulike kommuner, vil jeg hevde at KOSTRA tallene ikke er så sammenlignbare kommuner i mellom som intensjonen har vært.

Hvis KOSTRA tallene ikke er sammenlignbare argumenteres det for strukturendringer som er mangelfullt konsekvensutredet i forhold både samfunns- og brukerperspektivet. Argumentasjonen sett fra økonomiperspektivet skjer i beste fall på et mangelfullt grunnlag, i verste fall på feilaktig grunnlag.

2 Forskningsmetode

2.1 Forskningsdesign

Det er mange forhold som påvirker valg av forskningsdesign, forskningsspørsmålets karakter og formål har avgjørende betydning. Det er tre grunnleggende forskningsdesign som en i utgangspunktet kan velge mellom:

- Eksplorerende design som brukes når problemstillingen er uklar
- Deskriptivt design brukes når formålet er å kartlegge en eller flere variabler, eventuelt også sammenhengene mellom disse
- Kausalt design brukes hvis man ønsker å undersøke effekten av en eller flere uavhengige variabler på en avhengig variabel

Mitt forskningsspørsmål sier noe om hvorvidt brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter er sammenlignbare mellom kommuner. Brutto driftsutgifter per innbygger vil være den avhengige variabelen, mens antall innbyggere vil være den uavhengige. En problemstilling med kausalt design er at det kan være vanskelig å slå fast om det er noen sammenheng mellom variablene, det kan være mellomvariabler som er forklaringen til den tilsynelatende årsakssammenhengen.

Hvis teorien sier at brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter (X) bestemmes av antall innbyggere i kommunen (Y), betyr det at X og Y samvarierer på en bestemt måte. Samvariasjon eller korrelasjon, er et statistisk mål for beregning av sammenheng mellom variablene X og Y. En statistisk analyse som viser at slik samvariasjon foreligger, kan bare tolkes som bekreftelse på at teorien kan være riktig, dvs. nullhypotesen kan ikke forkastes. Hvis analysen derimot ikke viser den ønskede samvariasjonen, indikerer dette at teorien er motbevisst, dvs. nullhypotesen kan forkastes.

Denne oppgaven er en empirisk studie hvor målet er å beskrive hvordan ting er, ikke hvordan de normativt burde være. Kommunal og regionaldepartementets veiledning til regnskapsrapporteringen i KOSTRA beskriver hvordan ting normativt burde være for å gi sammenlignbare KOSTRA tall kommuner i mellom. Oppgaven er en komparativ studie hvor

perspektivet i problemstillingen er å kartlegge hvilke forhold basert på skjønnsmessige vurderinger forankret i Kommunal og regionaldepartementets veileder og i den enkelte kommune, som gjør at rapporterte og publiserte KOSTRA tall ikke er sammenlignbare kommuner i mellom.

2.2 Metodevalg

Ved valg av metode står en overfor overveielser mellom kvantitativ eller kvalitativ metode. Metodetriangulering innebærer at man i løpet av forskningsprosessen veksler mellom metodene. Avgjørende for metodevalg er problemstillingen og spørsmålsformuleringen.

Den kvantitative tilnærmingen handler om kollektive egenskaper og fenomener og kjennetegnes av kvantifiserbare, såkalte harde data. Flexibiliteten ved innsamling av data er liten, dataanalysen skjer etter datainnsamlingen. Ved bruk av kvantitativ metode kan informasjonen formes til målbare enheter som muliggjør statistiske beregninger.

I denne oppgaven har jeg i stor grad benyttet kvantitative data som er hentet fra offentlig statistikk, publiserte KOSTRA tall fra Statistisk Sentralbyrå⁷. Det er tatt ut publiserte tall fra SSB på nivå 3 basert på ureviderte regnskapstall for 2010. Disse kvantitative dataene er det empiriske grunnlaget for analysen i kapittel 5.

Den kvalitative tilnærmingen handler om individuelle egenskaper og fenomener og kjennetegnes av data som ikke er kvantifiserbare, såkalte myke data. Flexibiliteten ved innsamling av data er forholdsvis stor og dataanalysen skjer som fortolkning også under datainnsamlingen. Den kvalitative tilnærmingen går i dybden og har som formål å få fram sammenheng og helhet. Også ved innhenting av kvalitative data er det flere tilnærminger, hvorav ulike former for intervju er en.

I denne oppgaven skjer det en metodetriangulering fra bruk av kvantitative data i kapittel 5 til bruk av kvalitative data i kapittel 6. I dette kapitlet har jeg valgt å gå i dyden ved å sammenligne 4 av kommunene som også inngår i det kvantitative datagrunnlaget i kapittel 5.

⁷ Heretter kalt SSB.

Det empiriske materialet i kapittel 6 er innhentet ved intervju av økonomiansvarlig i de 4 utvalgte kommunene. Før intervjuene ble gjennomført hadde jeg utformet en relativt detaljert intervjuguide som hadde karakter av å være et spørreskjema med forholdsvis åpne spørsmål. Bruken av kvalitative data skjer i en kontekst hvor jeg kjenner de aktuelle kommunene godt også fra den kvantitative siden.

2.3 Validitet, reliabilitet og generalisering

Innenfor samfunnsvitenskapen stilles det krav til gyldighet innenfor forskningen både når det gjelder pålitelighet, troverdighet og overførbarhet. Det bør stilles like høye kvalitetskrav til kvalitativ som til kvantitativ forskning. Validitet eller troverdighet, gir uttrykk for hvor godt det faktiske datamaterialet svarer til intensjonen forskeren har med undersøkelsesopplegg og datainnsamling. Reliabilitet eller påliteligheten, sier noe om nøyaktigheten og kvalitetskontrollen av selve undersøkelsen, presentasjonen og tolkningen av resultatene. Ved kvantitativ tilnærming foreligger en statistisk generalisering, ved kvalitativ tilnærming foreligger det overførbarhet. Ved overførbarhet er det viktig å være kritisk til egen analyse.

Begrepsvaliditeten defineres ved fravær av systematiske feil i undersøkelsen og at det er overensstemmelse mellom teoretisk definisjon og operasjonell indikator. Det er to strategier for å oppnå god begrepsvaliditet, den ene er å resonnerer seg fram til best mulig operasjonalisering, den andre er å på empirisk vis forsøke å teste operasjonaliseringen. Det empiriske feltarbeidet må gjennomføres før vi kan bedømme resultatvaliditeten, om vi undersøker det vi påstår vi undersøker.

Skal man oppnå høy reliabilitet må alle ledd i undersøkelsen være nøye utført. Høy validitet i undersøkelsen forutsetter også at reliabiliteten i undersøkelsen er høy. Det finnes ulike metoder for å øke reliabiliteten til kvalitativ forskning. Det å ta intervjuene opp på bånd styrker reliabiliteten, i større forskningsmiljø kan en metode være at flere forskere kategoriserer og bearbeider materialet før resultatene sammenlignes. Høy reliabilitet innebærer at hvis andre forskere gjennomfører en identisk undersøkelse, skal resultat bli det samme. Kunnskapen min til de innsamlede kvalitative dataene er god, jeg har utarbeidet intervjuguiden, gjennomført selve intervjuene og bearbeidelsen av disse.

Ekstern validitet er et uttrykk for i hvilken utstrekning resultatene kan generaliseres. I denne oppgaven er det ikke foretatt et representativt utvalg av kommuner, det er mer korrekt å si at studiet representerer en flerkasusstudie av kommuner i Hedmark og Oppland på et gitt tidspunkt. Utvalget av kommuner for dybdeintervju er plukket ut fra gruppeinndelingen SSB definerer for sammenlignbare kommuner, dette tilsier at disse kommunene er noe mer representative enn de ville vært ved et tilfeldig utvalg. Det er gjort et strategisk valg for hvilken person som er intervjuet i den enkelte kommune, dette gir et bedre grunnlag for å analysere det empiriske materialet. Undersøkelsen har ingen ambisjoner om å generalisere funnene. Analytiske resonnementer kan gi leseren grunnlag for å vurdere en mulig generalisering til andre kommuner.

Det generelle fenomenet som undersøkes i denne oppgaven innebærer å forklare hvorfor KOSTRA tallene ikke er sammenlignbare ved å se på to spesifikke forhold, forhold i veilederen og forhold i den enkelte kommune. Det er brukt kvantitative data fra KOSTRA supplert med kvalitative data innsamlet ved intervju. Gjennom de kvalitative dataene kan det påvises årsaker til at de kvantitative dataene ikke er sammenlignbare. Validiteten i undersøkelsen styrkes ved at dataene baserer seg på offentlig statistikk samt at intervjuene i de utvalgte kommunene er gjort med personer som har kunnskap omkring problemstillingen.

2.4 Utvalg

2.4.1. Valg av kommuner

Per 31. desember 2010 var det 430 kommuner inkl. Oslo som også har fylkeskommunale oppgaver, som rapporterer KOSTRA data til SSB. 389 kommuner har rapportert inn data innen fristen 15. februar 2011. For å få en håndterbar utvalgsstørrelse har jeg valgt ut kommunene i Hedmark og Oppland for den kvantitative delen av undersøkelsen. Det er 48 kommuner i Hedmark og Oppland, men to kommuner, Elverum og Os, har ikke rapportert data innen fristen slik at utvalget består av 46 kommuner. Hovedårsaken til at det er valgt å se på kommunene i eget fylke og nabofylket er først og fremst en viss kunnskap om disse kommunene. Utvalget er ikke representativt, men utvalgets størrelse antas å ha mindre betydning for undersøkelsen.

Det er gjort et utvalg på 4 av kommunene i Hedmark og Oppland hvor jeg går i dybden på problemstillingen. Utvelgelsen her er basert på SSB's gruppering av kommuner med to kommuner fra to ulike kommunegrupper. Benchmarking er en sentral del av problemstillingen i denne oppgaven og to kommuner fra samme kommunegruppe antas å være mer direkte sammenlignbare enn to tilfeldige kommuner. Fordelen med å sammenligne seg med nabokommuner er at man har en viss kunnskap om disse for eksempel gjennom regionale nettverk. Sammenligning med nabokommuner er ikke nødvendigvis noen god sammenligning fordi det kan være store forskjeller i frie inntekter og i demografi som har betydning for kommunens utgiftsbehov.

2.4.2 Valg av tjenesteområde

Det kommunale selvstyret gjør at kommunene har frihet til å foreta lokale prioriteringer og tilpasninger og på alle tjenesteområder vil det være til dels store forskjeller på ressursbruken kommuner i mellom. I denne undersøkelsen har jeg valgt å se på utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Dette er den delen av den kommunale tjenesteproduksjon som ikke direkte utadrettet, men som representerer sentrale funksjoner som er en forutsetning for øvrig kommunal tjenesteproduksjon.

Utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter blir ofte trukket fram som et eksempel på hvor kommunene har et teoretisk besparingspotensiale, både i lokale prioriteringsspørsmål, men også som et argument for å endre kommunestrukturen. Det synes som det foreligger en oppfatning av at utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter er sløsing med økonomiske ressurser og at store kommuner er mer kostnadseffektive enn små på dette området.

2.4.3 Valg av kvantitative data

Alle tabeller og figurer som er grunnlag for sammenligninger og analyser i denne oppgaven er basert på innrapporterte KOSTRA tall for 2010 med innrapporteringsfrist 15. februar 2011. Disse tallene som SSB publiserer 15. mars, er ureviderte regnskapstall. Det kan i enkelt tilfeller bli endringer på disse tallene når reviderte regnskapstall publiseres 15. juni. Elverum og Os kommuner har ikke rapportert ureviderte regnskapstall for 2010.

SSB publiserer KOSTRA data på flere nivåer. Dataene i denne oppgaven er på nivå 3, grunnlagsdata og detaljerte data for egne sammenstillinger.

2.5 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen er gjennomført i to deler. Den første delen går i bredden og de kvantitative dataene som ligger til grunn for denne delen er innrapporterte KOSTRA tall fra 46 kommuner i Hedmark og Oppland. I denne delen går det nærmere inn på hvilke forhold som gjør at KOSTRA tallene ikke er sammenlignbare.

Del to i undersøkelsen går i dybden ved at det er gjennomført intervju med en sentral person i hver av de 4 utvalgte kommunene. Jeg har valgt økonomiansvarlig som vil ha inngående kunnskap om hvilke vurderinger som ligger til grunn for KOSTRA tallene i den enkelte kommune. Spørsmålene i intervjuguiden er utformet på bakgrunn av de forholdene som er drøftet i den første delen av undersøkelsen og som gjør at KOSTRA tallene ikke er sammenlignbare.

3 Teoretisk forankring

3.1 Innledning

Forskningsspørsmålet i denne oppgaven er i all hovedsak knyttet opp mot faget forvaltningsøkonomi. Sammenligning av ressursbruk gjennom bruk av data fra KOSTRA står sentralt. KOSTRA som informasjons- og styringssystem er sterkt influert av ideologien bak New Public Management. Prinsipper for mål- og resultatstyring som en kjenner fra private bedrifter, er implementert i offentlige styringssystemer. Benchmarking er en del av dette, offentlig virksomhet skal bli mer effektiv av å lære av hverandre.

Offentlig forvaltning driver økonomistyring i en annen kontekst enn private bedrifter. Demokratiske prosesser er en grunnleggende forutsetning for offentlig sektors legitimitet og økonomistyringen kan ikke ensidig rettes inn mot bedriftsøkonomiske resultatmål, men må vel så mye rettes mot politiske og kulturelle forhold. Mer bruk av markedsløsninger og bedriftsøkonomiske styringsprinsipper står sentralt i New Public Management. Det blir i liten grad tatt hensyn til at offentlige velferdstjenester har en profil som gjør slike styringsprinsipper lite egnet. Det er en utfordring å finne gode resultatmål i forhold til formålet med virksomheten i offentlig sektor, en problemstilling kan være at resultatmålene er manipulerbare. Fordeling av indirekte kostnader og kalkulatoriske kostnader er problemstillinger som er gjenstand for skjønnsmessige vurderinger og som forringer styringsverdien av benchmarking.

3.2 New Public Management

New Public Management⁸ er i større grad en reformbølge i offentlig sektor enn en teori. NPM beskrives som en samling administrative metoder knyttet til effektivisering av offentlig virksomhet. Det som særpreger NPM metodene er at hovedvekt legges på å bruke marked, konkurranse og bedriftsøkonomiske styrings- og ledelsesprinsipper på offentlig virksomhet (Jensen 2007).

⁸ Heretter benevnt NPM.

NPM legger vekt på:

- Endringsledelse. Ledere må mestre kontinuerlig endring og utvikling av egen organisasjon.
- Resultatorientert ledelse. Sentralt virkemiddel er desentralisering, gjennom fokus på resultater kommer også fokus på effektivitet. Man er opptatt av å finne måleinstrumenter som kan måle virksomhetens effektivitet og kvalitet.
- Mål- og resultatstyring.
- Fokus på økonomistyring.

Økt brukerfokus, konkurranse, effektivisering og fleksibilitet er sentrale elementer som vektlegges i NPM. Rammestyring og fragmentering av virksomheten i egne resultatenheter er andre kjennetegn. Benchmarking kom for fullt inn i offentlig sektor med NPM som et virkemiddel for å kunne måle resultater i forhold til fastsatte mål. Formålet med benchmarking er primært å heve kvaliteten og øke effektiviteten i virksomheten. Måten KOSTRA er utformet på, gjør dette til et verktøy for benchmarking. Hvor egnet verktøyet er til formålet, søker denne oppgaven å belyse.

3.3 Økonomistyring

Økonomistyring må forstås i den kontekst den utøves i. Den offentlige kontekst skiller seg fra privat kontekst med hensyn til hvilke mål virksomheten jobber mot. I offentlig sektor er målene knyttet mot velferd, resultatmåling blir en utfordring. Offentlig sektors legitimitet er avhengig av at mange interessegrupper slipper til, demokratiske prosesser har verdi, man kan ikke fjerne demokratiet for å oppnå effektivitet. Også i den offentlige kontekst vektlegges produksjon av gode tjenester og service, men det offentlige har i tillegg ansvar for et utvidet produkt som er med og konstituerer velferdsstatens verdigrunnlag.

Offentlig og privat sektor har ikke bare ulike mål, men også ulike rammebetingelser. Offentlig sektor er i liten grad avhengig av markeder og det er ikke mulig å måle verdiskapingen på samme måte som salgsinntekter. Både offentlig politikk og budsjettammer setter rammer for virksomheten. Ved økonomistyring i det offentlige kan en ikke bare se på den rent bedriftsøkonomiske virkeligheten, man må se vel så mye på de politiske og kulturelle

forhold. Norge har i stor grad innført mange av de styringsmessige endringene som ligger innenfor NPM hvor mål- og resultatstyring er en viktig dimensjon for økonomistyringen.

En organisasjon kan ses som en koalisasjon av interesser og organisasjonen må tilpasse seg krav fra ulike interesser som borgere, brukere, ansatte, politikere, næringsliv m.m. (Busch, Johansen, Vanebo 2010). Balanse i bidrag- og belønningsstrømmer mellom interessentene og organisasjonen er av avgjørende betydning for organisasjonens eksistens. For en kommune vil politiske myndigheter være en av interessentene, de bidrar med kapital og setter rammebetingelser, belønningen er verdiskaping for samfunnet. Befolkningen bidrar med skatter, avgifter og brukerbetaling, belønningen vil være tjenester, varer og service.

Parametre og indikatorer utviklet i KOSTRA er verktøy for økonomistyring som del av mål- og resultatstyring i en kommune. Hvor pålitelig KOSTRA som styringsinformasjon er, har avgjørende betydning for bruken av dataene. Det ligger en risiko i at benchmarking gir ensidig fokus på effektivitet og produktivitet og at betydningen av demokratiske prosesser blir oversett.

3.4 Offentlige velferdsgoder

En vesentlig forskjell på offentlig og privat sektor er at mens privat sektor drives etter forretningsmessige prinsipper hvor målet er størst mulig overskudd, er målsettingen for offentlig sektor å disponere fellesskapets inntekter slik at befolkningen får størst mulig velferd (Jensen 2007). Det helt sentrale formålet for offentlig sektor er å realisere velferdspolitiske mål knyttet til tjenester, produkter og tiltak dekket ved felleskapsløsninger. Økonomisk overskudd er et lite interessent resultatmål, det sier først og fremst noe om avvik mellom budsjett og regnskap. Det interessante resultatet for offentlig virksomhet er de velferdseffektene som oppnås.

Kjernen i NPM er mer bruk av markedsløsninger og bedriftsøkonomiske styringsprinsipper i offentlig virksomhet. Det er fire hovedtyper offentlig virksomhet hvor markedsløsninger ikke fungerer godt og hvor bedriftsøkonomiske styringsprinsipper er lite velegnet:

- Ekte fellesgoder (eks. rettsvesen).
- Naturlige monopoler (eks. el-forsyning).
- Individuelle velferdstjenester
- Regulering, styring, planlegging av samfunnsutviklingen

Når markedet for tilbud og etterspørsel etter en vare eller tjeneste ikke eksisterer vil løsningen i mange tilfeller være å skape et kvasimarked. KOSTRA gir informasjon for benchmarking, men det kan stilles spørsmål ved hvor relevant denne styringsinformasjon er. Politisk styring av en kommune er eksempel på en type tjenesteproduksjon som ikke kan løses i et marked, formålet er heller ikke økonomisk overskudd. Politisk styring er derimot et virkemiddel for å oppnå størst mulig velferd for innbyggerne innenfor gitte rammebetingelser.

Avskrivninger i kommunale og fylkeskommunale regnskaper er et eksempel på at bedriftsøkonomiske styringsprinsipper overføres til offentlig virksomhet etter påvirkning fra NPM. Avskrivninger er en kalkulatorisk kostnad, ikke en utgift som skal betales, som kom inn i offentlig regnskaper sammen med KOSTRA. Avskrivninger påvirker ikke økonomisk resultat for virksomheten, men påvirker rapportert ressursbruk på den enkelte tjenestefunksjon.

3.5 Resultatstyring i offentlig sektor

NPM ideologien har innebygd i seg en tro på at resultatstyring i offentlig sektor kan utøves etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Det utvikles verktøy for styring, herunder KOSTRA, som ikke er gode nok resultatmål i forhold til formålet med offentlig tjenesteproduksjon. Følgende krav må stilles til gode indikatorer på resultatmål (Østre 2007):

- Samvariasjon mellom indikator og reelt resultat må være stor
- Indikatoren må ikke kunne manipuleres av virksomheten
- Indikatorene må kunne veies sammen til helhetsresultater
- Indikatorene må ikke gi utilsiktede adferdsendringer
- Indikatorene må ikke påvirkes av forhold som virksomheten ikke kontrollerer

Hovedhensikten med økonomistyring i offentlig sektor vil være å oppnå best mulig utnyttelse av økonomiske ressurser, for å sikre størst mulig velferdseffekt for innbyggerne. KOSTRA har utviklet parametre og indikatorer for kvantifiserbare resultatmål som enhetskostnad og produktivitet. Produktivitet er avhengig av mengden som produseres, dette er en størrelse som kan være vanskelig å måle ved produksjon av tjenester. Kvalitetsaspektet gjør at man ikke uten videre sammenligner produksjon av identiske tjenester. Ved utforming av kvantifiserbare indikatorer er det en utfordring å utforme gode indikatorer som beskriver målene, en annen utfordring er at bruk av indikatorer kan påvirke adferd.

Kostnadsminimering og produktmaksimering står sentralt når man snakker om kostnadseffektivitet i offentlig forvaltning. Fordeling av kostnader på de enkelte tjenestene som produseres, er en forutsetning for å kunne beregne både enhetskostnad og produktivitet. Direkte kostnader er kostnader som kan henføres direkte til et bestemt produkt eller tjeneste i offentlig forvaltning, lønnsutgifter til administrasjonssjefen kan henføres entydig til administrasjon av kommunen. Indirekte kostnader kan ikke på samme måten henføres direkte til et produkt eller en tjeneste, kostnader relatert til drift og vedlikehold av kommunens rådhus må fordeles og fordelingen vil være gjenstand for skjønnsmessig vurdering. Det samme gjelder for kapitalkostnader.

I offentlig forvaltning er hovedregelen at utgiften, dvs. forpliktelsen til å foreta en utbetaling, er lik kostnaden, dvs. ressursbruk uttrykt i kroner. Beregning av kalkulatoriske kostnader er et unntak fra hovedregelen og hensikten med disse er å si noe om hva det egentlige ressursforbruket til et produksjonsformål er. Kalkulering av kostnader må bygge på subjektive forutsetninger og kalkulatoriske kostnader er derfor ikke et godt uttrykk for kostnaden ved å produsere en tjeneste. De kalkulatoriske kostnadene motsvares ikke av utgifter i budsjettet og er irrelevante ved beregning av nøkkeltall for prioritering i KOSTRA.

3.6 Budsjettering og regnskapsføring i offentlig forvaltning

For en privat bedrift er regnskapet det sentrale styringsdokumentet, mens budsjettet har tilsvarende funksjon i offentlig virksomhet. Budsjettet representerer de avveininger og prioriteringer som de folkevalgte har foretatt for å tilfredsstille ulike behov som virksomheten skal dekke. Det kan argumenteres for at budsjettet bør utformes på en måte som gir innsikt og

styringsmuligheter for alle folkevalgte og innbyggere, uten at det skal kreve bedriftsøkonomisk regnskapskompetanse.

Avskrivninger som er et eksempel på bedriftsøkonomiske regnskapsprinsipper som er implementert i offentlige regnskaper, beregner en teoretisk verdiforringelse som kun har betydning for formuesvurderingen for virksomheten. Det som burde være av interesse er i hvilken grad en kommune har klart å tilfredsstille befolkningens behov for kommunale tjenester. Problemet med kostnadsberegninger er det subjektive skjønn som må legges til grunn.

Det er flere forhold ved kostnadsberegninger som krever subjektive forutsetninger (Østre 2007):

- Autonome eller bundne utgifter. Demografiske betingede utgifter og rettighetsbaserte utgifter er spesielle for offentlig sektor og påvirker oppgaver på andre områder som for eksempel vedlikehold av bygninger og anlegg.
- Kapitalslit/avskrivninger. Ligningsvesenet har bestemt at saldometoden skal benyttes, selv om det eksisterer andre metoder.
- Problemer med fordeling av indirekte kostnader ved kostnadskalkulasjon. Alle kalkyleformer inneholder indirekte kostnader og vil være avhengig av subjektive vurderinger. Indirekte kostnader kan ikke fordeles på produktene på en objektiv, udiskutabel måte. Ulike kalkyleformer.
- Valg av kalkulasjonsrente.
- Selvkostprinsippet er grunnleggende kalkyleform for forvaltningsvirksomhet i henhold til lovverk og forskrifter. Privat virksomhet kan benytte bidragsmetoden. Beslutningsgrunnlaget blir ikke sammenlignbart.

Beregning av kostnader i offentlige regnskaper basert på bedriftsøkonomiske prinsipper, bygger på en rekke forutsetninger som er gjenstand for skjønn og som medfører at det kan stilles spørsmål ved hvor sammenlignbare kommunale regnskapstall publisert gjennom KOSTRA er.

4 KOSTRA systemet

4.1 Hva er KOSTRA?

KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal (og fylkeskommunal) virksomhet. Informasjon om ulike dimensjoner blir registret og sammenstilt for å gi relevant styringsinformasjon til beslutningstakere i kommuner (og fylkeskommuner) og staten. Dette omfatter informasjon om:

- kommunale tjenester
- bruk av ressurser på ulike tjenesteområder
- egenskaper ved befolkningen

KOSTRA ble startet opp i 1994 som et resultat av St.meld. nr. 23 (1992-1993) Om forholdet mellom staten og kommunene. Det ble i denne Stortingsmeldingen understreket at ”Regjeringen vil arbeide med å videreutvikle og systematisere et rapporteringssystem som blir rettet mot regjeringen og Stortinget sine behov ved behandlingen av det samla kommuneopplegget” (s.61). Også i Innst.S.220 (1998-1999) Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2000 m.v. ble behovet for bedre styringsinformasjon fremhevet, men her påpekes det at rapporteringssystemet også skal ha nytte for kommunesektoren. ”Komiteen har merket seg at hensikten med KOSTRA er å bedre datagrunnlaget om ressursbruk og tjenesteproduksjon i kommunal sektor. En vesentlig forutsetning med prosjektet er at det skal gi styringsinformasjon som har nytte både for staten og for kommunesektoren.” (s.39).

Hovedmålsettingen med KOSTRA har vært forankret i statens behov for styringsdata i forhold til kommunesektoren, styringsinformasjon fra KOSTRA skal gi bedre grunnlag for å vurdere om prioriterte nasjonale mål nås. En annen målsetting med KOSTRA har vært å forenkle rapporteringen fra kommunene til staten. Innrapporteringen foretas en gang, mens dataene kan brukes til mange ulike formål. En tredje målsetting med KOSTRA er at informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommunal sektor. Publiserte KOSTRA data gir også enkeltpersoner, media og andre interessegrupper enkel tilgang til informasjon om tjenester og ressursbruk i kommunesektoren.

KOSTRA har vært obligatorisk for kommunesektoren siden 1. januar 2001, rapporteringsplikten om ressursbruk og tjenesteyting er hjemlet i kommunelovens § 49.

Nærmere regler for rapporteringen, hvordan informasjonen skal frembringes, stilles opp og avgis, er gitt i forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner av 15.12.2000 nr. 1245 (Rapporteringsforskriften). Kommunal og regionaldepartementet utgir en egen veileder til regnskapsrapporteringen for det enkelte regnskapsår. Rapporteringsforskriften og veilederen setter en nasjonal standard for KOSTRA. For å avklare regnskapsspørsmål knyttet til KOSTRA finnes en KOSTRA regnskapsgruppe oppnevnt av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) som er sammensatt av representanter fra KRD, Statistisk Sentralbyrå (SSB), Kommunenes sentralforbund (KS) og Norges kemner og kommuneøkonomers forbund (NKK). Regnskapsgruppens anbefalinger er av rådgivende karakter, endelig avgjørelse ligger i KRD.

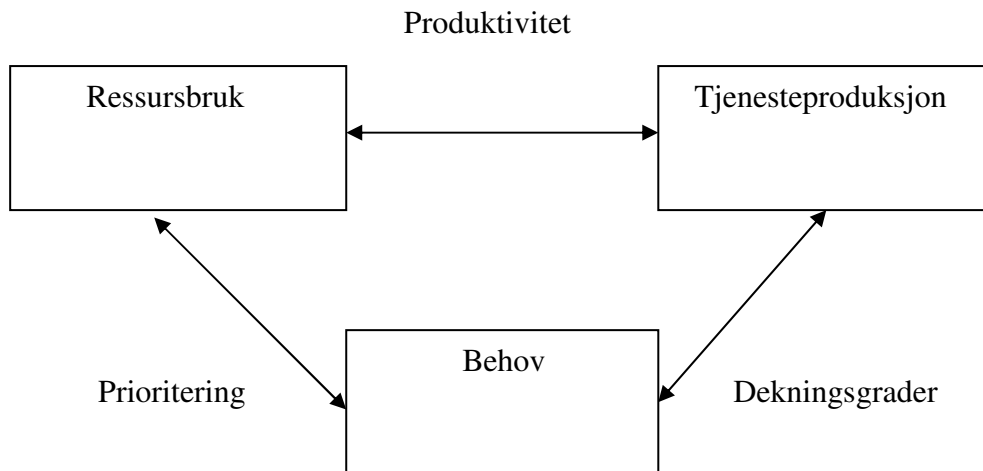
KOSTRA er et samarbeid mellom KRD, SSB og kommunene. Kommunene rapporterer elektronisk informasjon til SSB innen 15. februar året etter regnskaps-/rapporteringsåret. SSB publiserer ureviderte regnskapstall fra kommunene innen 15. mars. Kommunene rapporterer på nytt innen 15. april hvis revisjonen endrer på tallmaterialet og SSB publiserer endelige KOSTRA tall 15. juni.

4.1.1 Styrings- og analysemodell i KOSTRA

Kommunene rapporterer data om tjenester, brukere, målgrupper og økonomisk ressursbruk. Krav til struktur og innhold i rapporteringen fastsatt i forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner, skal sikre at de innrapporterte dataene fra kommunesektoren gir et godt grunnlag for analyse, planlegging og styring av kommunal sektor.

Ressursbruk, tjenesteproduksjon og behov er sentrale elementer i KOSTRA. I KOSTRA kobles innrapporterte data fra kommunene om økonomisk ressursbruk, produserte tjenester og informasjon om brukere og målgrupper sammen til nøkkeltall som gir informasjon om kommunenes prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader. Nøkkeltallene er inndelt i fagområder som for eksempel barnehage, grunnskole og kommunehelse. I tillegg finnes finansielle nøkkeltall og behovsprofil. Mange av indikatorene som benyttes i KOSTRA sier noe om kvaliteten på kommunale tjenester. SSB publiserer også et utplukk av slike indikatorer.

Figur 4.1 Styrings- og analysemodell i KOSTRA



Figur 4.1 Styrings- og analysemodell i KOSTRA viser sammenhengen mellom innrapporterte data om ressursbruk, tjenester og behov. Sammenstillingen av disse dataene gir styringsinformasjon om prioritering, produktivitet og dekningsgrader. Prioritering, produktivitet og dekningsgrader er sentrale begreper i de publiserte KOSTRA tallene fra SSB og disse gir både staten og kommunene styrings- og analyseinformasjon.

Prioritering er et uttrykk for hvordan den enkelte kommune vedtar å benytte de økonomiske ressursene mellom ulike målgrupper. Indikatorene for prioritering er i KOSTRA definert som økonomisk ressursbruk per innbygger i målgruppen. Netto driftsutgifter barnehage per innbygger 1-5 år er eksempel på en slik indikator.

Produktivitet er et uttrykk for hvordan den økonomiske ressursbruken er fordelt mellom de ulike tjenestene. Indikatorene for produktivitet er i KOSTRA definert som økonomisk ressursbruk per bruker av tjenesten. Enhetskostnader er et annet begrep som blir brukt i KOSTRA for å uttrykke produktivitet. Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per barn i kommunal barnehage er eksempel på en indikator for produktivitet i KOSTRA.

Dekningsgrader gir uttrykk for hvor mange innbyggere i målgruppen som er brukere av de ulike tjenestene. Andel barn 1 – 5 år med barnehageplass er eksempel på en indikator i KOSTRA for dekningsgrader.

4.1.2 Rapportering før KOSTRA

KOSTRA har blitt fremstilt som et nyskapende rapporteringssystem for å frembringe bedre styringsinformasjon om produktivitet, dekningsgrader og prioritering i kommunal sektor. Kommunene rapporterte data både om ressursbruk, tjenesteproduksjon og behov også før KOSTRA ble innført 1. januar 2001. Bortsett fra noen forsøkskommuner, ble kommuneregnskapene ført etter en formålkontoplan til og med regnskapsåret 2000.

SSB sammenstilte innrapporterte data fra kommunene om økonomisk ressursbruk med data om ulike målgrupper basert på befolkningsstatistikk. SSB publiserte data både for fylkeskommuner og primærkommuner. For primærkommuner ble det publisert data på disse formålene:⁹

- Innbyggertall pr. 1.1. for kommuner og landet i alt
- Data fra kommuneregnskapene
- Grunnskolen
- Barnehager
- Lege-, fysioterapi- og forebyggende helsetjenester
- Pleie- og omsorgstjenesten
- Sosial- og barneverntjenesten

Rapporteringen var hovedsaklig relatert til individtilpassede tjenester som i stor grad var og er lovpålagt. Kollektive tjenester hvor kommunene har større autonomi, var i liten grad omfattet av rapporteringen.

Går man inn i dataene fra SSB, ser man for eksempel at Etnedal kommune i 1997 brukte vel 5,7 mill. kroner på formålkapittel 1.1 Sentraladministrasjon (utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter), mens Tolga kommune brukte 5,5 mill. kroner til samme formål. I KOSTRA er Etnedal og Tolga definert som statistisk sammenlignbare kommuner. I 1997 var det svært stor forskjell på driftsinntektene til disse to kommunene, Etnedal hadde driftsinntekter på om lag 48 mill. kroner, Tolga om lag 66,6 mill. kroner. Dette vil

⁹ Kilde: SSB.no. Publiserte tall for regnskapsårene 1996/1998 finnes ved å søke på "Kommune-Norge i tall" på ssb.no. Tidligere het publikasjonen "Struktur tall for kommunenes økonomi".

selvfølgelig ha betydning for nivået på driftsutgiftene på de ulike formålene. I 1997 brukte Etnedal for eksempel vel 11 mill. kroner på formålkapitel 1.2 Grunnskole, mens Tolga brukte om lag 22 mill. kroner. Begge kommunene hadde overføringsutgifter til andre kommuner, korrigerer vi for dette var driftsutgiftene om lag 6,55 mill. kroner i Etnedal og 14,5 mill. kroner i Tolga. Dette kan synes å være en dramatisk forskjell i ressursbruk på grunnskole i de to kommunene. Ser man nærmere på de publiserte tallene ser man at Etnedal hadde 1 skole i 1997, mens Tolga hadde 3. Videre ser man at Etnedal hadde 21 lærerårsverk, mens Tolga hadde 30. Etnedal hadde 134 elever fordelt på 7 klasser, mens Tolga hadde 267 elever fordelt på 13 klasser. Dette er forhold som påvirker ressursbruken uten at kvaliteten på tjenesten nødvendigvis blir påvirket i samme grad. På tross av muligheten til å ta ut mye styringsinformasjon fra KOSTRA, mangler data om for eksempel skolestruktur som har betydning for utgiftsnivået.

KOSTRA er en videreutvikling av tidligere rapporteringssystem, noe som også helt klart var intensjonen i St.meld. nr. 23 (1992-1993) Om forholdet mellom staten og kommunene. KOSTRA har blitt fremstilt på en måte som gir inntrykk av at dataene fra KOSTRA gir bedre, mer objektiv og ikke minst direkte sammenlignbar styringsinformasjon om kommunenes produktivitet, dekningsgrader og prioritering i forhold til det tidligere rapporteringssystem gjorde. Den største forskjellen mellom KOSTRA og tidligere rapporteringssystem er at mengden data om tjenesteproduksjon og behov som blir rapportert inn, er større og dermed er også muligheten til å ta ut mer data om dekningsgrader og prioritering større. En annen vesentlig forskjell er at KOSTRA i mye større grad innebærer fordelingsproblematikk enn tidligere rapporteringssystem som var basert på formålkontoplanen, gjorde. KOSTRA gir mulighet til å ta ut flere data for sammenligning mellom kommuner enn tidligere rapporteringssystem, men sammenlignbarheten på dataene fra KOSTRA mellom kommunene, er sannsynligvis mindre enn sammenlignbarheten på data fra tidligere rapporteringssystem som følge av fordelingsproblematikken i KOSTRA.

4.2 Funksjonskontoplanen i KOSTRA

Sentralt i KOSTRA står begrepet funksjon. Definisjon på funksjon gitt i Kommunal og regionaldepartementet rapporteringsveileder for regnskapsåret 2010 (heretter kalt veilederen):

” Begrepet funksjon fokuserer på hvilke typer behov tjenestene skal dekke og hvilke grupper disse tjenestene primært henvender seg til. Funksjonsbegrepet er derfor uavhengig av hvilke typer tjenester kommunene og fylkeskommunene har etablert, og hvordan tjenestene er organisert.”

Kommunenes oppgaver og ressursbruk blir i KOSTRA relatert til dekning av innbyggernes behov. Oppgaver og ressursbruk blir knyttet til funksjoner og brukergrupper, funksjonene knyttes til målgrupper. KOSTRA funksjonene kan grupperes i forhold til disse målgruppene:

- Politisk styring, administrasjon og fellesutgifter
- Tjenester til barn og unge
- Tjenester til eldre og funksjonshemmede
- Tjenester til aldersuavhengige målgrupper
- Kommunaltekniske tjenester
- Finansiering

SSB publiserer nøkkeltall for prioritering, dekningsgrader og produktivitet innenfor alle målgruppene i tillegg til finansielle nøkkeltall.

KOSTRA baserer seg på prinsippet om at alle utgifter og inntekter som kan henføres til kommunens tjenesteproduksjon skal føres på den KOSTRA funksjonen hvor tjenesten er definert. Utgifter knyttet til politisk styring, kontroll og ulike administrative støtte- og fellesfunksjoner herunder administrasjonsbygg, føres på egne funksjoner. KOSTRA funksjoner relatert til den utadrettede tjenesteproduksjonen fanger bare opp den direkte ressursbruken, ikke den indirekte. Det er utarbeidet retningslinjer som skal legges til grunn for regnskapsmessig håndtering av utgifter og inntekter relatert til ulike administrative støtte- og fellesfunksjoner.

Ved definisjonen av innholdet i de enkelte funksjoner er følgende prinsipper lagt til grunn:

1. *Hver funksjon bør inneholde nært beslektede tjenester for å muliggjøre meningsfulle analyser av utgifter i forhold til omfanget av tjenesteproduksjonen.*

2. *Funksjonene skal kunne ivareta de kravene som stilles til styringsinformasjon, og ajourføres jevnlig for alle kommuner og fylkeskommuner samlet. Funksjonsinndelingen skal være rimelig stabil, men dynamisk slik at den kan justeres når endringer i tjenester, oppgaver og informasjonsbehov tilsier det. Funksjonene skal imidlertid ikke ta opp i seg all ad hoc-rapportering.*
3. *Funksjonsinndelingen skal ikke være knyttet til bestemte modeller for organisering av tjenestene i kommunene, og den skal være enkel i bruk. Blant annet betyr dette at det ikke skal være nødvendig med omfattende bruk av hjelpesystemer, som for eksempel løpende tidsbruksregistreringer.*
4. *Prinsippet om fordeling av utgifter (inkl. avskrivninger) og inntekter. Utgifter og inntekter som gjelder flere funksjoner skal som hovedregel fordeles på de berørte funksjoner. Dette gjelder også for lønn og avskrivninger.*

KOSTRA funksjonene som er definert i veilederen kan grupperes i hovedgrupper basert på type kommunale tjenester som er knyttet til funksjonene:

Tabell 4.1 Hovedgrupper av KOSTRA funksjoner

Hovedgruppe	Navn
100	Politisk styring, administrasjon og fellesutgifter
200	Individtilpassede tjenester
300	Kollektive tjenester m.m.
800	Finansielle funksjoner

Tabell 4.2 KOSTRA funksjoner 2010 – Hovedgruppe 100

Hovedgruppe	KOSTRA funksjoner
100	<i>Politisk styring, administrasjon og fellesutgifter</i>
100	Politisk styring
110	Kontroll og revisjon
120	Administrasjon
121	Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen
130	Administrasjonslokaler
170	Årets premieavvik
171	Amortisering av tidligere års premieavvik
180	Diverse fellesutgifter
190	Interne serviceenheter

Hovedgruppe 100 Politisk styring, administrasjon og fellesutgifter omfatter funksjoner som ikke entydig kan knyttes opp mot ulike tjenestefunksjoner, men som er en grunnleggende forutsetning for den kommunale tjenesteproduksjon. Dette er funksjoner som alle kommuner må ha, men kommunene har en viss handlefrihet i forhold til nivå. Tabell 4.2 viser definerte funksjoner for regnskapsrapporteringen for 2010 for Serie 100 Politisk styring, administrasjon og fellesutgifter

Tabell 4.3 KOSTRA funksjoner 2010 – Hovedgruppe 200

Hovedgruppe	KOSTRA funksjoner
200	<i>Individtilpassede tjenester</i>
201	Førskole
202	Grunnskole
211	Styrket tilbud til førskolebarn
213	Voksenopplæring
214	Spesialskoler
215	Skolefritidsordning
221	Førskolelokaler og skyss
222	Skolelokaler
223	Skoleskyss
231	Aktivitetstilbud barn og unge
232	Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste
233	Annet forebyggende helsearbeid
234	Aktivisering- og servicetjenester overfor eldre og funksjonshemmede
241	Diagnose, behandling, re-/habilitering
242	Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid
243	Tilbud til personer med rusproblemer
244	Barneverntjeneste
251	Barneverntiltak i familien
252	Barneverntiltak utenfor familien
253	Bistand, pleie, omsorg i institusjoner for eldre og funksjonshemmede
254	Bistand, pleie og omsorg til hjemmeboende
261	Institusjonslokaler
265	Kommunalt disponerte boliger
273	Kommunale sysselsettingstiltak
275	Introduksjonsordningen
276	Kvalifiseringsprogrammet
281	Økonomisk sosialhjelp
283	Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig
285	Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde
290	Interkommunale samarbeid (§§ 27/28 a -samarbeid)

Tabell 4.3 viser definerte funksjoner for regnskapsrapporteringen for 2010 for Hovedgruppe 200 Individtilpassede tjenester. Individtilpassede tjenester er i stor grad lovpålagte oppgaver hvor rettighetslovgivningen som er et sterkt statlig styringsvirkemiddel, sikrer brukerne en

viss minimumsstandard på tjenesten. Individuelle rettigheter er styrket, dette sammen med klageordninger skaper store faste, bundne utgifter for kommunene. Individtilpassede tjenester er først og fremst knyttet til skole, barnehage, helse, sosial, pleie og omsorg. Kommunenes økonomisk handlefrihet og autonomi innebærer å gå ut over minstestandarden, individtilpassede tjenester innskrenker det kommunale selvstyret.

Tabell 4.4 KOSTRA funksjoner 2010 – Hovedgruppe 300

Hovedgruppe KOSTRA funksjoner	
300	<i>Kollektive tjenester m.m.</i>
301	Plansaksbehandling
302	Byggesaksbehandling og seksjonering
303	Kart og oppmåling
315	Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak
320	Kommunal næringsvirksomhet
325	Tilrettelegging og bistand for næringslivet
329	Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling
330	Samferdselsbedrifter/transportiltak
333	Kommunale veier, nyanlegg, drift og vedlikehold
334	Kommunale veier, miljø- og trafikksikkerhetstiltak
335	Rekreasjon i tettsted
338	Forebygging av branner og andre ulykker
339	Beredskap mot branner og andre ulykker
340	Produksjon av vann
345	Distribusjon av vann
350	Avløpsrensing
353	Avløpsnett/innsamling av avløpsvann
354	Tømming av slamskillere, septiktanker o.l.
355	Innsamling av husholdningsavfall
357	Gjenvinning og sluttbehandling av husholdningsavfall
360	Naturforvaltning og friluftsliv
365	Kulturminnevern
370	Bibliotek
373	Kino
375	Muséer
377	Kunstformidling
380	Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg
381	Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg
383	Musikk- og kulturskoler
385	Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kulturbygg
386	Kommunale kulturbygg
390	Den norske kirke
392	Andre religiøse formål
393	Kirkegårder, gravlunder og krematorier

Hovedgruppe 300 omfatter kollektive tjenester. Standarden på kollektive tjenester er ikke på samme måte som for individtilpassede tjenester, definert gjennom lovverket og kommunene

har derfor større grad av økonomisk handlefrihet og autonomi når det gjelder prioritering og dekningsgrader for kollektiv tjenester. Kollektive tjenester må finansieres innenfor de økonomiske rammer som finnes, omfanget av kollektive tjenester øker derfor ikke i samme omfang som individtilpassede tjenester, snarere tvert om. Kommunalt selvstyre i forhold til prioriteringer og dekningsgrader for kollektive tjenester vil til en viss grad innebære å nedprioritere for å skaffe økonomisk rom for individtilpassede tjenester og andre lovpålagte oppgaver. Tabell 4.4 viser definerte funksjoner for regnskapsrapporteringen for 2010 for kollektive tjenester.

Hovedgruppe 800 Finansielle funksjoner omfatter skatter, generelle tilskudd og finansieringstransaksjoner. Summen av finansielle funksjoner setter rammer for prioriteringen mellom ressursbruken på ulike typer individtilpassede og kollektive tjenester, i stedet for at omfanget av oppgaver som en kommune i større og mindre grad er pålagt å utføre setter rammer for finansieringen. Denne problemstillingen aktualiserer diskusjonen og sammenligningen av ressursbruken mellom kommuner på den første serien av funksjoner, politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Tabell 4.5 viser definerte funksjoner for regnskapsrapporteringen for 2010 for finansielle funksjoner.¹⁰

Tabell 4.5 KOSTRA funksjoner 2010 – Hovedgruppe 800

Hovedgruppe KOSTRA funksjoner	
800	<i>Finansielle funksjoner</i>
800	Skatt på inntekt og formue
840	Statlig rammetilskudd og øvrige generelle statstilskudd
850	Generelt statstilskudd vedrørende flyktninger m.v.
860	Motpost avskrivninger
870	Renter/utbytte og lån (innlån og utlån)
880	Interne finansieringstransaksjoner
899	Årets regnskapsmessige merforbruk/mindreforbruk

¹⁰ Kilde for tabellene 4.1 – 4.5: Veilederen for 2010

4. 3 Utgiftsfordelingsproblemerkene i KOSTRA

Definert funksjonsinndeling i KOSTRA er på de fleste områder av tjenesteproduksjonen godt avklart og det er relativt liten sannsynlighet for at direkte ressursbruk knyttet til utadrettet tjenesteproduksjon blir henført til feil KOSTRA funksjon. Kommunene driver en sammensatt tjenesteproduksjon og det er knyttet problemstillinger til fordeling av ressursbruk mellom ulike KOSTRA funksjoner. En intensjon ved inndeling i KOSTRA funksjoner, er at ressursbruken kan relateres til den enkelte funksjon uten bruk av bakenforliggende interne hjelpesystemer. I en del sammenhenger kan dette medføre en form for skjønsmessig vurdering ved fordelingen av utgifter på tjenestefunksjoner.

Kommunal og regionaldepartementets veileder er ikke uttømmende i forhold til den store, komplekse tjenesteproduksjonen kommuner bedriver. Dette forholdet er en kilde til skjønsmessig vurdering av hvilken funksjon som er den korrekte, spesielt ved sammensatte tjenester kan vurderingene bli ulike fra kommune til kommune.

Funksjonsinndelingen i KOSTRA er i mye større grad bygget opp for å ivareta statens behov for styringsinformasjon relatert til styringen av kommunesektoren, enn for å ivareta kommunenes interne behov for styringsinformasjon.

Statens behov for styringsinformasjon endrer seg både på kort og litt lengre sikt, noe som gjør at funksjonsinndelingen endrer seg fra år til annet. Dette er en mulig feilkilde i forhold til publiserte KOSTRA tall, dette forholdet er også en medvirkende årsak til at informasjon fra KOSTRA ikke ukritisk kan benyttes til å sammenligne utviklingen over tid når det gjelder ressursbruk på ulike funksjoner.

I prinsippet skal funksjonsinndelingen i KOSTRA være uavhengig av hvordan den enkelte kommune har valgt å organisere tjenesteproduksjonen. Når det gjelder ressursbruk som kan knyttes direkte til den enkelte funksjon for utadrettet tjenesteproduksjon vil ikke valg av organisasjonsmodell ha betydning, men for den indirekte ressursbruken som er knyttet til politisk styring, kontroll, ulike administrative støtte- og fellesfunksjoner og administrasjonslokaler må det foretas en fordeling av utgifter som til en viss grad baserer seg på skjønn. Prinsippet om fordeling av utgifter og inntekter er som en konsekvens av

skjønnmessige vurderinger i den enkelte kommune, sannsynligvis den største kilden til ulik regnskapsmessig plassering av indirekte ressursbruk på tjenestefunksjoner.

Rapporteringsforskriften §§ 4 og 5 stiller krav om at utgifter og inntekter som er knyttet til flere funksjoner, skal fordeles på de aktuelle funksjonene. Ideelt sett bør den enkelte kommune foreta så reell fordeling som mulig, men bak slike ”reelle” fordelinger ligger det ofte en skjønsmessig vurdering. Et eksempel for å illustrere problemstillingen: hvordan skal man så reelt som mulig fordele utgifter til drift og vedlikehold av kommunens rådhus som i tillegg til den politiske og administrative ledelse huser andre administrative støtte- og fellesfunksjoner og utadrettet tjenesteproduksjon knyttet til mange ulike KOSTRA funksjoner? To alternative fordelingsnøkler peker seg umiddelbart ut, fordeling i forhold til disponert areal eller fordeling etter antall årsverk. Rapporteringsforskriften sier ikke noe om valg av fordelingsnøkkel, valget må tas etter en skjønsmessig vurdering i den enkelte kommune. Valg av fordelingsnøkkel reiser nye fordelingsmessige problemstillinger som for eksempel hvordan man skal håndtere fellesareal i fordelingsnøkkelen.

4.3.1 Spesielle fordelingsmessige problemstillinger

Prinsippet om fordeling av utgifter og inntekter på de respektive tjenestefunksjonene innebærer spesielt store fordelingsmessige problemstillinger innenfor disse områdene:

1. Fordeling av lønnsutgifter
2. Utgifter til flerbrukslokaler
3. Støttefunksjoner og støttetjenester
4. Fordeling av fellesutgifter

1. Fordeling av lønnsutgifter:

I merknadene til rapporteringsforskriften angis disse prinsippene for fordeling av lønnsutgifter:

1. En stillingsandel (funksjonsandel) kan unnlates å fordeles dersom den utgjør mindre enn 20 %.
2. Stillingsandeler med en varighet på mindre enn 3 måneder kan unnlates å fordeles.

Dette er minimumskrav og det er opp til den enkelte kommune å fordele i større grad enn minimumskravene tilsier. Fordeling av utgifter er i seg selv ressurskrevende og mange kommuner vil av den grunn velge å legge minimumskravene til grunn. Spesielt punkt 1 er en kilde til ulik rapportering av ressursbruk kommuner i mellom. Prinsippet om å unnlate å fordele stillingsandeler som er mindre enn 20 % på funksjoner, blir mer relevant desto mindre kommunen er. Store kommuner har ett eller flere hele årsverk på de ulike tjenestefunksjonene, mens i små kommuner er det vanlig med sammensatte stillinger hvor stillingsandelen på den enkelte funksjon er mindre enn 20 %. I mange tilfeller gjelder dette stillinger som i tillegg til å ha en administrativ leder- eller støttefunksjon også utøver fagoppgaver. Spesielt i tilfeller hvor fagoppgavene inneholder saksbehandlingsoppgaver vil minimumskravet i rapporteringsforskriften innebære at utgiftene til hele stillingen føres samlet på funksjon 120. Et typisk eksempel på dette er en sektorleder som har fagansvaret og utøver saksbehandlingsoppgaver over hele spekteret av funksjoner som sektoren har ansvaret for.

2. Fordeling av utgifter til flerbrukslokaler

Utgifter til drift og vedlikehold av mange lokaler kan relateres direkte til tjenesteytende funksjon, dette vil for eksempel gjelde utgifter til barnehagelokaler når dette er den eneste bruken. Mange lokaler benyttes til ulike funksjoner og utgiftene skal fordeles, man står overfor en fordelingsproblematikk hvor det må etableres fordelingsnøkler. Ulike prinsipper kan legges til grunn for fordeling av utgifter og veilederen for 2010 nevner disse eksemplene:

- Fordeling etter antall kvm
- Fordeling etter tidsbruk
- Fordeling etter antall besøk

Fordeling etter antall årsverk er et fjerde alternativ som en del kommuner benytter. Valg av fordelingsnøkkel foretas etter en skjønnsmessig vurdering i den enkelte kommunene og valg av fordelingsnøkkel vil gi ulikt resultat av utgiftsfordelingen. Beregnede kapitalkostnader (avskrivninger) skal også fordeles på tjenestefunksjon og påvirker rapportert ressursbruk i KOSTRA.

3. Fordeling av utgifter til støttefunksjoner og støttetjenester

Utgifter til spesialiserte, faglige støttefunksjoner, vil kunne berøre flere funksjoner og skal fordeles. Et eksempel på en slik faglig støttefunksjon er kommunens PP-tjeneste hvor den enkelte kommune må fordele utgiftene etter en skjønnsmessig vurdering. Fordeling av utgifter til denne type støttefunksjoner og støttetjenester vil først og fremst være en feilkilde i forhold til rapportering av ressursbruk på funksjoner for utadrettet tjenesteproduksjon.

4. Fordeling av fellesutgifter

Noen typer fellesutgifter skal fordeles på den enkelte KOSTRA funksjon, mens andre skal føres samlet på funksjon 120 Administrasjon. Utgifter til felles vedlikeholdsavdeling, felles maskinpark, porto og telefon er eksempler på utgifter som skal fordeles på den enkelte funksjon, mens utgifter til post- og arkivfunksjon skal føres på funksjon 120. I tillegg til at man her står overfor problemstillingen med at man etter beste skjønn må bestemme seg for en fordelingsnøkkel, ser man også konturene av et avgrensingsproblem i KOSTRA som illustreres av at utgifter til porto skal fordeles, mens utgifter til postfunksjon ikke skal det.

Kvaliteten på KOSTRA tallene som blir publisert av SSB, vil ikke være bedre enn kvaliteten på det som rapporteres inn. I tillegg til at selve regelverket omkring KOSTRA gir grunnlag for en rekke skjønnsmessige vurderinger som gjør KOSTRA tallene mindre sammenlignbare enn intensjonen har vært, innebærer prinsippet om fordeling av utgifter bruk av administrative ressurser. I hvor stor grad kommunene prioriterer å bruke administrative ressurser på fordelingsproblematikken i KOSTRA varierer og vil være en kilde til at publiserte KOSTRA tall ikke er direkte sammenlignbare kommuner i mellom.

4.4 Kostnadene ved KOSTRA registrering

4.4.1 Registreringsutgifter ved fordeling av kostnader

Nye regler for kommunenes økonomi- og regnskapsbestemmelser som trådte i kraft fra 1. januar 2001, innebærer et mer rammepreget regelverk og en forenkling i forhold til tidligere regelverk. Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner av 15.12.2000 nr.

1245 er en del av dette regelverket. Et mer rammepreget regelverk innebærer at kommunene mer aktivt må tolke lov- og forskriftsbestemmelser.

Staten har behov for overordnet styring med makroøkonomien og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet er et virkemiddel i den sammenheng. Kommunene har stor frihet til å organisere virksomheten sin på ulike måter, registrering i KOSTRA skal skje etter en felles struktur på funksjoner. Staten har ikke hatt som mål med KOSTRA forskriften å gripe inn i kommunenes frihet til selv å vurdere organisering av tjenesteproduksjonen for en mest mulig effektiv ressursutnyttelse. Det har aldri vært intensjonen å lage en så detaljert forskrift at det lokale skjønn ikke kan utøves med de konsekvensene dette får for sammenlignbarhet. En slik forskrift ville både medføre store kostnader for kommunene å følge og kommunal- og regionaldepartementet ville få store kontrollkostnader. KOSTRA forskriften med utfyllende veileder er utformet på en slik måte at det er rom for å utøve en skjønnsmessig vurdering ved fordeling av utgifter og inntekter.

Selv med en forskrift som åpner for lokalt skjønn medfører prinsippet om at alle utgifter og inntekter skal fordeles på aktuelle tjenestefunksjoner ikke ubetydelige utgifter til administrative funksjoner ute i den enkelte kommune. Utarbeiding og vedlikehold av ulike systemer for registrering av reell ressursbruk på den enkelte funksjon er i seg selv ressurskrevende, det vil i mange sammenhenger være snakk om manuelle systemer. I mange tilfeller vil det på tross av at det er etablert rutiner og systemer for registrering av utgifter og inntekter på den enkelte funksjon, være nærmest umulig å foreta en reell fordeling. Prinsippet om fordeling av reelt ressursbruk på den enkelte funksjon ivaretar i større grad statens behov for kontroll og styring med kommunene, enn kommunenes interne styringsbehov. Kostnadene med en reell fordeling av utgifter og inntekter kan være større enn nytteverdien av ressurskrevende rutiner og systemer for slik fordeling og av kostnadsmessige hensyn kan kommunene ha en mer pragmatisk holdning til de skjønnsmessige vurderingene som må legges til grunn, enn hensynet til en reell fordeling skulle tilsi.

For mange kommuner har det marginal betydning for den interne styringen og prioriteringen hvor stor andel av utgiftene til sentralbord, kantine, kopiering, telefon, porto, husleie etc. som benyttes til skole, barnehage, kultur, plansaksbehandling osv. Utgiftene blir neppe verken større eller mindre om for eksempel antall årsverk i grunnskolen endres med ett.

Erfaringer fra små kommuner er at fordeling av utgifter er administrativt ressurskrevende og resultatet av fordelingen påvirkes av utforming av fordelingsnøkkel.

4.4.2 Mulighetene for manipulering

Kostnader i bedriftsøkonomien må i stor grad baseres på skjønnsmessige vurderinger. Det er en vanlig misforståelse at intern regnskapet i en bedrift representerer udiskutable sannheter. Det er bare i ekstern regnskapet som danner grunnlag for beskatning at det må følges visse regler for beregning av for eksempel avskrivninger, men disse reglene avspeiler ikke noen eksakt sannhet, bare skattemessige vurderinger.

Tilsvarende må utgiftsfordelingsproblemene i kommunal sektor i stor grad baseres på skjønn. En kommune har mulighet til å legge forutsetninger til grunn for den skjønnsmessige utgiftsfordelingen som stiller kommunen i et gunstig lys hvis det er et mål å vise til lave utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Veilederen gir visse muligheter til det man ved negativ vinkling kan kalle manipulering eller ”kreativ bokføring”.

Hvis man ser på KOSTRA tallene for HO kommuner for 2010 ser man at Åmot kommune i Hedmark utmerker seg med å ha svært høye brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Åmot kommune har hatt ekstraordinære utgifter i forbindelse med Rena Leir (hovedleiren for Hæren i Sør-Norge), dette er utgifter som skulle vært fordelt ut på tjenestefunksjoner under kultur, teknisk mv.

Etnedal kommune i Oppland er en annen kommune som også har høye brutto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter hvis man sammenligner tallene med øvrige HO kommuner. Dette er en liten kommune som på tross av det KOSTRA tallene kan forlede en til å tro, bruker lite ressurser på administrasjon. Nytteverdien for den interne styringen i kommunen ved å øke bruken av administrative ressurser for å fordele utgifter og inntekter på reell tjenestefunksjon har blitt vurdert som mindre enn nytteverdien av den styringsinformasjonen kommunen får av KOSTRA tall uten at det er utarbeidet skjønnsmessige fordelingsnøkler for fordeling av alle utgifter på reell tjenestefunksjon. Som et eksempel kjøper kommunen alle IKT tjenester fra et kommunalt IKS og utgiftene føres i

sin helhet på funksjon 120. Kommunens administrasjonsbygg huser en rekke ulike tjenestefunksjoner, men det brukes ikke administrative ressurser på fordeling av utgiftene. Samme vurdering ligger til grunn for det tilsynelatende høye utgiftsnivået på funksjon 180.

Kommunene kan hvis de ser seg i stand til å bruke administrative ressurser på utgiftsfordelinger, minimalisere brutto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Fordeling av lønnsutgifter til faglige og merkantile støtte- og stabsfunksjoner er et eksempel på dette. Spesielt i små kommuner hvor det er sammensatte stillinger, vil det være en skjønnsmessig vurdering som vanskelige kan overprøves, hvor stor andel av en slik stilling som kan knyttes til administrative ledelse og føres på funksjon 120 og hvor stor andel som kan knyttes til bestemte tjenestefunksjoner. En kommune som er opptatt av å minimalisere brutto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter vil ikke benytte seg av muligheten som veilederen gir, til å unnlate å fordele stillingsandeler under 20 %, men derimot bruke administrative ressurser på skjønnsmessige fordeling på tjenestefunksjoner.

4.5 Brutto og netto driftsutgifter

I KOSTRA benyttes ulike utgiftsbegrep:

- Brutto driftsutgifter
- Korrigerte brutto driftsutgifter
- Netto driftsutgifter

Brutto driftsutgifter omfatter lønnsutgifter, kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal egenproduksjon, kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon, overføringsutgifter og avskrivninger. Dette er korrigert for fordelte utgifter, sykelønnsrefusjon, kompensasjon for merverdiavgift påløpt i driftsregnskapet og internsalg.

Korrigerte brutto driftsutgifter omfatter lønnsutgifter, kjøp av tjenester som inngår i kommunal egenproduksjon, merverdiavgift som gir rett til kompensasjon og avskrivninger. Dette er korrigert for fordelte utgifter, sykelønnsrefusjon, kompensasjon for merverdiavgift påløpt i driftsregnskapet og internsalg.

Netto driftsutgifter omfatter lønnsutgifter, kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal egenproduksjon, kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon, overføringsutgifter og avskrivninger. Dette er korrigert for salgsinntekter, refusjoner unntatt kompensasjon merverdiavgift påløpt i investeringsregnskapet og overføringsinntekter.

Korrigerte brutto driftsutgifter er brutto driftsutgifter korrigert for utgifter til kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon og overføringsutgifter. En av intensjonene bak KOSTRA er at regelverket og funksjonene skal være utformet og definert på en slik måte at dataene ikke påvirkes av hvordan den enkelte kommune organiserer tjenesteproduksjonen. Hvis man sammenligner publiserte KOSTRA tall for korrigerte brutto driftsutgifter på en gitt KOSTRA funksjon vil utgiftene til tjenesteproduksjonen være med i tallgrunnlaget for en kommune som produserer tjenesten i egen regi, mens en kommune som kjøper tjenesten av andre vil tilsynelatende ha en mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon fordi utgiftene til tjenestekjøp ikke er med.

Felles for både brutto og netto driftsutgifter er at finansutgiftene og finansinntektene ikke inngår i disse begrepene. For all virksomhet hvor økonomiske ressurser utgjør den største ressursinnsatsen er det helt essensielt å ha fokus på kostnadseffektivitet. Men det er en realitet at nivået på finansutgifter og finansinntekter varierer mellom kommuner og dette faktum vil påvirke nivået på tjenesteproduksjonen. Uten å ha mer detaljert kunnskap om forhold i den enkelte kommune kan kommunale beslutningstakere og andre interesserte raskt trekke feilaktige slutninger om hvor kostnadseffektivt kommunene driver basert på publiserte tall for brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter.

I sammenligningene og analysene av økonomisk ressursbruk er brutto driftsutgifter per innbygger benyttet. Et alternativ kunne vært å benytte netto driftsutgifter per innbygger. I mange sammenhenger vil denne indikatoren for ressursbruk være mer sammenlignbar kommuner i mellom, dette vil for eksempel gjelde ved vurdering av ressursbruk til administrasjonslokaler hvor deler av administrasjonsbygget leies ut til eksterne leietakere. SSB publiserer ikke KOSTRA tall for netto driftsutgifter per innbygger for alle funksjoner innenfor politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Brutto driftsutgifter per innbygger er den tilgjengelige indikatoren for alle funksjoner og dermed også den indikatoren som blir brukt av ulike aktører når ressursbruken til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter blir sammenlignet.

Tabell 4.6: Brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter i 2010

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter
	Innbyggere	per innbygger	per innbygger
Etnedal	1 388	10 004	9 500
Engerdal	1 409	11 187	9 534
Vang	1 591	8 480	8 223
Folldal	1 660	7 404	6 613
Tolga	1 684	6 791	6 140
Lesja	2 197	8 066	7 313
Vestre Slidre	2 217	5 576	4 848
Sjåk	2 299	8 505	7 241
Lom	2 401	7 114	5 434
Alvdal	2 447	6 014	5 341
Stor-Elvdal	2 665	6 566	5 323
Dovre	2 748	6 591	5 822
Sør-Aurdal	3 164	5 167	4 335
Øystre Slidre	3 171	4 664	4 382
Sør-Fron	3 212	6 701	5 703
Vågå	3 718	5 515	4 984
Våler	3 882	5 263	5 019
Åmot	4 317	11 394	7 652
Ringebu	4 556	4 155	2 941
Grue	5 024	4 769	4 166
Øyer	5 092	4 539	3 886
Nord-Odal	5 113	3 953	3 553
Tynset	5 495	4 038	3 256
Nord-Fron	5 834	5 483	5 146
Søndre Land	5 837	5 427	5 186
Sel	6 004	3 642	3 331
Gausdal	6 141	5 590	4 710
Eidskog	6 299	3 237	2 791
Jevnaker	6 359	3 194	2 961
Nord-Aurdal	6 402	4 721	4 464
Nordre Land	6 718	4 272	3 659
Trysil	6 754	3 638	3 001
Løten	7 353	3 978	3 772
Åsnes	7 597	3 502	2 710
Sør-Odal	7 831	4 460	4 075
Lunner	8 654	3 556	3 073
Vestre Toten	12 803	3 833	3 454
Gran	13 434	3 305	2 587
Østre Toten	14 604	3 158	2 886
Kongsvinger	17 436	3 205	2 832
Stange	19 154	3 062	2 473
Lillehammer	26 571	4 572	3 358
Hamar	28 662	3 012	2 323
Gjøvik	28 974	2 840	2 386
Ringsaker	32 842	2 745	2 539

Tabell 4. 6 viser brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter i 46 kommuner i Hedmark og Oppland, basert på ureviderte regnskapstall for 2010.

Brutto driftsutgift per innbygger varierer fra kr. 2 745 i Ringsaker til kr. 11 394 i Åmot. Netto driftsutgifter per innbygger varierer fra kr. 2 323 i Hamar til kr. 9 524 i Engerdal. Hvis man ser på to kommuner som er ganske like store i antall innbyggere, Øystre Slidre kommune og Sør-Fron kommune, ser man at Sør-Fron bruker vel 2 000 kroner mer per innbygger målt i brutto driftsutgifter enn det Øystre Slidre kommune gjør. Legger man til grunn at KOSTRA tallene sier noe om hvor kostnadseffektivt en kommune driver skulle dette tilsi at Sør-Fron kommune har et teoretisk besparingspotensial på vel 6,5 mill. kroner sammenlignet med Øystre Slidre.

4.6 Multiplikasjons- og divisjonseffekter

Rammetilskudd og skatteinntekter er de største inntektskildene til en kommune og avgjørende for finansieringen av tjenesteproduksjonen, herunder politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Andre inntektsarter er mer ulikt fordelt og vil være en kilde til ulik prioritering, dekningsgrader og produktivitet. Tilsvarende vil det kunne være forskjeller i utgiftsbehovet mellom kommuner som ikke fanges opp av de objektive kriteriene i inntektssystemet og som heller ikke dekkes innenfor kriteriene for tildeling av skjønnsmidler. Kommunalt selvstyre og lokal tilpasning er andre elementer som må tas med i vurderingen når man sammenligner ressursbruk kommuner i mellom.

4.6.1 De små kraftkommuner

En del kommuner har ikke ubetydelige konsesjonskraftinntekter. Ordningen med konsesjonskraftinntekter er en del av den kompensasjonen utbyggingskommunen får for å stille naturressurser til disposisjon for kraftutbyggingen. Utbyggingskommunene mottar også konsesjonsavgifter. Konsesjonsavgiftene kan ikke disponeres fritt, men er knyttet opp mot kommunale næringsfond. Eiere av kraftverk skal også svare naturressursskatt som beregnes ut fra produksjonsvolum, til de kommunene som er tilordnet kraftanleggsformuen. Konsesjonskraftinntekter, konsesjonsavgifter og naturressursskatt bidrar til at

kraftkommunene har et annet inntektsgrunnlag enn øvrige kommuner. Inntektsgrunnlaget vil naturlig nok ha betydning for utgiftsnivået.

23 HO kommuner har rapportert konsesjonskraftinntekter i 2010. 8 kommuner har hatt konsesjonskraftinntekter under 1 mill. kroner, mens 7 kommuner har hatt over 4 mill. kroner i konsesjonskraftinntekter i 2010. Vang kommune er den kommunen som har hatt høyest konsesjonskraftinntekter på vel 14 mill. kroner. Vang er en liten kommune målt i antall innbyggere så dette gir snaut kr. 9 000 i inntekt per innbygger. Lesja har hatt kr. 3 415 i konsesjonskraftinntekter per innbygger i 2010, Vågå kr. 3 110, Øystre Slidre kr. 2 985 og Tynset kr. 2 341. Åmot kommune har rapportert en negativ konsesjonskraftinntekt på vel 24 mill. kroner i 2010, dette er en indikasjon på at publiserte KOSTRA tall ikke uten videre er sammenlignbare. 8 HO kommuner har rapportert inntekter fra naturressursskatt i 2010. Nord-Fron kommune har rapportert størst inntekter i kroner, snaut 17,2 mill., mens Vang kommune har størst inntekter fra naturressursskatt per innbygger med kr. 3 623.

4.6.2 Kommunalt selvstyre – lokal tilpasning

Det er begrenset hvor stort handlingsrom en kommune kan skape seg gjennom vedtak om økte inntekter, nivået på egenbetaling, avgifter og gebyrer fra brukere av kommunale tjenester er i stor grad fastsatt i sentrale forskrifter. Stortinget har gitt kommunene en mulighet til å øke inntektene gjennom eiendomsskatt. I hvor stor grad kommunene har innført eiendomsskatt, hvilke eiendommer det svares eiendomsskatt av, hvordan taksgrunnlaget er utformet og ikke minst nivået på eiendomsskattesatsen varierer som en konsekvens av kommunalt selvstyre. Av de 46 HO kommunene som inngår i tallmaterialet, er det bare Stor-Elvdal, Østre Toten, Jevnaker og Søndre Land som ikke har innført eiendomsskatt. Rendalen, Tolga, Lesja, Sjøk, Nordre Land, Etnedal, Vestre Slidre, Øystre Slidre og Vang har bare eiendomsskatt på verker og bruk, ikke på boliger og fritidseiendommer. Av de kommunene som har vedtatt eiendomsskatt både på verker og bruk og på boliger og fritidseiendommer er det 8 kommuner som har eiendomsskatteinntekter på mer enn kr. 3 000 per innbygger. Nord-Fron har den høyeste inntekten per innbygger fra eiendomsskatt, med kr. 5 646, fulgt av Sør-Fron med kr. 4 640 per innbygger. Av de kommunene som har vedtatt eiendomsskatt både på verker og bruk og på boliger og fritidseiendommer, har Gran lavest inntekt med kr. 330 per innbygger fulgt av Dovre med kr. 397 per innbygger.

Den finansielle situasjonen til de 46 HO kommunene varierer mye alt etter tidligere kommunalt vedtatt investeringsnivå og plasseringsstrategi for overskuddslikviditet både på kort og lang sikt. Netto avdrag (betalte avdrag langsiktig gjeld minus mottatte avdrag på utlån) varierer fra en netto utgift på kr. 3 965 per innbygger i Engerdal kommune til en netto inntekt på kr. 160 per innbygger i Vang kommune. Netto finans (renteutgifter minus renteinntekter, utbytte og eieruttak) varierer fra en netto utgift per innbygger på kr. 2 633 i Folldal kommune til en netto inntekt på kr. 4 625 per innbygger i Lesja kommune. Utbytte og eieruttak som inngår som en del av netto finans, varierer fra kr. 0 per innbygger i Sør-Aurdal kommune til kr. 4 698 per innbygger i Lesja kommune.

Kommunene har større mulighet til å påvirke prioriteringen mellom ulike målgrupper for kommunale tjenester gjennom nivået på utgiftene enn gjennom nivået på inntektene. Det kommunale selvstyret er en kilde til ulik ressursbruk per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Kommuneleoven § 7 definerer minimumskrav for antall kommunestyrerepresentanter, men den enkelte kommune står fritt til å gå utover minimumskravet. Den enkelte kommune står forholdsvis fritt til hvordan den politiske og administrative organiseringen utformes og hvor mye ressurser som blir prioritert brukt på politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Nivået på tjenestene er påvirket av det kommunale selvstyre og lokale tilpasninger i den enkelte kommune. Individtilpassede tjenester er sikret et minimumsnivå gjennom lovgivningen, men det står den enkelte kommune fritt å gå utover minimumskravet. Organiseringen av tjenesteproduksjonen kan påvirke utgiftsnivået uten at dette objektivt sett betyr redusert kvalitet på tjenesten. Et eksempel på dette er grunnskoleundervisning. I mange kommuner er det gjort endringer i skolestrukturen som er økonomisk motivert, uten at dette objektivt sett reduserer nivået på den individtilpassede tjenesten. Kommunen har større mulighet til å påvirke nivået på kollektive tjenester og det kommunale selvstyre gir ulik prioritering kommuner i mellom. En kommune som for eksempel reduserer utgiftsnivået til grunnskoleundervisning ved strukturelle endringer, står fritt til å omprioritere ved å bevilge mer midler til andre individtilpassede tjenester, kollektive tjenester eller til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter.

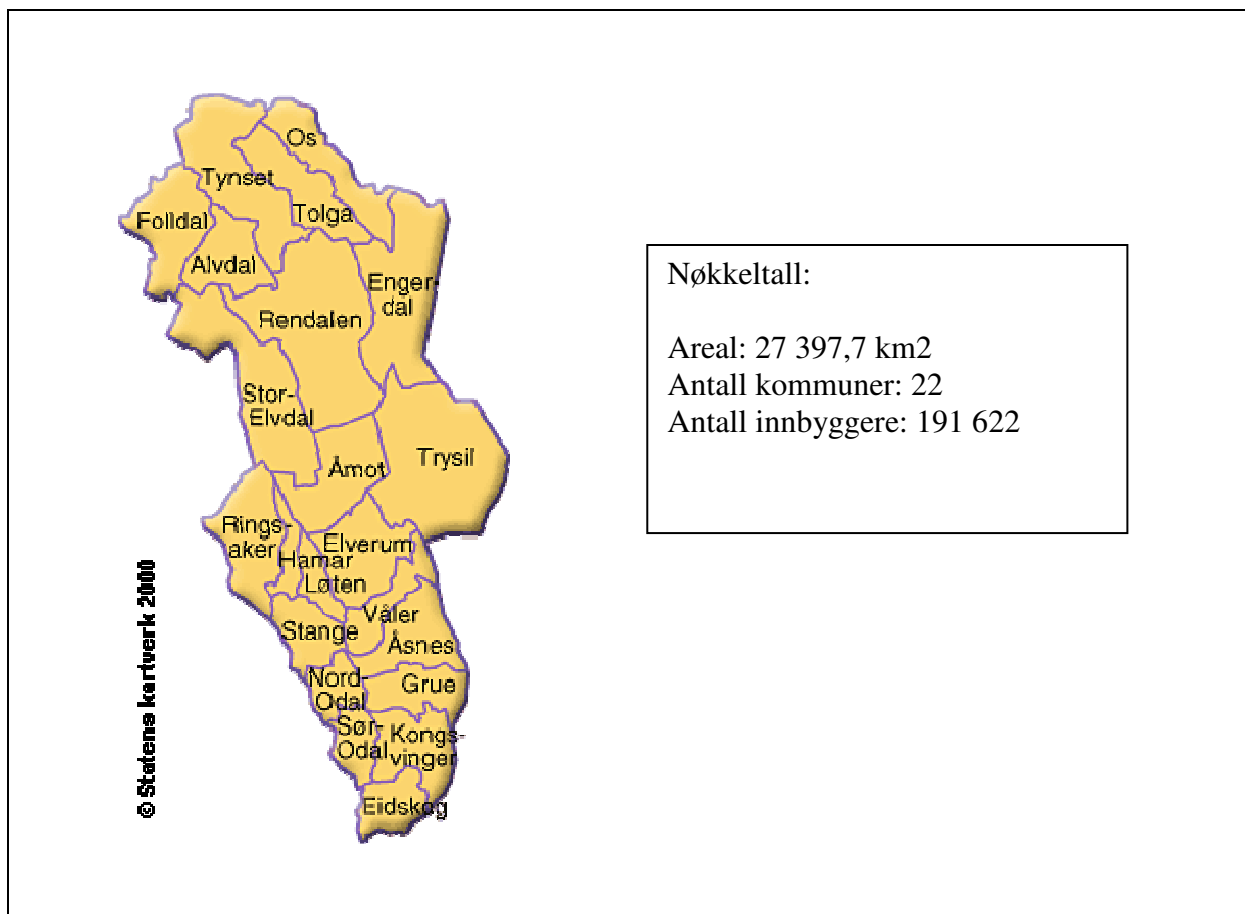
Ulik prioritering av ressursbruk på ulike målgrupper må foretas innenfor de rammene som de finansielle funksjonene gir. De kommunene som har betydelige inntekter utover

rammetilskudd og skatteinntekter kan prioritere ressursbruk mellom målgrupper, herunder politisk styring, administrasjon og fellesutgifter, på en annen måte enn det størrelsen på rammetilskudd og skatteinntekter alene skulle tilsi. Tilsvarende vil nivået på netto avdrag og netto finans legge føringer for prioriteringen mellom målgrupper. En kommune som har høy lånegjeld er finansielt i en helt annen situasjon enn en kommune som har holdt investeringsnivået lavt og dermed har lav lånegjeld og kanskje også plasseringer som gir utbytte og renteinntekter. Dette er forhold som får betydning for prioriteringen av ressursbruk på ulike målgrupper, herunder til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter

4.7 Utvalget av kommuner

4.7.1 Kommuner i Hedmark

Figur 4.2 Kommuner i Hedmark (kilde:<http://www.ssb.no>)



Hedmark fylke er i areal det 3. største i Norge og utgjør 8,5 % av fastlands Norge. 3,9 % av befolkningen i Norge bor i Hedmark, fylket bærer preg av spredt bosetting. Befolkning per

kvadratkilometer er 7,0, tilsvarende andel for hele landet er 15,1. 55 % av befolkningen bor i tettbygde strøk, mens 77 % av befolkningen i Norge gjør det samme.

Det er 22 kommuner i Hedmark og det er stor variasjon på folketall og befolkningstetthet. Ringsaker er den største kommunen målt i antall innbyggere, med 32 842 per 1. januar 2011, mens Engerdal er den minste med 1 409 innbyggere. Legges areal til grunn er Rendalen den største kommunen med 3 179,5 kvadratkilometer og Hamar den minste med 350,9 kvadratkilometer. Befolkningstettheten varierer fra 80,8 per kvadratkilometer i Hamar til 0,6 i Rendalen. Hamar har den største andelen bosatt i tettbygde strøk, 86 %, mens andelen i Engerdal er 0 %.

Det er mindre variasjon i antall folkevalgte enn variasjon i antall innbyggere. I 13 av kommunene varierer antall folkevalgte mellom 17 og 25 representanter i kommunestyret, Ringsaker kommune har det høyeste antallet med 41 representanter¹¹

Frie inntekter som omfatter skatt på inntekt og formue, konsesjonsavgift, naturressursskatt og rammeoverføringer, varierer fra kr. 33 423 per innbygger i Ringsaker til kr. 52 319 per innbygger i Engerdal. Det finnes en del kraftkommuner i Hedmark, konsesjonskraftinntekter inngår ikke i frie inntekter, men vil være med på å påvirke utgiftsnivået.

4.7.2 Kommuner i Oppland

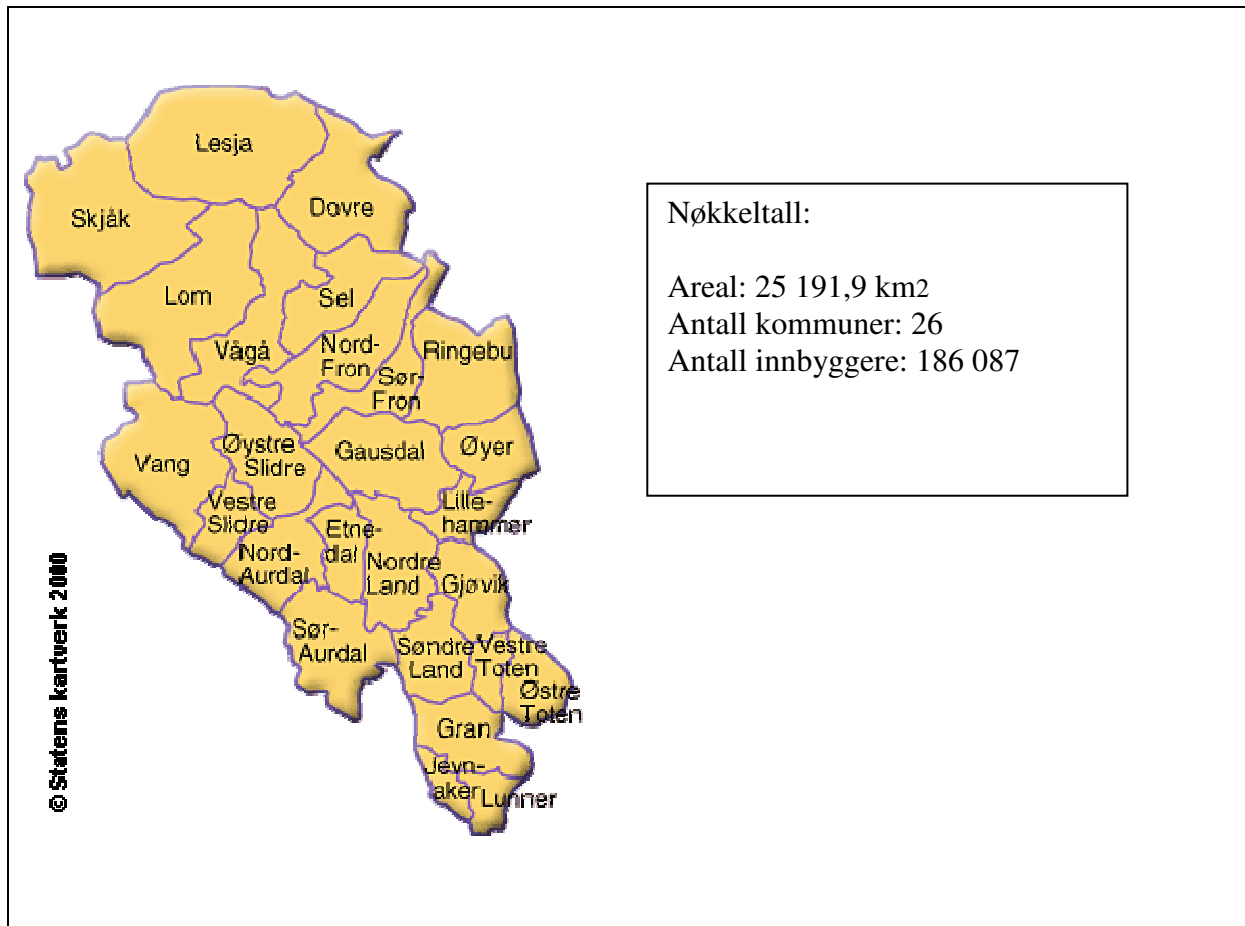
Oppland fylke er litt mindre enn Hedmark både i areal og antall innbyggere. Arealet utgjør 7,8 % av fastlands Norge, mens 3,8 % av befolkningen bor i Oppland. Oppland fylke bærer på samme måte som Hedmark, preg av spredt bosetting. Befolkning pr. kvadratkilometer er 7,4 og 56 % av befolkningen er bosatt i tettbygde strøk. Dette er langt lavere enn tall for landet som er h.h.v. 15,1 og 77 %.

Det er 26 kommuner i Oppland. Gjøvik er den største målt i antall innbyggere, med 28 974 innbyggere per 1. januar 2011, mens Etnedal er den minste med 1 388 innbyggere. Målt i areal er Lesja den største kommunen med 2 259,5 kvadratkilometer, mens Jevnaker er den minste med 225,7 kvadratkilometer. Befolkningstettheten varierer fra 55,2 per

¹¹ Tall for 2008. Kilde: Kommunenøkkelen 2010-2011.

kvadratkilometer i Lillehammer til 1,0 i Lesja. Lillehammer har også den høyeste andelen bosatt i tettbygde strøk, 83 %. I Lesja, Etnedal og Vang er andelen 0 %.

Figur 4.3 Kommuner i Oppland (kilde:<http://www.ssb.no>)



I 20 av kommunene i Oppland varierer antall representanter i kommunestyret mellom 15 og 25. Det er de to største kommunene målt i antall innbyggere som også har flest representanter i kommunestyret, Gjøvik med 45 og Lillehammer med 47.¹²

Frie inntekter varierer fra kr. 32 985 per innbygger i Lillehammer til kr. 52 836 per innbygger i Etnedal. Også i Oppland er det en del kraftkommuner som har til dels betydelige konsesjonskraftinntekter.

¹² Tall for 2008. Kilde: Kommunenøkkelen 2010-2011.

5 KOSTRA funksjoner hovedgruppe 100

5.1 Innledning

KOSTRA veilederen gir en forholdsvis detaljert beskrivelse av innholdet i den enkelte KOSTRA funksjon noe som skal sikre at de innrapporterte KOSTRA dataene blir sammenlignbare kommuner i mellom. Beskrivelsen av innholdet i den enkelte KOSTRA funksjon er tatt inn i dette kapitlet med uthevet skrift. Utgiftsfordelingsproblematikken som følger av veilederen innebærer skjønsmessige vurderinger hvor det er vanskelig å sikre at resultatet blir likt og uavhengig av referanserammen til de som foretar vurderingene. Denne utgiftsfordelingsproblematikken forsterkes av at det er kostnader forbundet med fordeling av utgifter og de mulighetene for manipulering som ligger i de skjønsmessige vurderingene. Disse forholdene er med og gir variasjon i utgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter mellom kommuner som statistisk sett skulle være sammenlignbare. I dette kapitlet pekes det på problemstillinger hvor det må legges skjønsmessige vurderinger til grunn for fordeling av utgifter på funksjoner. De skjønsmessige vurderingene den enkelte kommune må ta i forhold til fordeling av utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter medfører ikke bare at KOSTRA tall i hovedgruppe 100 ikke blir sammenlignbare, publiserte KOSTRA tall om ressursbruk på funksjoner i hovedgruppe 200 og 300 blir også påvirket.

Regresjonsanalyse kan benyttes til påvise en statistisk sammenheng mellom utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter per innbygger og antall innbyggere i kommunen. Foretatte regresjonsanalyser viser at det er en sammenheng mellom denne type utgifter og antall innbyggere. Selv om denne sammenhengen finnes, er ikke KOSTRA tallene som inngår i regresjonsanalysene uten videre sammenlignbare.

5.2 Politisk styring og kontroll

Tabell 5.1 viser brutto driftsutgifter per innbygger til funksjon 100 Politisk styring og funksjon 110 Kontroll og revisjon i 46 HO kommuner 2010. Utgiftene varierer fra til kr. 239 per innbygger i Lillehammer kommune til kr. 1 748 per innbygger i Etnedal kommune.

Tabell 5.1: Brutto driftsutgifter per innbygger funksjon 100 og 110 i 46 HO kommuner 2010

	Innbyggere	Funksjon 100	Funksjon 110	Sum
Etnedal	1 388	1 603	145	1 748
Engerdal	1 409	1 033	386	1 419
Vang	1 591	1 122	133	1 255
Folldal	1 660	1 001	208	1 209
Tolga	1 684	777	186	963
Rendalen	1 974	883	118	1 001
Lesja	2 197	1 236	0	1 236
Vestre Slidre	2 217	1 097	134	1 231
Skjåk	2 299	836	229	1 065
Lom	2 401	770	221	991
Alvdal	2 447	718	143	861
Stor-Elvdal	2 665	889	0	889
Dovre	2 748	1 092	201	1 293
Sør-Aurdal	3 164	525	139	664
Øystre Slidre	3 171	584	164	748
Sør-Fron	3 212	550	144	694
Vågå	3 718	594	179	773
Våler	3 882	460	212	672
Åmot	4 317	635	318	953
Ringebu	4 556	700	147	847
Grue	5 024	352	173	525
Øyer	5 092	458	130	588
Nord-Odal	5 113	364	157	521
Tynset	5 495	484	90	574
Nord-Fron	5 834	714	0	714
Søndre Land	5 837	464	156	620
Sel	6 004	408	142	550
Gausdal	6 141	1 487	153	1 640
Eidskog	6 299	354	191	545
Jevnaker	6 359	391	87	478
Nord-Aurdal	6 402	555	136	691
Nordre Land	6 718	404	105	509
Trysil	6 754	418	99	517
Løten	7 353	460	93	553
Åsnes	7 597	435	166	601
Sør-Odal	7 831	432	160	592
Lunner	8 654	312	70	382
Vestre Toten	12 803	205	74	279
Gran	13 434	420	71	491
Østre Toten	14 604	212	58	270
Kongsvinger	17 436	212	126	338
Stange	19 154	270	69	339
Lillehammer	26 571	177	62	239
Hamar	28 662	258	0	258
Gjøvik	28 974	354	0	354
Ringsaker	32 842	216	57	273

5.2.1 KOSTRA funksjon 100 Politisk styring

KOSTRA Funksjon 100 Politisk styring omfatter:

Godtgjørelse til folkevalgte, inkl. utgifter som følger med møteavvikling, representasjonsutgifter, befaringer/høringer mm. arrangert av folkevalgte organer (utvalg/nemnder/komiteer), partistøtte og utgifter til valgavvikling.

Utgifter til interkommunale/regionale politiske råd og samarbeidstiltak, med mindre slike er entydig knyttet til bestemte funksjoner (f. eks. regional næringsutvikling som føres på funksjon 325 "Tilrettelegging og bistand for næringslivet").

Brutto driftsutgifter til funksjon 100 Politisk styring varierer fra kr. 216 per innbygger i Ringsaker til kr. 1 603 i Etnedal.

Ulik politisk organisering, ulikt antall representanter i kommunestyrene, ulikt antall politiske råd og utvalg og ulik møtестruktur er alle elementer som vil være med å påvirke nivået på ressursbruken til politisk styring i den enkelte kommune. KOSTRA tallene sier ikke noe om slike forhold, kun utgifter per innbygger. Det vil være naturlig at små kommuner har høyere brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring enn store kommuner av den enkle årsak at det er færre innbyggere å fordele utgiftene på. Lokaldemokratiet har slik sett sin pris, uten at man dermed ut fra KOSTRA tall for brutto driftsutgifter per innbygger, kan konkludere med hvor kostnadseffektivt den enkelte kommune utøver politisk styring. Dersom Etnedal kommune hadde brukt samme beløp per innbygger til politisk styring som den mest "kostnadseffektive" kommunen i Hedmark og Oppland, Ringsaker, ville utgiftene blitt redusert fra vel 2,2 mill. kroner til snaut 300 000 kroner. Det er vanskelig å se hvordan det kan være mulig å utøve noen form for lokaldemokrati innenfor en slik økonomisk ramme.

Utgifter til regionale politiske råd og samarbeidstiltak innebærer avgrensingsproblematikk i forhold til andre KOSTRA funksjoner. Formålet med slike samarbeid vil normalt være formulert i samarbeidsavtaler eller vedtekter og ut fra disse kan man plassere utgiftene på rett KOSTRA funksjon. Hva regionale politiske råd arbeider med, kan endre seg over tid og også variere fra år til annet uten at dette gjør at samarbeidsavtaler, vedtekter etc. blir revidert. Virksomheten er sammensatt og hvorvidt utgiftene til slike politiske råd kan knyttes entydig

til bestemte funksjoner kan variere over tid, men er også avhengig av en skjønnsmessig vurdering. Går man inn i denne problemstillingen, vil man finne eksempler på at kommuner som er deltakere i det samme regionale rådet, etter en skjønnsmessig vurdering, regnskapsfører utgiftene på ulike KOSTRA funksjoner.

Et eksempel på dette kan en finne i Valdres regionen hvor kommunene tidligere samarbeidet gjennom Regionrådet for Valdres, nå Valdres natur- og kulturpark. Valdres natur- og kulturpark har et annet mandat enn det regionrådet hadde og de styrende organer er sammensatt delvis av politikere fra deltakerkommunene og delvis av representanter fra næringslivet. Overføringsutgiftene har i noen deltakerkommuner blitt vurdert til entydig å kunne knyttes til bestemte funksjoner og blir dermed fordelt på tjenestefunksjoner, andre kommuner deler ikke denne vurderingen og regnskapsfører utgiftene på funksjon 100. Den tredje varianten som benyttes er å ikke bruke administrative ressurser på fordelingsproblematikk og regnskapsføre utgiftene på funksjon 180. Denne siste varianten er ikke i samsvar med veilederen, men det er diskutabelt om funksjon 100 er mer korrekt. Funksjon 285 Tjenester utenfor kommunalt ansvarsområde ville muligens være mest dekkende.

Hvis man ser på tallene i tabell 5.1 og mener at ressursbruken per innbygger til politisk styring er en god styringsindikator i forhold til kostnadseffektivitet, er det like interessant å se på ressursbruken per innbygger mellom kommuner som er av samme størrelse, som å se på ressursbruken per innbygger uavhengig av kommunestørrelse.

Innrapporterte KOSTRA tall for 2010 viser for eksempel at Sel kommune med 6 001 innbyggere bruker 408 kroner per innbygger til politisk styring, mens Gausdal med sine 6 141 innbyggere bruker 1 487 kroner per innbygger. Eneste konklusjonen man kan trekke av disse dataene er at Gausdal har innrapportert en ressursbruk som er 3 ganger så høy som innrapportert ressursbruk i Sel kommune. Hvem som driver mest kostnadseffektivt gir ikke KOSTRA tall noe svar på.

5.2.2 KOSTRA funksjon 110 Kontroll og revisjon

KOSTRA funksjon 110 Kontroll og revisjon omfatter:

Utgifter og inntekter knyttet til kommunens kontrollutvalg etter kommuneloven § 77 og revisjon etter kommuneloven § 78. Herunder møtegodtgjørelser og andre utgifter knyttet til møteavvikling i kontrollutvalget, utgifter knyttet til kontrollutvalgssekretariatet, og utgifter knyttet til regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

Funksjonen omfatter ikke administrative internkontrollsystemer som er underlagt administrasjonssjefen.

Kommunal kontroll i henhold til alkoholloven føres på funksjon 242 med mindre kommunen har lagt disse kontrolloppgavene til kontrollutvalget.

Viltnemnd føres på funksjon 360.

Se også funksjon 180 vedrørende kommunale råd mv.

Brutto driftsutgifter til funksjon 110 Kontroll og revisjon varierer fra kr. 386 per innbygger i Engerdal til Lesja, Nord-Fron og Gjøvik kommuner som hvis man legger KOSTRA tall til grunn, ikke bruker ressurser på kontroll og revisjon.

Funksjonen 110 knytter seg til et svært avgrenset område av kommunens virksomhet og er derfor av de funksjonene hvor sannsynligheten for at utgifter regnskapsføres på feil funksjon er av mindre betydning.

Kontrollutvalget er kommunens eget kontrollorgan og skal påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. En annen vesentlig funksjon for kontrollutvalget er å påse at det føres kontroll med at økonomiforvaltningen er i samsvar med gjeldene bestemmelse og vedtak og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Hvor mange representanter kontrollutvalget har, utover minimumskravet i kommuneloven på 3, er overlatt det lokale selvstyre å bestemme. Antall representanter øker ikke proporsjonalt med kommunestørrelse målt i antall innbyggere. Kongsvinger kommune, som er en

forholdsvis stor HO kommune, har 5 representanter i kontrollutvalget, mens en liten kommune som Etnedal har 3.

Utgifter til kontrollutvalgssekretariatet skal føres på denne funksjonen. Kontrollutvalgssekretariatet kan være organisert på ulike måter. I enkelte kommuner er dette organisert i regionale sekretariatsfunksjoner, i andre som en del av det øvrige sekretariatet for politisk styring og administrasjon i kommunen. I små kommuner vil dette utgjøre så små stillingsressurser at det med bakgrunn i bestemmelsen i veilederen om at kommuner kan unnlate å fordele stillingsandeler under 20 % på tjenestefunksjon, sannsynligvis ikke blir brukt administrative ressurser på fordeling av lønnsutgifter til kontrollutvalgssekretariat. I en del kommuner er sekretariatsfunksjonen lagt til revisjonen, og inngår som en del av utgiftene til revisjon, utgifter som skal føres på denne funksjonen.

Hvorvidt utgifter til kommunal kontroll etter alkoholloven føres på funksjon 110 eller funksjon 242 er avhengig av hvordan kommunen har organisert kontrollen og her bryter veilederen med målsettingen om at KOSTRA skal være uavhengig av administrativ organisering. Utgifter til dette kontrollformålet utgjør en liten andel av utgifter til kontroll og revisjon og forklarer ikke forskjellen i ressursbruk per innbygger kommunene i mellom.

Lesja, Nord-Fron og Gjøvik kommuner har innrapportert kr. 0 i ressursbruk til kontroll og revisjon i 2010. Kontroll og revisjon er lovpålagt og alle kommuner vil ha utgifter til dette. Dette er et eksempel på at det er flere mulige feilkilder i forhold til KOSTRA tall og at man ikke uten videre kan trekke den konklusjonen at ubearbeidede KOSTRA tall gir god styringsinformasjon.

5.2.3 Samlet vurdering

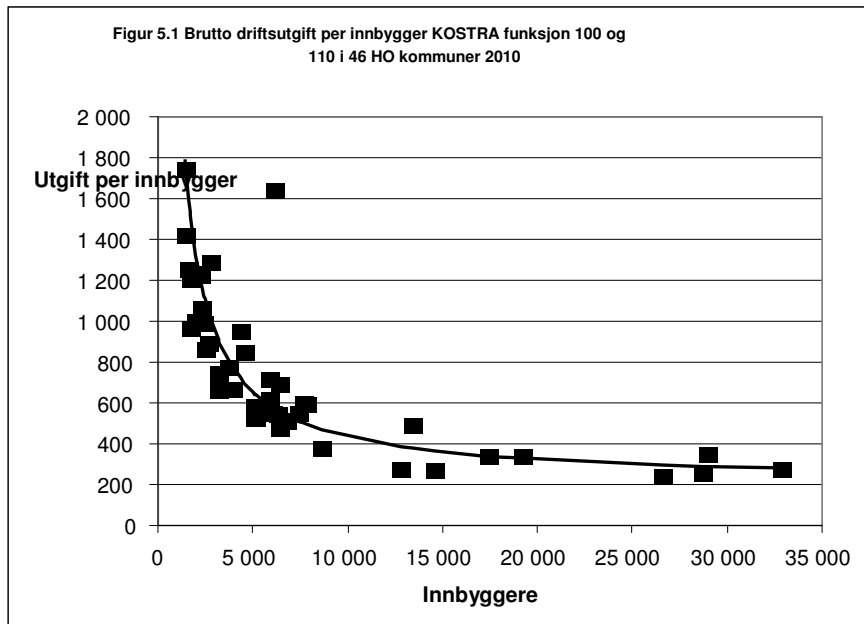
Figur 5.1 viser utgifter til politisk styring og kontroll i 46 HO kommuner i 2010.

Det er foretatt en regresjonsanalyse basert på tallmaterialet som ligger til grunn for figur 5.1 for å påvise den statistiske sammenhengen mellom brutto driftsutgifter til politisk styring, kontroll og revisjon og antall innbyggere.

Formelen er

$$\text{Est } B_{100+110} = 2.192.885 + 214 * N$$

Koeffisientene er signifikante og determinasjonskoeffisienten er på 0,66.¹³



Resultatet av regresjonsberegningene tilsier at det er lite sannsynlig at resultatet har oppstått tilfeldig. Antall innbyggere forklarer 66 % av variasjonen i utgifter til politisk styring og kontroll.

I henhold til Kommunelovens § 7 punkt 2 er det fastsatt nedre grenser for antall kommunestyrerepresentanter i henhold til folketallet. Minimumskravene er angitt i tabell 5.2.

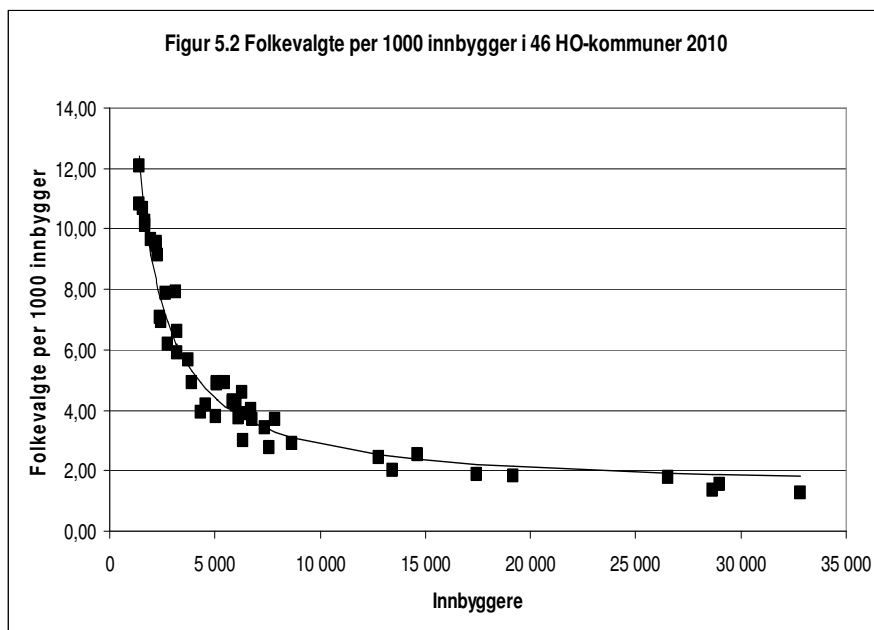
Tabell 5.2: Minimumskrav til kommunestyrerepresentanter

Innbyggere	Minste antall kommunestyrerepresentanter
0-4 999	11
5 000-9 999	19
10 000-49 999	27
50 000-99 999	35
100 000 +	43

¹³ De beregnede t-verdier er henholdsvis 8,57 og 9,2.

I figur 5.2 er det gitt en oversikt av folkevalgt per innbygger i de 46 HO kommunene i 2010. Figuren visualiserer to konsekvenser:

- Utgiftene til politisk styring per innbygger vil avta med antall innbyggere i kommunen
- Folkevalgtes mulighet for innsikt og kontroll vil avta med antall innbyggere. Man kunne tenke seg at utgiftene til kontroll økte med innbyggerantallet, men det ser ikke ut til å være tilfelle.



Det er andre årsaker enn størrelsen på kommunene målt i antall innbyggere som har betydning for utgifter per innbygger til politisk styring, kontroll og revisjon, årsaker som kan henføres til de mulighetene KOSTRA veilederen gir for skjønnsmessig vurderinger i forhold til utgiftsfordelingsproblematikk, men også kommunalt selvstyre og lokal tilpasning.

5.3 Administrasjon og administrasjonslokaler

Tabell 5.3 viser brutto driftsutgifter per innbygger til funksjon 120 Administrasjon og funksjon 130 Administrasjonslokaler for 46 HO-kommuner i 2010. Utgiftene per innbygger varierer fra kr. 2 624 i Ringsaker kommune til kr. 10 980 i Engerdal kommune.

Tabell 5.3: Brutto driftsutgifter per innbygger funksjon 120 og 130 i 46 HO-kommuner 2010

	Innbyggere	Funksjon 120	Funksjon 130	Sum
Etnedal	1 388	5 344	1 110	6 454
Engerdal	1 409	9 996	984	10 980
Vang	1 591	6 551	1 035	7 586
Folldal	1 660	5 859	735	6 594
Tolga	1 684	5 718	749	6 467
Rendalen	1 974	5 701	1 612	7 313
Lesja	2 197	4 662	958	5 620
Vestre Slidre	2 217	4 099	552	4 651
Skjåk	2 299	6 467	1 006	7 473
Lom	2 401	6 206	541	6 747
Alvdal	2 447	4 715	409	5 124
Stor-Elvdal	2 665	5 986	563	6 549
Dovre	2 748	5 337	759	6 096
Sør-Aurdal	3 164	3 492	516	4 008
Øystre Slidre	3 171	3 660	560	4 220
Sør-Fron	3 212	5 293	971	6 264
Vågå	3 718	4 392	449	4 841
Våler	3 882	4 410	949	5 359
Åmot	4 317	5 887	576	6 463
Ringebu	4 556	3 113	390	3 503
Grue	5 024	4 232	652	4 884
Øyer	5 092	2 743	624	3 367
Nord-Odal	5 113	3 304	263	3 567
Tynset	5 495	4 234	186	4 420
Nord-Fron	5 834	4 389	426	4 815
Søndre Land	5 837	4 132	704	4 836
Sel	6 004	3 013	110	3 123
Gausdal	6 141	3 456	103	3 559
Eidskog	6 299	3 124	528	3 652
Jevnaker	6 359	2 683	274	2 957
Nord-Aurdal	6 402	3 831	383	4 214
Nordre Land	6 718	3 616	596	4 212
Trysil	6 754	4 129	837	4 966
Løten	7 353	3 026	702	3 728
Åsnes	7 597	2 408	303	2 711
Sør-Odal	7 831	3 024	610	3 634
Lunner	8 654	2 954	202	3 156
Vestre Toten	12 803	2 859	932	3 791
Gran	13 434	3 033	273	3 306
Østre Toten	14 604	2 709	307	3 016
Kongsvinger	17 436	2 840	181	3 021
Stange	19 154	2 697	352	3 049
Lillehammer	26 571	3 065	311	3 376
Hamar	28 662	2 852	228	3 080
Gjøvik	28 974	2 683	335	3 018
Ringsaker	32 842	2 230	394	2 624

5.3.1 KOSTRA funksjon 120 Administrasjon

KOSTRA funksjon 120 Administrasjon omfatter:

1) Administrativ ledelse:

Administrative lederstillinger som hører inn under funksjon 120 er lederstillinger som leder andre ledere og som har koordineringsoppgaver utover ren arbeidsledelse. Det betyr at laveste ledernivå (ledere av tjenestesteder) defineres som en del av de funksjonene som tjenestestedet ivaretar.

Som administrative ledere defineres i denne sammenhengen stillinger med omfattende økonomiske og administrative fullmakter, men ikke arbeidsledere med faglige koordinerings-veilednings- og oppfølgingsoppgaver.

På samme måte som for andre stillinger forutsettes det imidlertid at administrative lederes ressursbruk fordeles på aktuelle funksjoner, dersom deler av arbeidstiden er knyttet til konkret utadrettet tjenesteyting som hører inn under en annen funksjon enn 120. Dette kan eksempelvis dreie seg om en teknisk sjef som i deler av sin arbeidstid arbeider med reguleringsplanlegging eller lignende som hører inn under funksjon 301.

Se forøvrig avsnitt 2.3 om fordeling av lønnsutgifter.

2) Støtte- og stabsfunksjoner:

Støttefunksjoner for styring og utvikling av hele kommunen er en del av funksjon 120. Dette omfatter oppgaver knyttet til sekretariat for politisk ledelse, økonomiforvaltning, overordnede personalfunksjoner, informasjon som ikke gjelder bestemte tjenesteområder og organisasjon/organisasjonsutvikling.

Planarbeid som er mer enn interne planer for den virksomhet det gjelder, og som er en del av den overordnede strategiske ledelse, føres på funksjon 120. Unntak fra dette er arbeid med kommuneplan som skal føres på funksjon 301.

Faglige og merkantile støtte- og stabsfunksjoner som er knyttet til administrative ledere (jf. punkt 1 ovenfor) følger i utgangspunkt sin leder og plasseres på funksjon 120. Den andelen av arbeidstiden som er knyttet til støtte til bestemte tjenester og tjenestesteder plasseres imidlertid på de respektive funksjonene som tjenestene/tjenestestedene ivaretar.

Det betyr at faglige stabsstillinger som bidrar til utvikling, koordinering og direkte brukerrettede oppgaver av bestemte tjenester, knyttes til de funksjonene som de aktuelle tjenestene sorterer under. Innsats til oppfølging, kontroll og forvaltningsoppgaver iht. lovverk knyttes til funksjon 120.

Dette har bl.a. betydning for føring av utgiftene til kommunale bestillerenheter: Oppgavene som er knyttet til vurdering av behovsutvikling og innspill til budsjettarbeidet, innhenting av anbud og inngåelse/oppfølging av kontrakter med aktuelle leverandører knyttes til funksjon 120. Bestillerenhetens arbeid med vurdering av søknader, tildeling og oppfølging av tjenester til enkeltbrukere derimot knyttes til de funksjonene som tjenestene sorterer under.

Tilsvarende fordeles ressursinnsatsen til merkantile støttefunksjoner: Den andelen av arbeidstiden som går med til å betjene en administrativ leder (jf. punkt 1 ovenfor) i forbindelse med forværelsesoppgaver, skriving av saksframlegg, brev osv, knyttes til funksjon 120. Arbeid som er knyttet til betjening av tjenester/tjenestesteder i forbindelse med registrering av brukere, beregning og oppfølging av brukerbetaling og andre merkantile oppgaver føres på de funksjonene som de aktuelle tjenestestedene ivaretar.

Forutsetningen om fordeling av ressursinnsatsen gjelder bl.a. for kommunale servicekontor/servicetorg som ivaretar merkantile støttefunksjoner i forbindelse med sentralbord, informasjon og mottak av søknader osv. for flere tjenester.

(3) Fellesfunksjoner og fellesutgifter:

Fellesfunksjoner som føres på funksjon 120 er:

- Felles funksjoner for ledere/medarbeidere som er knyttet til funksjonene 100 eller 120 (bl.a. resepsjon, sentralbord, kantine og andre velferdstiltak).*
- Bedriftshelsetjeneste for kommunens ansatte. Overordnet HMS-arbeid.*
- Post- og arkivfunksjonen.*
- Felles regnskapsfunksjon*

Hustrykkeri. Innkjøp av papir/kontormateriell som hustrykkeriet foretar for kommunale enheter som yter tjenester som er definert under andre funksjoner enn 120 belastes imidlertid de aktuelle funksjonene.

Brutto driftsutgifter til funksjon 120 Administrasjon varierer i 2010 fra kr. 2 230 per innbygger i Ringsaker til kr. 9 996 per innbygger i Engerdal.

Utgifter til administrativ ledelse berører både fordelingsproblematikken og avgrensingsproblematikken som ligger i KOSTRA. I utgangspunktet har veilederen en klar definisjon på hvilke kriterier som skal legges til grunn for at en administrativ lederstilling skal henføres til KOSTRA funksjon 120, dette skal være lederstillinger som leder andre og som har koordineringsoppgaver utover ren arbeidsledelse. I alle kommuner uavhengig av kommunestørrelse og administrativ organisering, vil utgifter relatert til administrasjonssjefen være selvsagt her. KOSTRA er også rimelig klar på at ledere på laveste ledernivå skal defineres som en del av de funksjonene de ivaretar. Det er ledere på nivåer mellom administrasjonssjef og ledere av tjenestesteder som blir gjenstand for en skjønnsmessig vurdering i forhold til fordeling på funksjoner.

Det er spesielt i små kommuner denne avgrensings- og fordelingsproblematikken mellom funksjon 120 og tjenesteytende funksjoner oppstår. Mange stillinger er sammensatte og inneholder både ledelsesfunksjoner og tjenesteytende funksjoner. Ressursbruken på de ulike funksjonene kan variere over tid, det kan også være ressurskrevende å måle denne så reelt som mulig for den enkelte funksjon. Den enkelte kommune må derfor forta en skjønnsmessig fordeling av ressursbruken på de ulike funksjoner. Minimumskravet i KOSTRA om at det bare er stillingsandeler over 20 % som skal fordeles på funksjoner, gjør at kommuner kan unngå både avgrensings- og fordelingsproblematikken ved å henføre utgiftene til sammensatte lederstillinger på funksjon 120. I større kommuner hvor stillingsressursene er større, åpner ikke KOSTRA for en slik "feilregistrering" av ressursbruk på funksjoner.

Definisjonen av administrative stillinger på funksjon 120 er ikke nøytral i forhold til administrativ organisasjonsstruktur i kommunene, dette fordi definisjonen knytter administrasjon opp mot ledelsesnivåer. En kommune som er organisert med etatsstruktur vil i tillegg til administrasjonssjefen ha to ledernivåer, etatsledere og ledere for ulike avdelinger innenfor hver etat. Etatsledere er ledere som har koordineringsoppgaver utover ren arbeidsledelse i tillegg til å ha omfattende økonomiske og administrative fullmakter. Disse skal i henhold til veilederen henføres til funksjon 120, mens lederen av den enkelte avdeling henføres til de funksjoner avdelingen ivaretar. Dersom en kommune endrer organisasjonsstruktur og går bort fra etatsmodellen og innfører en to-nivå modell hvor avdelingene blir selvstendige resultatenheter, vil administrasjonsutgiftene knyttet til etatslederen falle bort, mens administrasjonsutgiftene knyttet til lederne av de enkelte resultatenheter vil henføres til de respektive tjenesteytende funksjoner. Utgiftene knyttet til

saksforberedelse, budsjett/økonomi, personell m.m. blir ikke borte om man endrer organisasjonsstruktur, men legges KOSTRA veilederen til grunn, flyttes de fra funksjon 120 til de funksjonene som tjenestestedet ivaretar.

Utgifter til støtte- og stabsfunksjoner blir berørt av den samme avgrensings- og fordelingsproblematikken som utgifter til administrativ ledelse. Utgifter til faglige og merkantile støtte- og stabsfunksjoner som er knyttet til administrative ledere skal henføres på funksjon 120, mens øvrig ressursbruk skal på de respektive tjenesteytende funksjoner. Også når det gjelder håndtering av utgifter til støtte- og stabsfunksjoner er avgrensings- og fordelingsproblematikken størst i små kommuner med sammensatte stillinger og løsningen blir som med administrative lederstillinger, ofte å unnlate å fordele disse utgiftene fordi stillingsandelene på ulike funksjoner er mindre enn 20 %.

På samme måte som med utgifter til administrativ ledelse, er ikke KOSTRA organisasjonsnøytral når det gjelder utgifter til støtte- og stabsfunksjoner. Utgifter til støtte- og stabsfunksjoner som i en etatsstruktur følger etatslederen og derfor skal henføres på funksjon 120, vil i en to-nivå modell henføres til de respektive tjenesteytende funksjoner. Oppgavene som blir utført er de samme, men ser man på KOSTRA tall alene, er administrasjonsutgiftene ulike alt etter valg av organisasjonsmodell.

KOSTRA forutsetter at ressursbruken til for eksempel kommunale servicekontor skal fordeles. Dette krever at man har en nøkkel å fordele etter, det kan være svært ressurskrevende, kanskje til og med umulig, å måle ressursbruken på den enkelte funksjon eksakt. Utover at ressursbruken på den enkelte funksjon skal fremstå som så reell som mulig, gir ikke KOSTRA noen anvisning på hva en kommune skal legge til grunn ved fordeling av økonomisk ressursbruk. Dette er overlatt til en skjønnsmessig vurdering i den enkelte kommune.

Fellesfunksjoner og fellesutgifter for ledere og medarbeidere som er knyttet til funksjonene 100 og 120 skal henføres på funksjon 120. Avgrensings- og fordelingsproblematikk mellom funksjon 120 og de respektive tjenesteytende funksjoner vil være de samme for fellesutgifter som for lønnsutgifter. Hvilken funksjon administrativ ledelse henføres til er avgjørende, utgifter relatert til ansatte følger administrativ ledelse. Hva som er rett funksjon for

fellesfunksjoner og fellesutgifter blir en konsekvens av hvilken funksjon lønnsutgiftene henføres til.

Post- og arkivfunksjon skal føres på funksjon 120, mens utgifter til porto skal på den enkelte tjenesteytende funksjon. Kommunene må etter beste skjønn lage fordelingsnøkler for utgifter til porto, fordelingsnøkler er sjelden nøyaktige.

Utgifter til felles regnskapsfunksjon skal føres på funksjon 120. Alle kommuner har en sentral regnskapsfunksjon, men KOSTRA gir ingen definisjon på hva som inngår i en sentral regnskapsfunksjon og gir rom for tolkninger. Registrering av inntekter og utgifter er det sentrale, elementære grunnlaget for kommunens regnskap. Dette er data som kommer fra mange ulike kilder, dataene må enten registreres manuelt på regnskapsavdelingen eller de blir overført elektronisk fra andre IKT systemer i kommunen. I det først tilfellet inngår ressursbruken i den sentrale regnskapsfunksjonen, i det andre tilfellet gir ikke KOSTRA noe entydig svar og hvorvidt ressursbruken til slike underliggende systemer blir ført på funksjon 120 eller ute på den enkelte tjenesteenhet varierer etter en skjønnsmessig vurdering i den enkelte kommune.

Utgifter til papir og kontormateriell skal fordeles på funksjon 120 og andre tjenesteytende funksjoner. Felles IKT-løsninger for hele kommunen skal henføres på funksjon 120, mens utgifter knyttet til fagsystemer skal belastes de funksjoner som systemene betjener. Også når det gjelder disse utgiftene står en overfor fordelingsproblematikk. Den enkelte kommune må etter beste skjønn utarbeide fordelingsnøkler som fordeler ressursbruken på den enkelte tjenestefunksjon uten at KOSTRA gir retningslinjer om hvordan fordelingsnøklerne bør være.

KOSTRA definerer en del fellesutgifter som skal føres på funksjon 120. Utgifter til innføring og administrasjon av eiendomsskatt er definert som en slik fellesutgift. Innføring av eiendomsskatt er en aktuell problemstilling i en del kommuner for tiden, her må man påregne betydelige utgifter til senere års inntekts erverv. Sammenligner man ressursbruken til administrasjon kommuner i mellom bare for et år, er dette en type engangsutgift som kan gi store utslag på ressursbruken per innbygger.

5.3.2 KOSTRA funksjon 130 Administrasjonslokaler

Funksjon 130 Administrasjonslokaler:

1. *Utgifter til drift og vedlikehold av lokaler (med tilhørende tekniske anlegg og utendørsanlegg) som benyttes til oppgaver under funksjonene 100, 110 og 120. (Dette betyr at utgifter til fellesbygg må fordeles - f.eks. må sosialkontorets andel av utgiftene til kontorlokaler i rådhuset knyttes til den aktuelle funksjonen - 242).*

Dette omfatter lønn mv. til eget drifts-/vedlikeholdspersonell, innkjøp av materiell og utstyr til drift og vedlikehold, og kjøp av drifts-/vedlikeholdstjenester (eksempelvis vaktmestertjenester, snøryddingsavtaler, renholdsavtaler, serviceavtaler på tekniske anlegg, avtaler om vakthold og tilsyn mv.) som er knyttet til administrasjonslokaler. Avskrivninger av egne bygg omfattes også.

Som driftsaktiviteter regnes løpende drift, renhold, vakthold, sikring, energi og vann, avløp og renovasjon. Skillet mellom vedlikeholdsutgifter og utgifter til påkostning/investering er beskrevet i Kommunal regnskapsstandard (F) nr. 4 Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet, se www.gkrs.no.

2. *Forvaltningsutgifter knyttet til administrasjonslokaler (administrasjon, forsikring av slike bygg og pålagte skatter og avgifter knyttet til administrasjonsbygg) føres på funksjon 121.*

3. *Investeringer i og påkostning av administrasjonslokaler.*

4. *Husleieutgifter ved leie av administrasjonslokaler/bygninger.*

- *Ved leie fra AS eller andre private (herunder IKS hvor kommunen ikke er deltaker) føres husleien på art 190.*
- *Ved leie fra kommunalt foretak føres husleien på art 380 i kommunens regnskap, og inntektsføres på art 780 i foretakets regnskap.*
- *Ved leie fra interkommunalt selskap (hvor kommunen er deltaker) føres husleien på art 375 i kommunens regnskap, og inntektsføres på art 775 i selskapets regnskap.*

Dersom kommunen har en internhusleieordning (leie mellom enheter som inngår i kommunens regnskap), skal faktiske utgifter til drift og vedlikehold komme fram på riktig art/funksjon, jf. kapittel 5 og art 190.

5. Inntekter knyttet til utleie av lokalene til eksterne (andre enn kommunen selv eller kommunalt foretak).

6. Inventar og utstyr som ikke er direkte knyttet til administrasjonsbygg føres ikke her, men på funksjon 100, 110 eller 120.

Brutto driftsutgifter til funksjon 130 Administrasjonslokaler i 2010 varierer fra kr. 103 per innbygger i Gausdal til kr. 1 612 per innbygger i Rendalen.

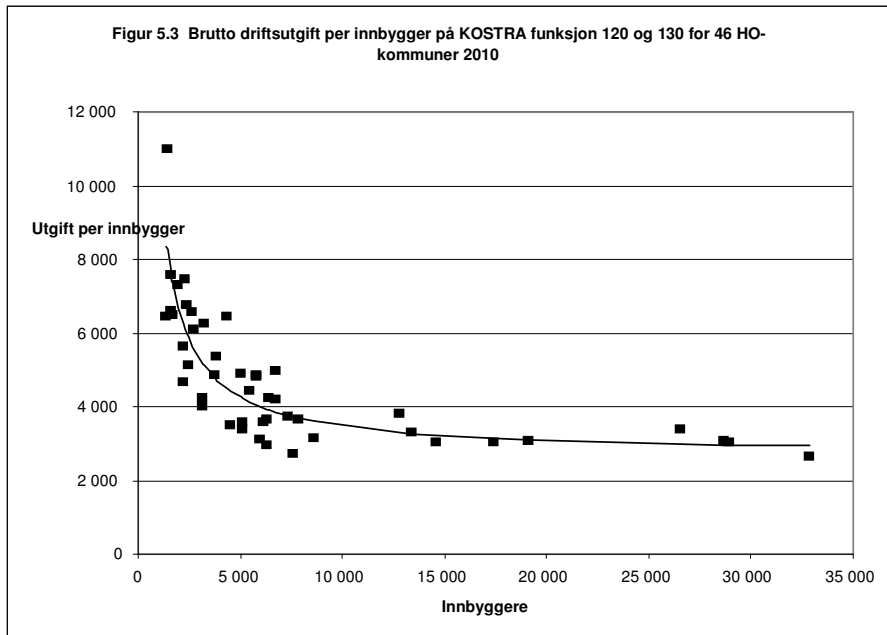
Funksjon 130 skal bare inneholde utgifter som er knyttet til oppgaver under KOSTRA funksjonene 100, 110 og 120. Kommunens administrasjonsbygg vil normalt være et fellesbygg for mange ulike kommunale tjenester, ofte vil det også være eksterne leietakere i bygget, som for eksempel statlige etater. Utgiftene knyttet til drift og vedlikehold av et administrasjonsbygg må fordeles på de enkelte tjenesteytende funksjoner som har tilhold i bygget.

Ulike prinsipper kan legges til grunn ved utarbeidelse av fordelingsnøkkel, veilederen nevner fordeling etter antall kvm, fordeling etter tidsbruk eller fordeling etter antall besøk. Fordeling etter antall årsverk er et alternativ som også blir brukt. Hvert valgt fordelingsprinsipp reiser nye spørsmål som den enkelte kommune må finne svaret på etter en skjønnsmessig vurdering. Hvordan fordeler man utgiftene til fellesareal, hvordan fordeler man utgiftene på avdelinger som yter sammensatte tjenester som berører flere funksjoner etc.

I de tilfellene hvor en kommune ikke disponerer hele administrasjonsbygget til egne tjenesteytende funksjoner, men leier ut til eksterne leietakere, vil det ikke være tjenesteytende funksjoner å fordele utgiftene på. Brutto driftsutgifter til administrasjonslokaler vil i disse kommunene inneholde utgifter relatert til funksjon 100, 110 og 120 samt til drift og vedlikehold av det arealet som leies ut.

5.3.3 Samlet vurdering

Figur 5.3 viser brutto driftsutgift per innbygger på KOSTRA funksjonene 120 og 130. Figuren viser en klar tendens til at utgifter til administrasjon og administrasjonslokaler per innbygger avtar med økt antall innbyggere i kommunen.



Det er foretatt en regresjonsanalyse basert på tallmaterialet som ligger til grunn for figur 5.3 for å påvise den statistiske sammenhengen mellom utgifter til administrasjon og administrasjonslokaler og antall innbyggere.

Formelen er

$$\text{Est } B_{120+130} = 7.855.515 + 2.694 * N$$

Koeffisientene er signifikante koeffisienter og determinasjonskoeffisienten er på 0,96.¹⁴

Determinasjonskoeffisienten på 0,96 tilsier en meget sterk sammenheng mellom utgifter til administrasjon og administrasjonslokaler per innbygger og antall innbyggere i kommunen. Statistisk sett forklarer folketallet 96 % av variasjonen i utgifter til administrasjon og administrasjonslokaler per innbygger.

KOSTRA funksjonene 120 Administrasjon og 130 Administrasjonslokaler er kanskje de KOSTRA funksjonene som representerer de største utfordringene i forhold til utgiftsfordeling. Funksjonene er kilde til en omfattende utgiftsfordelingsproblematikk hvor kostnadene ved utgiftsfordeling relatert til den enkelte kommunens nytteverdi av dette også vil påvirke resultatet. Det kan vanskelig argumenteres mot den statistiske sammenhengen mellom utgifter per innbygger og antall innbyggere. Veilederen legger grunnlaget for så

¹⁴ De beregnede t-verdier er henholdsvis 9,01 og 33,9.

omfattende skjønnsmessige vurderinger i forhold til fordelingsproblematikk at det blir like feil å konkludere med at KOSTRA tallene for utgifter per innbygger er sammenlignbare.

5.4 Andre administrative fellesfunksjoner

Tabell 5.4 viser brutto driftsutgifter pr. innbygger til funksjon 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, funksjon 170/171 Årets premieavvik/amortisering av tidligere års premieavvik, funksjon 180 Diverse fellesutgifter og funksjon 190 Interne serviceenheter. Åmot kommune har desidert høyest utgifter til disse funksjonene med kr. 3 978 per innbygger, Etnedal ligger også høyt med kr. 1 802 per innbygger. Flere kommuner har bruttoinntekt på disse funksjonene, størst bruttoinntekt har Trysil med kr. 1 846 per innbygger.

5.4.1 KOSTRA funksjon 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen

Funksjon 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen omfatter:

Her føres utgifter knyttet til forvaltning av kommunens bygg og eiendom (forvaltning av alle typer bygg og eiendom). Dette omfatter 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 omfatter 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 innbruddsforsikringer 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.

Tabell 5.4: Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180 og 190 i 46 HO kommuner 2010

	Innbyggere	Funksjon 121	Funksjon 170/171	Funksjon 180	Funksjon 190	Sum
Etne	1 388	348	277	1 117	60	1 802
Engerdal	1 409	95	-713	-595	0	-1 213
Vang	1 591	162	-580	58	0	-360
Folldal	1 660	156	-565	10	0	-399
Tolga	1 684	248	-458	-539	109	-640
Rendalen	1 974	10	-368	61	0	-297
Lesja	2 197	0	-659	1 844	25	1 210
Vestre Slidre	2 217	120	-638	-123	335	-306
Skjåk	2 299	486	-749	231	0	-32
Lom	2 401	0	-297	-483	155	-625
Alvdal	2 447	0	-159	100	88	29
Stor-Elvdal	2 665	179	-469	-582	0	-872
Dovre	2 748	134	-965	29	4	-798
Sør-Aurdal	3 164	103	338	55	0	496
Øystre Slidre	3 171	0	-376	71	0	-305
Sør-Fron	3 212	12	-655	386	0	-257
Vågå	3 718	174	-268	19	-23	-98
Våler	3 882	174	-986	44	0	-768
Åmot	4 317	334	436	189	3019	3 978
Ringebu	4 556	424	-800	181	0	-195
Grue	5 024	130	-842	72	0	-640
Øyer	5 092	74	58	352	99	583
Nord-Odal	5 113	199	-558	91	133	-135
Tynset	5 495	85	-654	-463	77	-955
Nord-Fron	5 834	317	-526	148	14	-47
Søndre Land	5 837	144	-512	339	0	-29
Sel	6 004	128	-322	130	33	-31
Gausdal	6 141	136	72	183	0	391
Eidskog	6 299	75	-811	-224	0	-960
Jevnaker	6 359	105	-594	248	0	-241
Nord-Aurdal	6 402	205	-626	237	0	-184
Nordre Land	6 718	73	-564	42	0	-449
Trysil	6 754	102	-1652	-295	-1	-1 846
Løten	7 353	45	-449	100	0	-304
Åsnes	7 597	0	-567	379	378	190
Sør-Odal	7 831	487	-238	-16	0	233
Lunner	8 654	0	-341	143	218	20
Vestre Toten	12 803	43	-508	228	0	-237
Gran	13 434	188	-296	-384	0	-492
Østre Toten	14 604	1	-294	167	0	-126
Kongsvinger	17 436	314	-430	-38	0	-154
Stange	19 154	57	-235	-244	98	-324
Lillehammer	26 571	131	-284	821	289	957
Hamar	28 662	251	-857	3	277	-326
Gjøvik	28 974	45	-499	-117	39	-532
Ringsaker	32 842	229	-403	21	0	-153

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 .

Brutto driftsutgifter til funksjon 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen varierer fra kr. 486 per innbygger i Sjøk, til Lesja, Lom, Alvdal, Øystre Slidre, Åsnes og Lunner kommuner som ikke bruker ressurser til forvaltning i eiendomsforvaltningen.

Det er usannsynlig at en kommune overhodet ikke har utgifter knyttet til forvaltning av kommunens bygg og eiendom, dette må i tilfelle bety at en kommune ikke eier bygg eller eiendom. Funksjonen var ny i 2008 og det er mer sannsynlig at ikke alle kommuner har tilpasset rapporteringen til endringer i rapporteringsforskriften. Hvis så er tilfelle, betyr dette at utgiftene til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter basert på tall fra KOSTRA, vil være for lave. Før 2008 ble disse utgiftene ført på den enkelte tjenesteytende funksjon.

Funksjon 121 kan være kilde til fordelingsproblematikk mellom flere funksjoner. I små kommuner vil forvaltning av kommunens bygg og eiendom kunne inngå som del av stillinger hvor utgiftene skal fordeles mellom flere funksjoner. Forvaltningsoppgaver kan være organisert på ulike måter. I større kommuner kan det være egne avdelinger for forvaltning av kommunens bygg og eiendommer, i mindre kommuner kan forvaltningsoppgavene være lagt til en eller flere personer. Er det lagt til en stilling, vil det måtte foretas en skjønnsmessig vurdering av om stillingsandelen knyttet til forvaltning av kommunale bygg og eiendommer er større enn 20 %. Er forvaltningen lagt til flere stillinger, vil det av ressursmessige årsaker, være mest hensiktsmessig å ikke fordele disse hvis hver stillingsandel er under 20 %. Dette er et eksempel på at KOSTRA ikke er organisasjonsuavhengig.

Veilederen nevner eiendomsskatt som typisk for skatter og avgifter som inngår i funksjon 121. Det er ikke alle kommuner som har innført eiendomsskatt og hvis man sammenligner KOSTRA tall for brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og

fellesutgifter vil en kommune som har skaffet seg økt økonomisk handlefrihet gjennom å utnytte dette inntekspotensialet i lovverket, ha høyere brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter enn en kommune som ikke har vedtatt eiendomsskatt. Jfr. § 5 i eieendomsskattelova er eiendommer kommunen eier selv fritatt for eiendomsskatt. Det finnes derfor neppe mange kommuner, hvis overhodet noen, som skriver ut eiendomsskatt på egne eiendommer.

Kommunene har hatt tradisjon for å eie bygningsmasse fremfor å leie. Både for å frigjøre kapital til andre formål og for å spisse virksomheten inn på kjernevirksomheten, produksjon av utadrettede individtilpassede tjenester og kollektive tjenester, selger kommuner ut bygg og annen eiendom og leier disse tilbake. Dette kan være alt fra administrasjonsbygg til boliger for vanskeligstilte. Ved leie av bygg vil ikke en kommune ha direkte utgifter til forvaltning av bygg og eiendom som skal henføres på funksjon 121, utgiftene til eiendomsforvaltning vil i et slikt tilfelle inngå som en del av utgiftene til husleie og skal henføres på den aktuelle tjenestefunksjon. Ved å leie i stedet for å eie, dreies rapportert ressursbruk fra administrasjon til tjenestefunksjon uten at dette for virkning for sluttproduktet ut til brukeren.

5.4.2 KOSTRA funksjon 170 Årets premieavvik og funksjon 171 Amortisering av tidligere års premieavvik

Funksjon 170 Årets premieavvik omfatter:

Inntektsføring/utgiftsføring av beregnet premieavvik for året samt beregnet arbeidsgiveravgift av premieavviket.

Funksjon 171 Amortisering av tidligere års premieavvik omfatter:

Resultatføring (amortisering) av premieavvik fra tidligere år knyttes til funksjon 171.

Brutto driftsutgifter til funksjon 170 Årets premieavvik og funksjon 171 Amortisering av tidligere års premieavvik varierer i 2010 med over 2 000 kroner per innbygger fra Trysil kommune som har en bruttoinntekt på kr. 1 652 per innbygger til Åmot kommune som har en bruttoutgift på kr. 436 per innbygger.

Den årlige pensjonspremien som kommunene betaler til KLP eller andre pensjonskasser kan variere betydelig fra år til år uten at dette kan relateres til en tilsvarende utvikling i

lønnsutgiftene i den enkelte kommune. Pensjonskassens avkastning og virkningstidspunktet for årets lønnsoppgjør er eksempler på faktorer som påvirker pensjonspremien. Rundtusenårsskiftet var det noen år hvor kommunenes utgifter til pensjonspremier økte sterkt som følge av forhold den enkelte kommune hadde liten styring på. Stortinget hadde i utgangspunktet to alternative måter å løse denne problemstillingen på, enten ved å tilføre kommunesektoren midler til å finansiere disse merutgiftene eller alternativt, la kommunesektoren gå med underskudd. Det var ikke politisk flertall for noen av disse løsningene og i stedet ble regnskapsforskriften¹⁵ endret. I stedet for å utgiftsføre den likviditetsmessige pensjonspremien skal pensjonsutgiften i kommuneregnskapene fra og med 2002 baseres på en såkalt normalpremie. Netto pensjonskostnad i kommuneregnskapene består av likviditetsmessig pensjonspremie og et premieavvik.

Det gir isolert sett liten mening i sammenligne ressursbruken per innbygger på funksjon 170 og funksjon 171. Likviditetsmessig pensjonspremie utgiftsføres på den enkelte tjenesteytende funksjon, kostnadene på den enkelte tjenestefunksjon vil variere fra år til år uten at det har skjedd reelle endringer i lønnsgrunnlaget for tjenesten. Dersom den likviditetsmessige pensjonspremien henført til den enkelte tjenestefunksjon avviker fra beregnet netto pensjonskostnad skal det regnskapsføres et premieavvik på funksjon 170. De fleste regnskapsårene siden det nye regnskapsregimet for føring av pensjonskostnader ble innført, har beregnet netto pensjonskostnad vært lavere enn likviditetsmessig pensjonspremie.

Kommunene kan velge amortisering av premieavviket over 1 eller 15 år. Et mindretall av kommunene har valgt 1 års amortisering og disse kommuner har i de fleste årene som har gått siden 2002, hatt høyere netto pensjonskostnader relatert til funksjon 171 (og svakere driftsresultat) enn de kommunene som har valgt 15 års amortisering av premieavviket.

Reglene for føring av pensjon gjør at KOSTRA tall ikke er sammenlignbare. Man bør være oppmerksom på hva som ligger i disse funksjonene fordi de inngår i publiserte KOSTRA tall for brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Legger man KOSTRA tall til grunn, vil de kommunene som har valgt 15 års amortisering av premieavviket fremstå som mer kostnadseffektive på disse funksjonene enn det de kommunene som har valgt 1 års amortisering gjør.

¹⁵ Forskrift om årsregnskap og årsberetning 2000-12-15 nr. 1424)

5.4.3 KOSTRA funksjon 180 Diverse fellesutgifter

Funksjon 180 Diverse fellesutgifter omfatter:

Funksjon 180 skal ikke brukes for å unngå fordeling av utgifter som hører hjemme i andre funksjoner.

- *Funksjonen omfatter eldreråd, ungdomsråd, overformynderi, forliksråd, sivilforsvaret, tilfluktsrom, politi og rettspleie, tiltak til styrking av samisk språk og kultur.*
- *Utgifter til erstatninger/forsikringer/regresskrav knyttet til brukere eller egne ansatte føres på funksjon 180, med mindre utgiftene med rimelighet kan knyttes til utførelse av de oppgaver som inngår i aktuell tjenestefunksjon. Erstatningsordninger barnehjemsbarn føres på funksjon 285.*
- *Etterbetaling av lønn til ansatte for tidligere år føres ikke på funksjon 180 men på aktuell funksjon der den ansatte hadde tilknytning.*
- *Følgende utgifter knyttet til pensjon føres på funksjon 180:*
 - *Tilskudd til pensjonskontoret*
 - *Sikringsordningstilskudd og administrasjonstilskudd ihht overføringsavtalen*
 - *Utgifter til egenkapitalinnskudd KLP eller egen pensjonskasse (art 529).*
 - *Tilbakebetaling av egenkapitalinnskudd (art 929).*
 - *Bruk av premiefond krediteres funksjon 180 (art 090).*
 - *Øvrige pensjonsutgifter (ordinære premier, reguleringspremier, andre engangspremier, AFP) fordeles og utgiftsføres på tjenestefunksjonene.*

Brutto driftsutgifter per innbygger til funksjon 180 Diverse fellesutgifter viser stor variasjon. Lesja kommune har høyeste regnskapsførte brutto driftsutgift med kr. 1 844 per innbygger, mens Engerdal har en regnskapsført bruttoinntekt på kr. 595 per innbygger.

Veilederen er klar på at funksjon 180 ikke skal benyttes for å unngå fordeling av utgifter som er relatert til andre funksjoner. Veilederen må oppfattes slik at utgifter/inntekter til formål som ikke uttrykkelig er nevnt, skal henføres til tjenesteytende funksjon. Når man ser på det store spriket i regnskapsført brutto driftsutgift mellom HO kommuner gir dette en indikasjon på at kostnadene ved å fordele utgifter på de respektive tjenestefunksjoner kan bli vurdert til å være høyere enn nytteverdien for kommunen av å foreta en slik fordeling. Problemstillingen med å finne gode objektive fordelingsnøkler, trekker også i retning av ikke å bruke

administrative ressurser på utgiftsfordelinger som kommunen selv ikke har nevneverdig styringsmessig verdi av.

Utgifter knyttet til den årlige pensjonskostnaden som skal øres på funksjon 180 vil påvirke brutto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Egenkapitalinnskudd til KLP eller annen pensjonskasse, skal henføres på funksjon 180. Dette er for det første en kostnad som kommunen har liten styring og kontroll med, kostnaden er relatert til økonomiske resultater hos den enkelte pensjonskasse. Over tid vil det ikke være betydelige forskjeller i hvor store egenkapitalinnskudd de respektive pensjonskassene krever innbetalt, men det kan være store variasjoner mellom pensjonskassene det enkelte regnskapsår.

Bruk av premiefond til dekning av deler pensjonspremien skal i henhold til veilederen for 2010 føres på funksjon 180. Dette innebærer at dersom deler av pensjonspremien dekkes ved bruk av premiefondet i stedet for ved innbetaling fra kommunen, vil kommunens brutto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter bli redusert. På samme måten som med egenkapitalinnskuddet, er størrelsen på disponeringen av premiefondet et forhold som kommunene har liten innvirkning på. Alle pensjonskasser skal ha et premiefond som skal forvaltes og disponeres etter gjeldende lovbestemmelser. Forvaltningen av midlene er et av de elementene som påvirker tilførselen av midler, et annet er midler knyttet til pensjoner som ikke kommer til utbetaling. Premiefondet kan benyttes til flere formål, men dekning av årets pensjonspremie har første prioritet.

Bruker kommunene tilstrekkelige administrative ressurser på å fordele utgifter på de respektive tjenestefunksjoner vil det ikke være store brutto driftsutgifter på funksjon 180 utover det som måtte være relatert til pensjonsavtaler og som kommunene i liten grad påvirker. Funksjon 180 inngår ved publisering av KOSTRA tall for brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter og kan være en kilde til store forskjeller mellom kommunene fordi mange kommuner ikke prioriterer å bruke administrative ressurser på skjønsmessige fordeling mellom funksjoner.

5.4.4 KOSTRA funksjon 190 Interne serviceenheter

Funksjon 190 – Interne serviceenheter omfatter:

Funksjonen kan benyttes for samlet føring av utgifter og inntekter til forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsavdelinger som betjener flere funksjoner i KOSTRA-kontoplanen. Funksjonen kan benyttes til for eksempel eiendomsavdelinger, felles materiallager og felles maskinpark eller bilpark. Eventuelt også andre avdelinger definert av KRD. Det forutsettes at alle utgifter for serviceenheten skal fordeles fullt ut på de funksjonene som betjenes fra enheten. Art 290 «Internkjøp» eller art 790 «Internsalg» skal ikke benyttes. Serviceenheten krediteres på art 690 «Fordelte utgifter».

Fra 2008 ønsker man å få fram i KOSTRA hvordan drifts- og vedlikeholdsutgifter faktisk er fordelt på de ulike byggtypene. Internhusleie eller intern fordeling av utgifter knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av bygg skal derfor ikke komme fram på art 190 eller art 290 i KOSTRA-rapporteringen, fordi dette ikke vil synliggjøre den faktiske fordelingen av drifts- og vedlikeholdsutgifter til for eksempel skolebygg i KOSTRA.

Ved fordeling av eiendomsrelaterte utgifter som er ført på funksjon 190 på brukerfunksjonene, må derfor brukerfunksjonene debiteres korrekt art (henholdsvis arter lønn, materiell, tjenestekjøp mv.) og ikke art 190/290, jf. avsnitt 5.1.1 og art 190.

Brutto driftsutgifter per innbygger til funksjon 190 Interne serviceenheter varierer fra en brutto driftsutgift på kr. 3 019 per innbygger i Åmot kommune, til en brutto driftsinntekt på kr. 23 per innbygger i Vågå kommune.

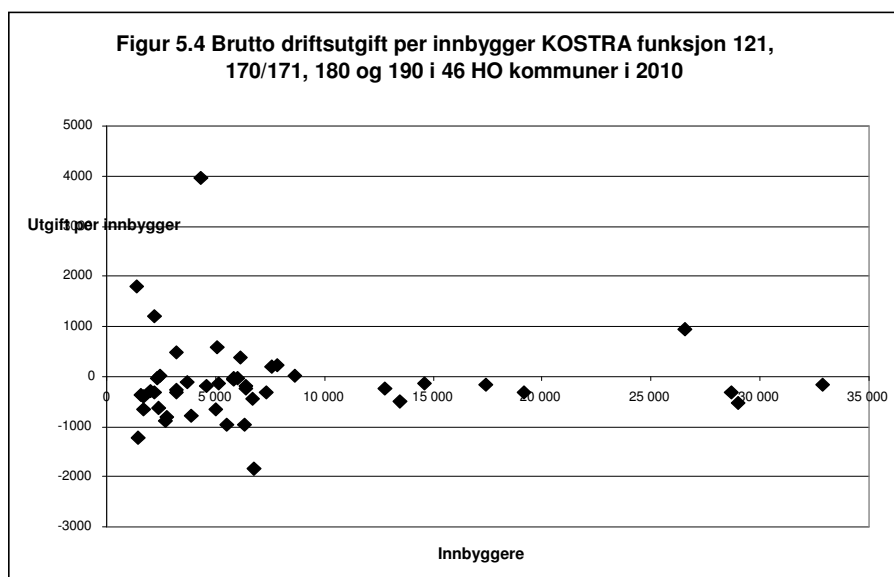
Utgifter og inntekter som føres på funksjon 190 gjennom året skal fordeles fullt ut på de respektive tjenestefunksjonene. SSB har lagt inn en kontroll ved rapporteringen som gjør at kommunene må ha foretatt denne fordelingen for å få oversendt regnskapsdataene elektronisk til SSB. Publiserte KOSTRA tall for brutto driftsutgifter kan vise en utgift selv om alle utgifter og inntekter er fordelt på tjenestefunksjon i kommuneregnskapet. Årsaken til dette er hvilke kostnads- og inntektsarter som inngår i begrepet brutto driftsutgifter i KOSTRA, jfr. kapittel 4.5. I den grad interne serviceenheter for eksempel har salgsinntekter vil disse være en medvirkende årsak til at brutto driftsutgifter per innbygger rapportert i KOSTRA ikke er kr. 0.

De langt fleste kommunene benytter enten ikke funksjonen, eller de har ikke inntekter som gjør at det fremkommer brutto driftsutgifter på tjenestefunksjon 190 etter fordeling av

utgiftene på tjenestefunksjoner. Av HO kommunene er det først og fremst Åmot kommune som utmerker seg, med en brutto driftsutgift på kr 3 019 per innbygger. Dette er utgifter som enten skulle vært fordelt, eller mer sannsynlig har kommunen inntekter som ikke inngår i begrepet brutto driftsutgifter i KOSTRA. Hvis man hadde sett på netto driftsutgifter rapportert i KOSTRA, ville rapportert ressursbruk per innbygger på funksjon 190 sannsynligvis vært kr. 0.

5.4.5 Samlet vurdering

Figur 5.4 viser brutto driftsutgifter per innbygger på KOSTRA funksjonene 121, 170/171, 180 og 190 for 46 HO kommuner i 2010.



Figur 5.4 viser ingen sammenheng mellom fellesutgifter per innbygger og antall innbyggere i kommunen. Funksjonene som inngår i fellesutgifter inneholder utgifter som er lite sammenlignbare, men også utgifter som ideelt sett burde være sammenlignbare. Utgiftsfordelingsproblematikk med utgangspunkt i KOSTRA veilederen spiller inn, men også ulike vurderinger i forhold til nytteverdien av å bruke økonomiske ressurser på å fordele utgifter gjør at det statistisk ikke kan sannsynliggjøres noen sammenheng mellom utgifter per innbygger og antall innbyggere i kommunen. Disse forholdene gjør KOSTRA tallene for fellesutgifter per innbygger lite sammenlignbare kommuner i mellom

6 Konklusjoner med analyseeksempler

6.1 Innledning

SSB har foretatt en gruppering av alle kommuner i 29 kategorier basert på folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Kommunene blir gruppert etter tre dimensjoner:

- Folkemengde
- Bundne kostnader per innbygger
- Frie disponible inntekter per innbygger

Når det gjelder folkemengde skilles det mellom små kommuner som har færre enn 5 000 innbyggere, mellomstore kommuner som har mellom 5 000 og 19 999 innbyggere og store kommuner som har 20 000 eller flere innbyggere.

Bundne kostnader per innbygger varierer med demografiske, sosiale og geografiske forhold og er et mål for en kommunes kostnader for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver. Kommuner med lave bundne kostnader omfatter de 25 % laveste kommunene rangert etter bundne kostnader per innbygger, kommuner med høye bundne kostnader omfatter de 25 % høyeste kommunene rangert etter bundne kostnader per innbygger. De øvrige 50 % av kommunene har middels bundne kostnader per innbygger.

Frie disponible inntekter per innbygger gir en antydning om kommunenes økonomiske handlefrihet. SSB benytter kvartilgrenser også her for å forta en gruppering av kommunene etter denne dimensjonen. Kommuner med lave frie disponible inntekter omfatter de 25 % laveste kommunene rangert etter frie disponible inntekter per innbygger. Kommuner med høye frie disponible inntekter omfatter de 25 % høyeste kommunene rangert etter frie disponible inntekter per innbygger. De øvrige 50 % av kommunene har middels frie disponible inntekter per innbygger.

Flere av kategoriene omfatter ikke noen kommuner, det er for eksempel ingen store kommuner som har høye bundne kostnader per innbygger. Ved å utelate kategorier og forenkle har SSB for 2010 klassifisert alle kommuner i 16 kategorier eller grupper. Denne

grupperingen av kommuner gjøres for statistiske formål og intensjonen har vært å gi et bedre sammenligningsgrunnlag av KOSTRA tall kommuner i mellom.

SSB har klassifisert HO kommunene i 10 ulike grupper fra små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger og lave frie inntekter per innbygger til store kommuner utenom de fire største byene. For analyseformål kan det være interessant å sammenligne ressursbruken til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter mellom kommuner som statistisk sett er sammenlignbare. Det er forskjeller i ressursbruken målt og rapportert i KOSTRA mellom kommuner i samme gruppe som kan relateres til ulik tolkning og konklusjon i forhold til skjønsmessige vurderinger knyttet til veilederen for KOSTRA og ikke minst ulik vurdering av nytteverdien av å bruke administrative ressurser på fordeling av utgifter. Kommunalt selvstyre og lokal tilpasning er også elementer som kan være med å forklare ulikheter i ressursbruk mellom kommuner som statistisk skal være sammenlignbare.

Jeg har valgt å sammenligne to kommuner som er kategorisert i gruppe 13, Lillehammer og Gjøvik, og to kommuner som er kategorisert i gruppe 5, Etnedal og Tolga. Jeg vil også sammenligne en av kommunene i gruppe 13, Gjøvik, med en av kommunene i gruppe 5, Etnedal. Gruppe 13 omfatter store kommuner utenom de fire største byene, mens gruppe 5 omfatter små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter per innbygger. Kommunene sammenligner seg ofte med nabokommuner fordi det er disse kommunene man kjenner best gjennom ulike regionale nettverk og samarbeidstiltak. Nabokommuner behøver ikke nødvendigvis være spesielt sammenlignbare fordi det er forskjeller i de tre dimensjonene folkemengde, bundne kostnader per innbygger og frie disponible inntekter per innbygger.

6.1.1 Gjøvik kommune

Gjøvik kommune som ligger ved Mjøsa, er den største av bykommunene i Oppland målt i antall innbyggere, 28 974 per 1. januar 2011. 72 % av befolkningen bor i tettbygde strøk og i tillegg til bysentrum har kommunen tre vitale bygder, Vardal, Snertingdal og Biri. Kommunen er regionsenter for Gjøvik regionen som foruten Gjøvik kommune, består av kommunene Østre og Vestre Toten og Nordre og Søndre Land.

Kommunestyret i Gjøvik kommune består i inneværende kommunevalgperiode (2007-2011) av 45 representanter. Arbeiderpartiet som det største partiet med 19 representanter, har ordføreren. Politisk er kommunen organisert etter utvalgsmodellen med utvalg for areal, landbruk og teknisk drift, utvalg for oppvekst, utvalg for helse, omsorg og velferd og utvalg for kultur, miljø og næring. Administrativt har Gjøvik kommune en struktur med 8 virksomhetsområder som rapporterer direkte til rådmannen. Toppledelsen består av rådmannen og 3 kommunalsjefer som er ansvarlige for enhetene Utvikling, Plan og strategi og Stab/støtte. Per 31.12.2010 sysselsatte Gjøvik kommune om lag 1 800 årsverk.

6.1.2 Lillehammer kommune

Lillehammer kommune er den andre Mjøsbyen i Oppland og hadde per 1. januar 2011 26 571 innbyggere. Lillehammer har en mer konsentrert bosettingsstruktur enn Gjøvik og 83 % av befolkningen bor i tettbygde strøk. Lillehammer er regionsenter for Lillehammer regionen som foruten Lillehammer kommune, består av kommunene Gausdal og Øyer.

Kommunestyret i Lillehammer består i inneværende kommunevalgperiode (2007-2011) av 47 representanter. Arbeiderpartiet er også i Lillehammer det største politiske partiet med 19 representanter og har ordføreren. I utgangspunktet er all kommunal beslutningsmyndighet lagt til kommunestyret, formannskapet er kommunens driftsstyre. Kommunen har tre fagutvalg på områdene oppvekst, kultur og næring samt helse og omsorg. Administrativt er kommunen organisert i en 2-nivå modell med 31 tjenesteområder som rapporterer til 3 kommunalsjefer. I tillegg er det 4 fagenheter for støttefunksjoner som rapporterer direkte til rådmannen. Per 31.12.2010 sysselsatte Lillehammer kommune snaut 1 700 årsverk.

6.1.3 Tolga kommune

Tolga kommune som ligger i Nord-Østerdalen midt mellom regionsentrene Tynset og Røros, hadde per 1. januar 2011 1 684 innbyggere. Disse er fordelt på bygdene Vingelen, Hodalen, Øversjødalen og kommunesenteret Tolga. Tolga kommune er forholdsvis stor i areal, 1 122,6 km². 35 % av innbyggerne bor i tettbygde strøk.

Kommunestyret i Tolga har i inneværende kommunevalgperiode (2007-2011) 15 representanter. Senterpartiet er det største partiet med 8 representanter og har ordføreren. Politisk er kommunen organisert med kommunestyre, formannskap og to komiteer hjemlet i kommuneloven § 10. Komiteene utreder/behandler de sakene de blir tildelt fra kommunestyret, men har ikke myndighet til å avgjøre enkeltsaker. Administrativt har Tolga kommune flat organisasjonsstruktur med 8 virksomhetsområder som rapporterer til rådmannen. Økonomi, personal, kommuneplan, miljø og koordinering av flyktningsarbeid er stabsområder som rapporterer direkte til rådmannen. Per 31.12.2010 sysselsatte Tolga kommune 135 årsverk.

6.1.4 Etnedal kommune

Etnedal er den minste av kommunene i Valdres regionen og hadde 1 388 innbyggere per 1. januar 2011. Kommunen er langstrakt, 4 mil fra nord til sør, men med korte avstander fra dalføre til høyfjell. Kommunesenteret ligger på Bruflat, andel bosatte i tettbygde strøk er 0 %. Etnedal er en stor hyttekommune og antall årsinnbyggere som er et tall som fanger opp feriebefolkningen, er på snaut 7 500.

I inneværende kommunevalgperiode (2007-2011) har kommunestyret 15 representanter. Senterpartiet som er det største partiet, har ordføreren. Den politiske organiseringen er endret i inneværende kommunevalgperiode. Hovedutvalgene er avviklet og kommunestyret er det vitale organet i forhold til beslutningsmyndighet. Formannskapet er utvalg for plansaker og økonomisaker. Administrativt er kommunen organisert etter en 2-nivå modell med 5 resultatenheter samt stabs- og støttefunksjoner som rapporterer til 3 kommunalsjefer. Kultur, bibliotek og næringsutvikling er organisert i stab hos rådmannen. Per 31.12.2010 sysselsatte Etnedal kommune om lag 138 årsverk.

6.2 Gjøvik og Lillehammer

Tabell 6.1 viser brutto og netto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter per innbygger i Gjøvik og Lillehammer kommune. Gjøvik kommune er brukt som benchmark.

Tabell 6.1: Brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter Lillehammer og Gjøvik 2010

	Innbyggere	Bruttoutgifter per innbygger	Differanse per innbygger	Nettoutgifter per innbygger	Differanse per innbygger
Lillehammer	26 571	4 572	1 732	3 358	972
Gjøvik	28 974	2 840		2 386	

Dette er to tilsynelatende sammenlignbare kommuner, kommunene er forholdsvis jevnstore og er nabokommuner. Lillehammer har brutto driftsutgifter per innbygger som ligger kr. 1 732 over Gjøvik. Legger man til grunn at KOSTRA tall er sammenlignbare skulle dette tilsi at Lillehammer kommune har et teoretisk besparelspotensiale på vel 46 mill. kroner sammenlignet med Gjøvik. Kommunene har også noen inntekter innenfor KOSTRA funksjonene politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Ser man på netto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter har bildet endret seg noe, Lillehammer har ”bare” et teoretisk besparelspotensiale på snaut 26 mill. kroner.

6.2.1 KOSTRA funksjon 100 og 110

Tabell 6.2 viser KOSTRA tall for funksjon 100 og 110 for Lillehammer og Gjøvik kommuner. Lillehammer bruker kr. 115 mindre per innbygger enn Gjøvik til politisk styring og kontroll. Legger man KOSTRA tall til grunn, bruker ikke Gjøvik kommune økonomiske ressurser på funksjon 110 Kontroll og revisjon. Alle kommuner er pålagt å ha både revisjon og kontrollutvalg så dette er en klar indikasjon på at KOSTRA tallene ikke er korrekte.

Tabell 6.2: Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 100 og 110 Lillehammer og Gjøvik 2010

	Innbyggere	Funksjon 100	Funksjon 110	Sum	Differanse per innbygger
Lillehammer	26 571	177	62	239	
Gjøvik	28 974	354	0	354	115

Gjøvik har ført utgiftene til revisjon og kontrollutvalg på funksjon 100 i stedet for funksjon 110 i 2010. Disse bruttoutgiftene beløper seg til kr. 62 per innbygger, det samme beløpet som i Lillehammer. Korrigert for dette forhold bruker Gjøvik kr. 115 mer enn Lillehammer per innbygger til politisk styring.

Både Gjøvik og Lillehammer kommuner har månedlige kveldsmøter i kommunestyret, kveldsmøter gir normalt mindre utgifter til tapt arbeidsfortjeneste enn dagmøter. I begge

kommunene har formannskapet to månedlige dagmøter. Gjøvik kommune har 4 utvalg med månedlige dagmøter, mens Lillehammer har 3 fagutvalg hvor møtetidspunkt og møtefrekvens er som i Gjøvik. I begge kommunene er det gjennomgående representasjon. Lillehammer kommune har 2 kommunestyrerepresentanter og 2 formannskapsmedlemmer mer enn Gjøvik. Gjennomgående representasjon innebærer at det også blir 2 utvalgsmedlemmer mer i Lillehammer enn i Gjøvik.

Antall kommunestyrerepresentanter utover lovens minstekrav, ligger inn under det kommunale selvstyre og burde innebære at Lillehammer har marginalt høyere utgifter enn Gjøvik per innbygger til politisk styring. KOSTRA tallene viser at dette ikke er tilfelle og en vesentlig årsak til dette vil være størrelsen på vedtatte godtgjørelser til politisk virksomhet i den enkelte kommune. Dette er noe som varierer også mellom tilsynelatende sammenlignbare kommuner, og er en naturlig konsekvens av kommunalt selvstyre og lokal tilpasning.

Både Gjøvik og Lillehammer er deltakere i regionråd hvor utgiftene føres på funksjon 100. Gjøvik kommune fører regnskapet for regionrådet i sin region, KOSTRA tallene for brutto driftsutgifter inneholder derfor utgifter som skal fordeles på 3 kommuner. Lillehammer kommunes regnskap inneholder kun Lillehammer kommunes andel av utgiftene til regionrådets virksomhet. Dette er en konkret årsak til at KOSTRA tallene viser at Gjøvik bruker mer ressurser på funksjon 100 enn Lillehammer. Hadde man derimot sett på netto driftsutgifter ville forholdet blitt motsatt. I og med at Gjøvik fører regnskapet for regionrådet, blir også refusjonsinntektene fra deltakerkommunene ført her. Gjøvik kommune har skjønnsmessig vurdert det mest korrekt i forhold til veilederen, å føre sin andel av utgiftene på tjenestefunksjon, netto utgiftene på funksjon 100 er derfor kr. 0. Lillehammer kommunene derimot har skjønnsmessig vurdert det som korrekt i forhold til veilederen, å føre sin andel av utgiftene til funksjon 100.

I Gjøvik kommune føres utgiftene til ungdomsråd på funksjon 100, mens Lillehammer ikke fører utgifter til andre råd eller utvalg på funksjon 100.

Utgifter til kontroll og revisjon er likt kronebeløp per innbygger i de 2 kommunene, men Gjøvik bruker noe mer i sum. Gjøvik har 5 medlemmer i kontrollutvalget, mens Lillehammer har 4. Antall medlemmer sammen med møtестruktur påvirker brutto driftsutgift. I begge kommunene føres utgifter til kontrollutvalgssekretariatet på samme funksjon som utgiftene til

kontrollutvalget. Kontroll etter alkoholloven er ikke lagt til kontrollutvalget i noen av kommunene. Hverken Gjøvik eller Lillehammer fører andre utgifter hit.

Kommunene er forholdsvis sammenlignbare når det gjelder politisk struktur og antall representanter i ulike utvalg. Kommunalt selvstyre og lokal tilpasning gjør at ressursbruken per innbygger ikke er identisk. Ulike måter å organisere regionale råd og salg av kommunale tjenester til disse på, gjør at ressursbruken ikke blir sammenlignbar uten at noen av kommunene av den grunn ikke har lagt veilederen til grunn for regnskapsføringen.

6.2.2 KOSTRA funksjon 120 og 130

Tabell 6.3 viser at Lillehammer bruker kr. 382 mer per innbygger til administrasjon enn det Gjøvik gjør. Gjøvik bruker derimot kr. 24 mer per innbygger til administrasjonslokaler enn Lillehammer. Totalt bruker Lillehammer kr. 358 mer per innbygger på funksjon 120 og funksjon 130 enn det Gjøvik gjør. Hvis man legger KOSTRA tall til grunn, har Lillehammer et teoretisk besparingspotensiale på vel 9,5 mill. kroner på administrasjon og administrasjonslokaler sammenlignet med Gjøvik.

Tabell 6.3: Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 120 og 130 Lillehammer og Gjøvik 2010

	Innbyggere	Funksjon 120	Funksjon 130	Sum	Differanse per innbygger
Lillehammer	26 571	3 065	311	3 376	358
Gjøvik	28 974	2 683	335	3 018	

Gjøvik og Lillehammer har ulik administrativ organisering. Gjøvik kommune har en administrativ 3-nivå modell med rådmann, 3 kommunalsjefer og 8 virksomhetsledere. Under virksomhetslederne har Gjøvik kommune en rekke enhetsledere (eks. rektorer, barnehagestyrere etc.). Lillehammer kommune har en administrativ 2-nivå modell med rådmann og 3 kommunalsjefer. I tillegg har Lillehammer 3 ledere for 4 støttefunksjoner og ca. 30 resultatenhetsledere (eks. barnehagestyrere, leder for sykehjem etc.).

I Gjøvik regnskapsføres lønn til rådmann, kommunalsjefene og virksomhetslederne på funksjon 120, dvs. lønnsutgifter relatert til 12 stillinger. I den grad enhetslederne leder andre i tillegg til å ha fagansvar, er lønnen splittet mellom funksjon 120 og aktuell tjenestefunksjon. De aller fleste enhetslederne er definert som fagledere og lønnen føres på tjenestefunksjon

(eks. rektorer og barnehagestyrere), men det finnes enkelte unntak først og fremst innenfor helse og omsorg hvor det er gjort en skjønnsmessig fordeling mellom funksjon 120 og aktuell tjenestefunksjon. I Lillehammer føres lønn til rådmann, 3 kommunalsjefer og 3 ledere for 4 støttefunksjoner på funksjon 120, dvs. lønnsutgifter relatert til 7 stillinger. Lønn til ledere av resultatene er også her fordelt mellom funksjon 120 og aktuell tjenestefunksjon, men lederne av resultatene i Lillehammer kommune er i mye større grad definert til å være ledere som leder andre og hvor lønnen føres på funksjon 120, enn det enhetslederne i Gjøvik kommune er. Dette er en naturlig konsekvens av at lederstrukturen i Lillehammer har et nivå mindre enn i Gjøvik, KOSTRA er ikke organisasjonsuavhengig. Men det handler også noe om hvor mye administrative ressurser den enkelte kommune finner det hensiktsmessig å bruke på skjønnsmessige fordelinger av lønn til administrative lederstillinger på ulike KOSTRA funksjoner.

Både Gjøvik og Lillehammer kommuner er såpass store at problematikken med fordeling/ikke fordeling av sammensatte stillinger med stillingsandeler under 20 % på ulike funksjoner er lite relevant. Gjøvik opplyser at de har enheter som driver sammensatt tjenesteproduksjon for eksempel barneverntjenesten, og hvor flere ansatte jobber opp mot flere funksjoner. I slike tilfeller fører de hele stillinger mot ulike funksjoner i stedet for å splitte opp flere stillinger på flere funksjoner.

Utgifter til støtte- og stabsfunksjoner håndteres mer ulikt i de to kommunene. I Gjøvik kommune følger støtte- og stabsfunksjonen leder. Det finnes lite av denne type funksjoner ute på enhetene, det meste er plassert i en sentral enhet som føres på funksjon 120. I de tilfellene hvor støtte- og stabsfunksjoner er plassert ute på enhetene er utgiftene delvis definert på funksjon 120 etter en skjønnsmessig vurdering. Lillehammer kommune har også en felles støtte- og stabsfunksjon hvor utgiftene i sin helhet blir ført på funksjon 120. Heller ikke Lillehammer har noe særlig av denne type funksjoner ute, i den grad det finnes føres utgiftene i det alt vesentligste på funksjon 120.

I Gjøvik er sekretariatet for politiske ledelse en del av OSK (offentlig servicekontor) og øvrig sekretariat. Noe av utgiftene til OSK og sekretariat blir fordelt på tjenestefunksjon. Fordelingen på tjenestefunksjon er basert på en skjønnsmessig vurdering av hvilke oppgaver den enkelte jobber med i forhold til tjenestefunksjoner. I Lillehammer kommune føres også utgiftene til politisk sekretariat på funksjon 120 sammen med øvrige sekretariatsfunksjoner.

Alle utgifter til OSK føres på funksjon 120, men i motsetning til i Gjøvik, blir ikke disse utgiftene fordelt på tjenestefunksjoner. Kommunen nevner selv at 2 årsverk som organisatorisk er plassert på OSK jobber med oppgaver relatert til bostøtte og lån. Rapportert ressursbruk på funksjon 120 er for høy, mens rapportert ressursbruk på tjenestefunksjon er for lav.

Økonomifunksjonen og dermed også rapportert ressursbruk i de to kommunene er svært lite sammenlignbar. Økonomifunksjonen i Gjøvik kommune er sentralisert og omfatter regnskap, lønn, fakturering og innfordring. Det er lite manuell, arbeidskrevende registrering inn i økonomisystemet, datagrunnlag fra enhetene overføres i stor grad elektronisk. Alle lønnsutgifter regnskapsføres på funksjon 120, også lønnsutgifter til økonomirådgivere som jobber mot spesifikke tjenestefunksjoner. Økonomifunksjonen i Lillehammer kommune omfatter regnskap, fakturering og lønn ikke bare for Lillehammer kommune, men også for 2 nabokommuner som en konsekvens av interkommunalt samarbeid. Lillehammer fungerer som regnskapsbyrå for de to samarbeidskommunene. Overføring av datagrunnlag fra resultatenehetene foregår i mye større grad enn i Gjøvik, i form av tidkrevende, manuell registrering på økonomiavdelingen. Lillehammer kommune bistår også en av samarbeidskommunene med finansforvaltning og likviditetsstyring. Innfordringen er derimot plassert i en av de andre deltakerkommunene. Brutto driftsutgifter for Lillehammer kommune på funksjon 120, inneholder ikke bare Lillehammer kommunes utgifter til økonomifunksjon, men også utgiftene til de to nabokommunene. Lillehammer kommune får refundert deler av utgiftene fra nabokommunene, utgiftene fordeles etter folketall. Netto driftsutgifter ville her gitt et mer korrekt inntrykk av ressursbruken i Lillehammer kommune enn det brutto driftsutgifter gjør.

Gjøvik kommune har en sentral personalavdeling som er definert som overordnet personalfunksjon og det meste av utgiftene føres på funksjon 120. I den grad resultatenehetene utfører arbeid på dette området, føres ressursbruken på aktuell tjenestefunksjon. Manglende støtte- og stabsfunksjoner ute på resultatenehetene gjør at lederen selv må utføre mye av oppgavene. Situasjonen er ikke så ulik i Lillehammer som også har en sentral personalavdeling hvor utgiftene føres på funksjon 120. I den grad personell ute på enhetene jobber med oppgaver knyttet til personalfunksjonen føres utgiften på tjenestefunksjon.

I begge kommunene blir utgifter til informasjon på kommunenivå ført på funksjon 120. Det samme gjelder utgifter til organisasjonsutvikling og overordnet planarbeid. Begge kommunene har en felles innkjøpsfunksjon hvor utgiftene føres på funksjon 120. Lillehammer kommune har på samme måte som med økonomifunksjonen, denne sammen med 2 nabokommuner og rapporterte brutto driftsutgifter for Lillehammer inneholder utgifter som refunderes av samarbeidskommunene.

Utgifter til fellesfunksjoner og fellesutgifter håndteres svært forskjellig i de 2 kommunene. I Gjøvik føres utgifter til felles velferdstiltak på funksjon 120, samme praksis følges i Lillehammer. Kantinedrift er organisatorisk plassert under helse og omsorg i Gjøvik og utgiftene føres på tjenestefunksjon. I Lillehammer føres utgifter til kantine på funksjon 120. Det samme blir gjort med utgifter til resepsjon og sentralbord, utgifter som fordeles skjønnsmessig på tjenestefunksjon i Gjøvik. I Gjøvik er arkivfunksjonen lagt til sekretariatet og utgiftene fordeles på tjenestefunksjon etter en skjønnsmessig vurdering. Felles postfunksjon er avviklet, utgiftene føres på tjenestefunksjon sammen med utgifter til porto. I Lillehammer føres utgifter både til arkivfunksjonen og til postfunksjonen på KOSTRA funksjon 120. Utgifter til hustrykkeri, papir og kopiering føres direkte på tjenestefunksjon i Gjøvik kommune, fakturaene går direkte til den enkelte enhet. I Lillehammer kommune føres disse utgiftene i sin helhet på funksjon 120.

Utgifter til IKT håndteres mer likt i de to kommunene. I begge kommunene føres utgifter til fellessystemene på funksjon 120 og utgifter til fagsystemer på den enkelte tjenestefunksjon. Lillehammer kommune kjøper tjenester fra et regionalt driftsselskap hvor utgiftene fordeles etter folketall mellom kommunene. Fordeling av utgifter mellom fellessystemer og fagsystemer må til en viss grad foretas etter en skjønnsmessig vurdering. Gjøvik kommune foretar denne vurderingen selv, i Lillehammer er den foretatt av tjenesteleverandør.

Gjøvik kommunene har eget eiendomsskattekontor, lønnsutgifter tilsvarende om lag 1 stilling føres på funksjon 120. I Lillehammer er disse oppgavene lagt til en resultatenhets og lønn til ca. ½ årsverk føres på funksjon 120.

Gjøvik kommune eier indirekte administrasjonslokalene gjennom AS Rådhuset. Det er hovedsakelig virksomhet relatert til funksjonene 100 og 120 som benytter lokalene, men også noen tjenestefunksjoner har lokaler i bygget. Utgiftene er fordelt på tjenestefunksjoner og

fordelingsnøkkel som er brukt er areal. Lillehammer kommune eier administrasjonslokalene som i stor grad benyttes av virksomhet relatert til funksjon 100 og 120. Men det er også her noen tjenestefunksjoner i bygget i tillegg til at alle stabs- og støttefunksjoner (hvor utgiftene ikke blir fordelt) holder til her. I Lillehammer blir ikke utgiftene til drift og vedlikehold av administrasjonsbygget fordelt på tjenestefunksjoner.

Gjøvik og Lillehammer har ulik administrativ organisering. KOSTRA skal være organisasjonsuavhengig, men skjønnsmessige vurderinger av om og i hvor stor grad, ledere leder andre, gir ulikt resultat kommunene i mellom. Kommunene har også to helt ulike perspektiv på fordeling av utgifter på funksjoner og kostnader forbundet med slik fordeling. I Gjøvik kommune føres utgifter til støtte-/stabsfunksjoner og fellesfunksjoner/fellesutgifter i stor grad fortløpende på funksjon 120, men blir fordelt på tjenestefunksjon etter intensjonen i veilederen. Utgiftene på funksjon 130 har vært gjennom samme kvalitetskontrollen. Kommunen sier de har lagt mye ressurser i å få regnskapsrapporteringen i samsvar med KOSTRA veilederen, ikke minst fordi det er sterkt fokus på utgifter til administrasjon både fra egne politikere og fra andre interessenter. I Lillehammer kommune føres også utgifter til støtte-/stabsfunksjoner og fellesfunksjoner/fellesutgifter i stor grad på funksjon 120, men her blir utgiftene i svært liten grad fordelt på tjenestefunksjon. Utgiftene på funksjon 130 blir heller ikke fordelt på tjenestefunksjon. Kommunen sier de har liten nytteverdi av å bruke administrative ressurser på å foreta skjønnsmessige fordelinger av utgifter på tjenestefunksjon og prioriterer derfor ikke dette.

6.2.3 KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180 og 190

Tabell 6.4 viser økonomisk ressursbruk på de øvrige KOSTRA funksjonene relatert til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. På disse funksjonene bruker Lillehammer kr. 1 489 mer per innbygger enn det Gjøvik gjør. Dette gir et teoretisk besparingspotensiale på snaut 40 mill. kroner. Det er spesielt funksjon 180 Diverse fellesutgifter hvor ressursbruken er svært ulik. Funksjon 190 Interne serviceenheter skal fordeles på andre tjenestefunksjoner.

Tabell 6.4: Bruttoutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180 og 190
Lillehammer og Gjøvik 2010

	Innbyggere	Funksjon 121	Funksjon 170/171	Funksjon 180	Funksjon 190	Sum	Differanse per innbygger
Lillehammer	26 571	131	-284	821	289	957	1 489
Gjøvik	28 974	45	-499	-117	39	-532	

Begge kommunene har som policy at de skal eie, ikke leie, den bygningsmassen kommunal virksomhet har behov for, men det er forskjeller her som påvirker brutto driftsutgifter. I Gjøvik eies rådhuset gjennom AS Rådhuset, kulturhuset er et sameie. Det er etablert en boligstiftelse som eier de fleste boligene, herunder omsorgsboliger, utgifter til drift og vedlikehold går i stiftelsens regnskap og finansieres av leieinntekter. I Lillehammer er det en kommunal resultat enhet som forvalter alle kommunens eiendommer samt eiendommene til Lillehammer kommunale eiendomsselskap og Lillehammer boligstiftelse. En del boliger eies av kommunen, en del av boligstiftelsen. Utgiftene følger eieren. Gjøvik har egen eiendomsseksjon og lønnsutgiftene til 3 stillinger inkl. leder av seksjonen føres på funksjon 121. Andre forvaltningsutgifter til eiendomsforvaltningen, som for eksempel forsikringer, føres ikke på funksjon 121. I Lillehammer kommune føres lønn til leder av resultat enhet eiendom på funksjon 120, lønn til øvrige ansatte på resultat enheten føres på funksjon 121. Hovedårsaken til at Gjøvik kommune tilsynelatende bruker mindre ressurser til forvaltning i eiendomsforvaltningen er at de i mye mindre grad enn Lillehammer eier disponible boliger selv.

Både Gjøvik og Lillehammer kommune har pensjonsforsikringen i Kommunal Landpensjonskasse og begge kommunene har valgt 15 års amortisering av premieavviket. Kommunene har ingen mulighet til å påvirke regnskapstallene på disse funksjonene gjennom ulike skjønsmessige vurderinger eller lokale tilpasninger utover valg av antall år for amortisering av premieavviket.

Funksjon 180 er den funksjonen hvor det er størst forskjell på rapportert ressursbruk i Gjøvik og Lillehammer kommuner. Både Gjøvik og Lillehammer har i henhold til veilederen ført bruk av premiefond, egenkapitalinnskudd pensjonskasse, sikringstilskudd og administrasjonstilskudd til pensjonskassen her. Begge kommunene fører utgifter til egenandel AFP og utgifter til overformynderiet på funksjon 180, Lillehammer fører også utgifter til eldreråd og rådet for funksjonshemmede her. Andre utgifter som Gjøvik kommune har ført på funksjon 180 er tap på garantier som gjelder boligstiftelsen, utgifter til hovedverneombud

samt en mindre etterbetaling av lønn til ansatte på mange ulike tjenestefunksjoner. Lillehammer kommune har ført utgifter til langt flere tiltak på funksjon 180, utgifter som skulle vært ført på tjenestefunksjoner. Utgifter til vennskapsbyer er ført her, det samme er utgifter til stipend i grunnskolen, kurs på overordnet/gjennomgående nivå, personforsikringer (gruppeliv, yrkesskade, ulykke), lønn tillitsvalgt, utgifter til sivilforsvaret, gebyrer post/bank, renteutgifter, OU-midler, kompetanseløft midler samt utgifter relatert til barnevern. En del ubrukte tilskuddsmidler er avsatt fond, dette vil påvirke netto driftsutgifter på funksjon 180.

Alle utgifter og inntekter som regnskapsføres på funksjon 190 fordeles på andre funksjoner før rapportering av KOSTRA data fra kommunene. I den grad kommunene har salgsinntekter på tjenestefunksjon 190, vil publiserte KOSTRA tall vise en brutto driftsutgift. Både Gjøvik og Lillehammer kommuner har fordelt alle utgifter og inntekter i kommuneregnskapet.

Begge kommunene oppgir samme tilnærming til føring av utgifter på funksjon 180 kontra fordeling av utgifter på tjenestefunksjon, som i forhold til funksjon 120 og 130. Gjøvik fører i samsvar med veilederen, i liten grad utgifter på funksjon 180 som skulle vært på tjenestefunksjon. Lillehammer kommune prioriterer ikke å bruke ressurser på fordeling av utgifter på tjenestefunksjon fordi nytteverdien for kommunen av skjønsmessige fordelinger vurderes som liten.

6.2.4 Oppsummering

Gjøvik og Lillehammer kommuner er tilsynelatende sammenlignbare kommuner og dersom KOSTRA tallene er sammenlignbare kan en benchmarking av disse to kommunene si noe om hvem som driver mest kostnadseffektivt.

Begge kommunene legger veilederen til grunn for regnskapsføringen, men kommunene har til dels svært ulik tilnærming til hvor mye administrative ressurser de legger i skjønsmessige fordelinger av utgifter ut på den enkelte tjenestefunksjon. Kommunalt selvstyre og lokal tilpasning gir også ulikheter.

Politisk struktur og antall politiske representanter er forholdsvis sammenlignbare, men ulike måter å organisere regionale råd og salg av tjenester til disse på, gjør at KOSTRA tallene for

bruttoutgifter til politisk styring, kontroll og revisjon ikke er sammenlignbare. Kommunene har ulik administrativ organisering. KOSTRA skal være organisasjonsuavhengig, analysen av de to kommunene viser at administrativ organisering har betydning for om utgifter føres på administrative funksjoner eller på tjenestefunksjoner. Kommune har også to ulike perspektiv på fordeling av utgifter på funksjoner og kostnader forbundet med dette. Gjøvik kommune sier de har lagt mye ressurser i å få regnskapsrapporteringen i samsvar med KOSTRA veilederen, ikke minst fordi det er sterkt fokus på kommunenes utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Lillehammer kommunene sier det har liten nytteverdi for kommunens behov for styringsinformasjon å bruke administrative ressurser på skjønsmessige fordelinger av utgifter og prioriterer derfor ikke dette. Kommunene oppgir samme tilnærming til føring og fordeling av fellesutgifter.

6.3 Etnedal og Tolga

Tabell 6.5 viser brutto og netto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter per innbygger i Etnedal og Tolga kommuner. Tolga er brukt som benchmark.

Tabell 6.5: Brutto drifts utgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter Etnedal og Tolga 2010

	Innbyggere	Bruttoutgifter per innbygger	Differanse per innbygger	Nettoutgifter per innbygger	Differanse per innbygger
Etnedal	1 388	10 004	3 213	9 500	3 360
Tolga	1 686	6 791		6 140	

Etnedal og Tolga kommuner er tilsynelatende to sammenlignbare kommuner. Begge er små kommuner med høye bundne driftsutgifter per innbygger og middels frie disponible inntekter per innbygger. Etnedal har brutto utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter på kr. 3 213 mer per innbygger enn Tolga. Dette gir et teoretisk besparingspotensiale for Etnedal på om lag 4,46 mill. kroner eller 44,6 % dersom man legger KOSTRA tall til grunn. Sammenligner man netto utgifter øker besparingspotensialet med kr. 147 per innbygger.

6.3.1 KOSTRA funksjon 100 og 110

Tabell 6.6 viser KOSTRA tall for funksjon 100 og 110 for Etnedal og Tolga kommuner. Etnedal bruker kr. 529 mer per innbygger til politisk styring og kontroll enn Tolga. Antall

innbyggere i Etnedal er lavt så det teoretiske besparingspotensialet er ikke på mer enn ca. kr. 734 000,-. Tolga bruker kr. 41 mer enn Etnedal per innbygger til kontroll og revisjon.

Tabell 6.6: Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 100 og 110 Etnedal og Tolga 2010

	Innbyggere	Funksjon 100	Funksjon 110	Sum	Differanse per innbygger
Etnedal	1 388	1 603	145	1 748	529
Tolga	1 684	1 033	186	1 219	

Både Etnedal og Tolga kommuner har 15 kommunestyrerepresentanter. Kommunestyret i Etnedal har hatt 10 møter i 2010, 8 av disse har vært dagmøter. Kommunestyret i Tolga har månedlige kveldsmøter. Selv med færre møter vil utgiftene sannsynligvis bli høyere i Etnedal enn i Tolga pga. av møtetidspunktet. I begge kommunene er det 5 medlemmer i formannskapet, møtefrekvensen er dagmøter ca. 1 gang i måneden. Etnedal endret politisk organisering høsten 2010 fra en struktur med planutvalg og 2 hovedutvalg i tillegg til kommunestyre og formannskap til kun kommunestyre og formannskap. I løpet av 2010 hadde utvalgene til sammen 18 dagmøter. Tolga kommune har ingen utvalg, formannskapet er økonomi- og planutvalg på samme måten som i Etnedal gjeldende fra høsten 2010.

Forskjeller i politisk organisering kommunene i mellom gjør at Etnedal kommune har hatt annet møtetidspunkt og hyppigere møtevirksomhet som skal godtgjøres enn Tolga. KOSTRA tallene sier ikke noe om nivået på vedtatte godtgjørelser for politisk virksomhet, dette er et forhold som ligger innenfor det kommunale selvstyret og er en kilde til at KOSTRA tall ikke blir sammenlignbare.

Etnedal kommune er deltaker i regionråd. Etter en skjønnsmessig vurdering av virksomheten i regionrådet, fører kommunen utgiftene til denne virksomheten i sin helhet på funksjon 180. Tolga kommune er også deltaker i regionråd, men her føres utgiftene til denne type virksomhet på funksjon 100. I begge kommunene er det mindre budsjettposter dedikert formannskapets disposisjon på funksjon 100.

Den største forskjellen på rapportert ressursbruk på funksjon 100 mellom Etnedal og Tolga er at Etnedal etter en skjønnsmessig vurdering, fører utgifter til politisk sekretariatet her. Etnedal kommune bruker lite administrative ressurser på fordeling av utgifter på tjenestefunksjon. I den grad slik fordeling skjer, er heller ikke bruk av administrative ressurser på

kvalitetskontroll noe prioritert område. I 2010 har Etnedal rapportert 2 årsverk fra sekretariatet på funksjon 100, dette er feil rapportering av ressursbruk og illustrer at man bør være forsiktig med å bruke KOSTRA tall som beslutningsgrunnlag.

Går man nærmere inn i regnskapstallene til de to kommunene og korrigerer for denne feilrapporteringen i Etnedal, har Etnedal lavere utgifter i sum til egne politikere enn det Tolga har. Per innbygger blir forholdet motsatt, Etnedal har færre innbyggere å dele utgiftene på. Verken Etnedal eller Tolga fører andre utgifter enn de ovenfor nevnte på funksjon 100.

Både Etnedal og Tolga har 3 medlemmer i kontrollutvalget. Møtefrekvensen er noe høyere i Tolga, 4 -5 møter i året, mot Etnedal med 2 – 3 møter i året. Møtefrekvensen påvirker nivået på utbetalt godtgjørelse. I Etnedal er sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget lagt til Kommunerevisjonen IKS og utgiftene er ført på funksjon 180. I Tolga kjøpes det sekretariatstjenester fra privat revisjon og utgiftene føres på funksjon 110.

Kommunene har i store deler av 2010 hatt ulik politisk organisering, et forhold som påvirker ressursbruken. Den største forskjellen på KOSTRA tallene skriver seg fra to ulike perspektiv i forhold til å bruke administrative ressurser på kvalitetssikring av innrapporterte KOSTRA tall. Etnedal har i liten grad vektlagt dette, KOSTRA tall har liten betydning for lokal prioritering og styring.

6.3.2 KOSTRA funksjon 120 og 130

Tabell 6.7 viser at Etnedal og Tolga har ganske nøyaktig samme brutto driftsutgift per innbygger til administrasjon og administrasjonslokaler. Legges KOSTRA tall til grunn kan konklusjonen bli at Etnedal og Tolga kommuner er like kostnadseffektive på disse funksjonene. Ser man på sammensetningen av brutto driftsutgifter til administrasjon og administrasjonslokaler er ressursbruken ulik på disse to funksjonene. Tolga bruker kr. 374 mer per innbygger til administrasjon enn Etnedal, mens Etnedal bruker kr. 361 mer enn Tolga på administrasjonslokaler.

Etnedal og Tolga er begge små kommuner og har mange sammensatte stillinger hvor hver enkelt stillingsandel på ulike funksjoner utgjør mindre enn 20 %. Det er bare unntaksvis at

Tabell 6.7: Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 120 og 130 Etnedal og Tolga 2010

	Innbyggere	Funksjon 120	Funksjon 130	Sum	Differanse per innbygger
Etnedal	1 388	5 344	1 110	6 464	
Tolga	1 684	5 718	749	6 467	3

utgifter til denne type stillinger blir fordelt på tjenestefunksjoner både i Etnedal og Tolga, det samme er tilfelle med stillingsandeler med en varighet på mindre enn 3 måneder. Begge kommunene henviser til at når veilederen åpner for denne løsningen, blir det ikke prioritert å bruke administrative ressurser på fordelinger som må baseres på skjønn og som derfor blir lite eksakte.

Etnedal kommune definerer administrativ organisasjonsmodell som en 2-nivå modell. Etnedal kommune har en administrativ organisering med rådmann, ass. rådmann og 2 kommunalsjefer. Kommunalsjefene er tidligere økonomisjef og personalsjef med utvidet ansvarsområde. Ved inngangen av 2010 hadde kommunen 6 resultatenheter, dette er redusert til 5 i løpet av 2010. Tolga kommune har en administrativ struktur med rådmann og 9 virksomhetsledere som rapporterer direkte til rådmannen. I tillegg har Tolga 3 ledere for 3 sentrale, gjennomgående støtteenheter.

I Etnedal føres lønnsutgifter til rådmann, ass. rådmann og kommunalsjefer, dvs. lønnsutgifter til 4 stillinger, på funksjon 120. Lønn til enhetslederne, med unntak av leder for OSK, føres på tjenestefunksjon. Lønn til leder OSK føres på funksjon 120. I Tolga kommunene føres lønnsutgifter til rådmannen og lederne av de 3 støttefunksjonene, IKT, økonomi og personal på funksjon 120. Lønnsutgifter til de 9 virksomhetslederne føres i sin helhet på tjenestefunksjoner. Ulikheter i administrativ organisering og ulike skjønnsmessige vurderinger av i hvor stor grad ledere leder andre, gjør at Etnedal kommune fører lønnsutgifter til 5 av 11 ledere på funksjon 120, mens Tolga fører lønn til 4 av 13 ledere på funksjon 120. Tolga kommune har i motsetning til Etnedal, ikke noe ledernivå mellom rådmann og virksomhetsledere. Sannsynligheten for at virksomhetslederne leder andre ansatte er stor, men dette viser seg ikke i fordeling av lønnsutgifter mellom tjenestefunksjon og funksjon 120.

Hverken i Etnedal eller i Tolga fordeles utgifter til støtte- og stabsfunksjoner ut på tjenestefunksjoner i særlig grad. Økonomifunksjonen i Etnedal har i 2010 hatt 3 årsverk inkl.

leder som også har ledelsesoppgaver i forhold til 3 resultatenheter. Funksjonen er sentralisert og omfatter regnskap, fakturering, innfordring, lønn og skatt. Datagrunnlag inn i økonomisystemet fra resultatenheterne, overføres i stor grad elektronisk. Alle utgiftene til økonomifunksjonen føres på KOSTRA funksjon 120. Økonomifunksjonen i Tolga omfatter samme ansvars- og arbeidsområde som i Etnedal og har 2,8 årsverk inkl. leder. Tolga kommune benytter i liten grad elektronisk overførsel av data fra fagsystemer med unntak for fakturering. Alle timelister for eksempel, blir registrert manuelt på økonomiavdelingen.

Personalfunksjonen er liten både i Etnedal og Tolga, 1 stilling i Etnedal og i praksis det samme i Tolga. Resultatenheterne i Etnedal og virksomhetene i Tolga har i svært liten grad egne støtte- og stabsfunksjoner. I den grad det blir utført oppgaver relatert til personalfunksjonen ute på den enkelte enhet/virksomhet føres lønnsutgifter til dette på den enkelte tjenestefunksjon fordi dette er oppgaver den enkelte enhetsleder/virksomhetsleder må utføre.

I Etnedal er sekretariatet for politisk ledelse organisatorisk lagt til OSK. Det meste av personalressurser til støtte- og stabsfunksjoner i kommunen er organisatorisk samlet i en enhet hvor lønnsutgiftene fortløpende blir ført på funksjon 120. Utgiftene fordeles til en viss grad på noen få av de mest ressurskrevende tjenestefunksjonene etter en skjønnsmessig, dårlig kvalitetssikret vurdering. Det er kun lønn til leder som ikke blir fordelt fra funksjon 120 før KOSTRA rapporteringen. Tolga kommune har også samlet denne type støtte- og stabsfunksjoner i en fellestjeneste, OSK. Organisatorisk er denne felleseenheten med 3 ½ årsverk, plassert under en virksomhetsleder, men lønnsutgiftene, herunder utgifter til sekretariat for politisk ledelse, føres i sin helhet på funksjon 120.

Etnedal kommune er med i et samarbeid med 5 andre kommuner når det gjelder IKT. Kommunen hadde i 2010 1 stilling hvor lønnsutgiftene ble ført direkte på funksjon 120, det foretas ingen fordeling på tjenestefunksjoner med bakgrunn i at ingen funksjonsandel er over 20 %. Tjenestekjøpet blir ikke fakturert på en slik måte at kommunen kan skille mellom utgifter til fellessystemer og utgifter til fagsystemer, alle utgifter til IKT føres derfor på funksjon 120. Tolga kommune er også med i et regionalt samarbeid om drift av IKT systemer bestående av 5 kommuner. Tolga kommune har 60 % stilling hvor lønnen føres på funksjon 120. Utgiftene blir refundert, rapporterte brutto driftsutgifter inneholder utgifter som ikke er relatert til Tolga kommunes virksomhet. Heller ikke i Tolga foretas faktureringen fra den

regionale virksomheten på en slik måte at det er mulig å skille mellom utgifter til fellessystemer og fagsystemer og alle utgifter til IKT føres derfor på funksjon 120.

Etnedal kommune fører ikke utgifter til fellesfunksjoner og fellesutgifter på funksjon 120, men på funksjon 180. Tolga kommune har i 2010 ført utgifter til informasjon på kommunenivå på funksjon 120, utgifter til organisasjonsutvikling og utgifter til overordna planarbeid er også ført på funksjon 120. Etnedal har ført denne type utgifter på funksjon 180. Både Etnedal og Tolga er deltakere i interkommunalt innkjøpssamarbeid, men fører utgiftene på ulike funksjoner. Tolga fører utgifter til porto og telefon fortløpende på funksjon 120, utgiftene blir fordelt på tjenestefunksjon før KOSTRA rapporteringen. Etnedal kommune fører denne type utgifter fortløpende på funksjon 180, utgiftene blir ikke fordelt på tjenestefunksjon.

Både Etnedal og Tolga har hatt utgifter til innføring av eiendomsskatt i 2010, utgifter som er ført på funksjon 120. Summen er om lag lik, noe som gir en høyere utgift per innbygger i Etnedal enn i Tolga. Etnedal er en stor hyttekommune, fordeles utgiften til taksering på antall skatteobjekter gir dette et annet inntrykk av ressursbruken kommunene i mellom.

Tolga kommune har ført utgifter til ulykkes- og yrkesskadeforsikring på funksjon 120, gruppelivsforsikring er fordelt på tjenestefunksjon. Etnedal kommune fører alle personforsikringer i sin helhet på funksjon 180.

Både Etnedal og Tolga kommuner eier administrasjonslokalene selv. I Etnedal innebærer den fysiske utformingen lokalisering i to separate bygg. Etnedal kommune fører alle utgifter til administrasjonslokaler på funksjon 130. Utgiftene blir ikke fordelt på tjenestefunksjon på tross av at ulike deler av kommunens virksomhet holder til her. Tolga håndterer utgifter til administrasjonslokaler på tilsvarende måte. Alle utgifter føres på funksjon 130, det foretas ingen fordeling av utgifter på tjenestefunksjon på tross av at slike holder til i deler av lokalene. Begge kommuner har eksterne leietakere i deler av lokalene. Etnedal leier ut en større andel enn Tolga og har dobbelt så store leieinntekter som Tolga. Sammenligning av ressursbruk til administrasjonslokaler ville gitt et annet inntrykk dersom man hadde sett på netto driftsutgifter.

Etnedal og Tolga har ulik administrativ organisering. KOSTRA som skal være organisasjonsuavhengig åpner for skjønnsmessige vurderinger i forhold til i hvor stor grad ledere leder andre og resultatet av disse vurderingene er ulike i de to kommunene. Både Etnedal og Tolga har et bevisst forhold på å ikke bruke administrative ressurser på fordeling av utgifter i særlig grad begrunnet i at fordelinger basert på skjønn blir lite eksakte. På tross av dette er ikke ressursbruken spesielt på funksjon 120, sammenlignbar. KOSTRA tallene til Tolga, spesielt på funksjon 120, inneholder mye utgifter som skulle vært fordelt på tjenestefunksjoner, Etnedal fører i stor grad disse utgiftene på funksjon 180. Etnedal har foretatt en viss strategisk tilpasning til fokuset som er på kommunalt ressursbruk til administrasjon uten å måtte bruke administrative ressurser på fordelingsproblematikk.

6.3.3 KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180 og 190

Tabell 6.8 viser økonomisk ressursbruk på de øvrige KOSTRA funksjonene relatert til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter og det er på disse funksjonene den største forskjellen på brutto driftsutgifter per innbygger mellom Etnedal og Tolga kommuner er rapportert. KOSTRA tall viser at Etnedal har brukt kr. 2 523 mer per innbygger enn Tolga, noe som gir et teoretisk besparingspotensiale for Etnedal på om lag kr. 3,5 mill. kroner. Det er spesielt funksjonene 170/171 og funksjon 180 som viser svært ulik ressursbruk mellom de to kommunene.

Tabell 6.8: Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180 og 190 Etnedal og Tolga 2010

	Innbyggere	Funksjon 121	Funksjon 170/171	Funksjon 180	Funksjon 190	Sum	Differanse per innbygger
Etnedal	1 388	348	277	1 117	60	2 216	2 523
Tolga	1 684	248	-565	10	0	-307	

Både Etnedal kommune og Tolga kommuner eier alle byggene hvor kommunal virksomhet er lokalisert inkl. omsorgsboliger. I Etnedal kommune føres det lønnsutgifter tilsvarende om lag 1 årsverk på funksjon 121. Andre forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen er ført på tjenestefunksjoner. Tolga kommune fører forsikringer på alle kommunale bygg på funksjon 121. Andre forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen herunder lønnsutgifter, føres på andre tjenestefunksjoner.

Både Etnedal kommune og Tolga kommune har pensjonsforsikringen i Kommunal Landpensjonskasse og begge kommunene har valgt amortisering av premieavviket over 15 år. Ulik ressursbruk kommuner i mellom det enkelte regnskapsår på funksjon 170/171 er et forhold kommunene har liten innvirkning på, men ulik rapportert ressursbruk på disse funksjonene påvirker ulikheter i ressursbruken til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter totalt sett.

Funksjon 180 er den funksjonen hvor det er størst forskjell på rapportert ressursbruk mellom Etnedal og Tolga. Tolga fører bruk av premiefond og utgifter knyttet til pensjon i henhold til veilederen her. Tolga kommune har en gunstig seniorpolitikk og har ikke hatt utgifter til AFP i 2010. Etnedal kommune har samme fortolkning og regnskapspraksis som Tolga når det gjelder disse elementene, i tillegg har Etnedal ført utgifter til egenandel AFP her. Tolga kommune fører utgifter til eldreråd, ungdomsråd og råd for funksjonshemmede på funksjon 180. Etnedal fører utgifter til eldreråd og overformynderi her. Etnedal kommune har brukt forholdsvis mye ressurser på organisasjonsutvikling i 2010. Utgiftene som er finansiert ved tilskudd, er ført på funksjon 180. Det samme er utgiftene til VNK (regionråd) og utgifter til administrasjon av felles regional innkjøpsfunksjon. Tolga fører tilsvarende utgifter h.h.v. på funksjon 100 og 120.

Etnedal kommune har en intern fellestjeneste knyttet opp mot funksjon 180 hvor det føres utgifter som i henhold til veilederen skulle vært ført enten på funksjon 120 eller hovedsakelig fordelt på tjenestefunksjoner. Dette gjelder utgifter til kopiering, kontormateriell, telefon, abonnement, ulike velferdsordninger, bevertning kommunale møter, personforsikringer, utstyr og programvare. Utgiftene blir ikke fordelt på tjenestefunksjon. Tolga fører i all hovedsak disse utgiftene enten fortløpende på funksjon 120 med senere fordeling på tjenestefunksjon eller direkte på tjenestefunksjon. Et unntak gjelder utgifter til yrkesskade- og ulykkesforsikring som føres på funksjon 120 uten senere fordeling.

Både Etnedal og Tolga har samme tilnærming til fordeling av utgifter fra funksjon 180 ut på tjenestefunksjoner som i forhold til fordeling av utgifter fra funksjon 120 og 130. Men tallene blir lite sammenlignbare fordi Tolga i stor grad fører utgifter som skulle vært fordelt på funksjon 120, mens Etnedal fører denne type utgifter på funksjon 180.

Begge kommunene bruker KOSTRA funksjon 190. I motsetning til Etnedal har ikke Tolga hatt salgsinntekter på denne funksjonen og brutto driftsutgifter i KOSTRA sammenheng er derfor kr. 0 i Tolga. Hadde man sammenlignet netto driftsutgifter er denne kr. 0 i begge kommunene.

6.3.4 Oppsummering

Både Etnedal og Tolga kommuner er kategorisert i kommunegruppe 5 og demografiske, sosiale og geografiske forhold gjør kommunene tilsynelatende sammenlignbare. En benchmark av KOSTRA tall kan teoretisk si noe om produktiviteten i de to kommunene og om hvem som driver mest kostnadseffektivt forutsatt at KOSTRA tallene er sammenlignbare.

De to kommunene har i store deler av 2010 hatt ulik politisk organisering, dette er et forhold som påvirker ressursbruken. Den administrative organiseringen er også ulik og selv om KOSTRA skal være organisasjonsuavhengig, åpner regelverket for skjønsmessige vurderinger i forhold til om en leder har koordineringsoppgaver utover ren arbeidsledelse.

Verken Etnedal eller Tolga ser nytteverdien for egen styring og prioritering av å bruke administrative ressurser på skjønsmessige fordelinger av utgifter på tjenestefunksjon. Begge kommunene følger veilederen i forhold til ikke å fordele utgifter til stillingsandeler under 20 %.

På tross av at de to kommunene har samme perspektiv på å ikke bruke mye administrative ressurser på fordeling av utgifter på tjenestefunksjon, er KOSTRA tallene lite sammenlignbare på funksjon. Tolga kommune fører i stor grad de utgiftene som skulle vært fordelt på tjenestefunksjon på funksjon 120, mens Etnedal kommune i stor grad føres disse utgiftene på funksjon 180.

6.4 Gjøvik og Etnedal

Tabell 6.9 viser brutto og netto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter per innbygger i Gjøvik og Etnedal kommuner. Gjøvik kommune er brukt som benchmark.

Tabell 6.9: Brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter Gjøvik og Etnedal 2010

	Innbyggere	Bruttoutgifter per innbygger	Differanse per innbygger	Nettoutgifter per innbygger	Differanse per innbygger
Gjøvik	28 974	2 840		2 386	
Etnedal	1 388	10 004	7 164	9 500	7 114

Gjøvik og Etnedal er to svært ulike kommuner både når det gjelder demografi, geografi og frie inntekter. Etnedal er den minste kommunen i Oppland målt i antall innbyggere, bosetningen er spredt. Gjøvik er den største kommunen, befolkningskonsentrasjonen er mye tettere. Etnedal kommune har vesentlig høyere frie inntekter per innbygger enn det Gjøvik kommune har. Legger en KOSTRA tall til grunn har Etnedal et teoretisk besparingspotensiale på brutto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter på kr. 7 164 per innbygger eller snaut 10,0 mill. kroner. Denne innebærer en teoretisk mulig kostnadsreduksjon på 71,6 %.

6.4.1 KOSTRA funksjon 100 og 110

Tabell 6.10 viser KOSTRA tall for funksjon 100 og 110 for Gjøvik og Etnedal. Etnedal bruker kr. 1 394 mer per innbygger til politisk styring, revisjon og kontroll enn det Gjøvik kommune gjør. Ved å basere konklusjonen på KOSTRA tall har Etnedal et teoretisk besparingspotensiale på vel 1,9 mill. kroner på disse funksjonene sammenlignet med Gjøvik. Det ligger en åpenbar feil i rapporterte KOSTRA tall fra Gjøvik på funksjon 110, alle kommuner har utgifter til revisjon og kontroll. Utgifter per innbygger til politisk styring øker omvendt proporsjonalt med kommunestørrelsen. I Gjøvik kommune er det 643,87 innbyggere per kommunestyrerepresentant, mens det i Etnedal kun er 92,53 innbyggere per kommunestyrerepresentant.

Tabell 6.10: Bruttodriftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 100 og 110 Gjøvik og Etnedal 2010

	Innbyggere	Funksjon 100	Funksjon 110	Sum	Differanse per innbygger
Gjøvik	28 974	354	0	354	
Etnedal	1 388	1 603	145	1 748	1 394

Gjøvik kommune har ført alle utgifter på funksjon 100, også utgifter til kontroll og revisjon, jfr. kapittel 6.2.1. Korrigert fordeling er kr. 292 per innbygger på funksjon 100 og kr. 62 per innbygger på funksjon 110.

Kommunene har ulik politisk organisering, Gjøvik kommunene har utvalgsstruktur, Etnedal hadde det fram til høsten 2010. Gjøvik kommune har 3 ganger så mange kommunestyrerepresentanter som Etnedal, dette sammen med ulik politisk struktur, gjør at Gjøvik kommune har store utgifter til politisk styring målt i sum i forhold til Etnedal. Gjøvik kommune har flere medlemmer i kontrollutvalget enn Etnedal. Gjøvik har med brutto driftsutgifter til regionrådet i rapporterte tall, jfr. kapittel 6.2.1. Etnedal fører ikke denne type utgift på funksjon 100. Utgifter til disse to siste elementene, sammen med ulik praksis for regnskapsføring av utgifter til ungdomsråd og utgifter til formannskapetets disposisjon utgjør en marginal del av utgiftene til politisk styring og ledelse. Det er utgiftene til den politiske styringen av kommunen som er den store utgiften på funksjon 100 og 110.

Ved benchmarking basert på KOSTRA tall, benyttes utgift per innbygger og utgiftene til politisk styring vil naturligvis måtte bli høyere desto mindre kommunen er målt i antall innbyggere fordi det er færre innbyggere å dele utgiftene på. Hvis Etnedal kommune hadde brukt samme beløp per innbygger på politisk styring som det Gjøvik gjør, ville Etnedal hatt brutto driftsutgifter på om lag kr. 400 000,- til politisk styring, mens Gjøvik kommune har brutto driftsutgifter på om lag kr. 8 460 000,-. Kommuneloven setter ikke andre krav til styringen av en liten kommune enn en stor, utover at minimumskravet til antall kommunestyrerepresentanter er ulikt. Muligheten for å drive politisk styring av en liten kommune blir borte innenfor slike økonomiske rammer. Tilsvarende skulle Etnedal kommune brukt kr. 86 000 til kontroll og revisjon, mens Gjøvik har hatt utgifter på om lag kr. 1,79 mill. til denne funksjonen i 2010. Nivået på kontroll og revisjon har den enkelte kommune en viss innvirkning på og større, mer komplekse kommuner kan ha behov for mer komplekse kontrollsystemer enn det en liten og oversiktlig kommune har. Men også på dette området finnes det en nedre grense for hvor lite ressurser som kan brukes for i det hele tatt å utøve funksjonen kontroll og revisjon.

Benchmarking av brutto driftutgifter per innbygger til politisk styring blir brukt som argument for kommunesammenslåinger. Det er en realitet at utgiften per innbygger til politisk styring øker omvendt proporsjonalt med kommunestørrelse målt i antall innbyggere. Legges det ensidig vekt på økonomisk ressursbruk per innbygger foreligger det et teoretisk besparingspotensiale ved endringer i kommunestrukturen. Hvilke innvirkninger slike

strukturendringer innebærer for demokratiet, samfunnsstrukturen for øvrig og ikke minst den enkelte innbygger, sier ikke benchmarking av brutto driftsutgifter per innbygger noe om.

6.4.2 KOSTRA funksjon 120 og 130

Tabell 6.11 viser at Etnedal bruker kr. 3 447 mer per innbygger enn Gjøvik kommune til administrasjon og administrasjonslokaler. Legges KOSTRA tall til grunn har Etnedal et teoretisk besparingspotensiale på snaut 4,8 mill. kroner på disse to funksjonene, eller om lag 53,3 %. Det teoretiske besparingspotensialet er størst i kroner når det gjelder administrasjon av kommunen, men størst i % når det gjelder drift og vedlikehold av administrasjonslokaler.

Tabell 6.11: Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 120 og 130 Gjøvik og Etnedal 2010

	Innbyggere	Funksjon 120	Funksjon 130	Sum	Differanse per innbygger
Gjøvik	28 974	2 683	335	3 018	
Etnedal	1 388	5 344	1 110	6 465	3 447

Den administrative organiseringen i Gjøvik kommune og Etnedal kommune er ulik. Gjøvik har en 3-nivå modell, Etnedal en 2-nivå modell. I begge kommunene er den utadrettede tjenesteproduksjonen organisert i resultatenheter med egne enhetsledere. Omfanget av den utadrettede tjenesteproduksjonen gjør at antall resultatenheter og dermed antall enhetsledere er svært ulikt. Gjøvik kommune har naturlig nok et stort omfang ledere på dette nivået i forhold til Etnedal. Vurderingen av i hvilken grad dette er ledere som leder andre er ulik i de to kommunene. Gjøvik kommune har foretatt en skjønnsmessig vurdering av dette og resultatet er at lønnsutgiftene for noen enhetsledere er fordelt mellom funksjon 120 og tjenestefunksjoner. Etnedal kommune har også foretatt en skjønnsmessig vurdering av denne fordelingsproblematikken og resultatet er at lønnsutgiftene til dette leder nivået i sin helhet føres på tjenestefunksjon. Det som er utslagsgivende for denne konklusjonen er at disse lederstillingene er så sammensatte på tjenestefunksjon at ingen stillingsandel utgjør mer enn 20 %.

Punktet i veilederen som åpner for at kommunene etter en skjønnsmessig vurdering, kan unnlate å fordele lønnsutgifter på ulike KOSTRA funksjoner når stillingsandelen utgjør under 20 % er en vesentlig årsak til at brutto driftsutgifter til administrasjon blir lite sammenlignbare mellom små og store kommuner. Teller man opp antall stillinger som er definert som

administrativ ledelse og som føres på funksjon 120 er dette 12 stillinger i Gjøvik og 4 i Etnedal. I en stor kommune som Gjøvik vil det være flere rene administrative stillinger utover rådmannen, mens det i en liten kommune som Etnedal knapt finnes en ren administrativ stilling rådmannen inkludert. Ser man på de stillingene som føres på funksjon 120 i Etnedal, har alle stillingene utover det å lede andre, også tillagt fagfunksjoner. Kommunen er liten og stillingene sammensatte med oppgaver relatert til mange tjenestefunksjoner. Stillingsandelene er under 20 % og konklusjonen av den skjønnsmessige vurderingen som veilederen åpner for, blir at alle lønnsutgifter føres på funksjon 120.

Rådmannen i en liten kommune er naturlig nok den lederen som har minst fagrelaterte oppgaver. I Etnedal har rådmannen for eksempel jobbet mye med næringsutvikling i 2010, etter en skjønnsmessig vurdering basert på veilederen, kunne lønnsutgiftene vært fordelt på flere tjenestefunksjoner innenfor kommunaltekniske tjenester. Ass. rådmann har oppgaver knyttet til tjenester til barn og unge. Lønnen kunne vært fordelt på flere tjenestefunksjoner som førskole, styrket tilbud til førskolebarn, grunnskole, skolefritidstilbud, forebygging m.m. Den ene kommunalsjefen i Etnedal utgjør den overordna personalfunksjonen og har også ansvaret for OSK. Utgiftene til OSK, herunder lønnsutgifter, er ikke fordelt på tjenestefunksjoner. Den andre kommunalsjefen er tillagt ansvaret for kommunens økonomifunksjon i tillegg til ansvar for tjenester til eldre og funksjonshemma og deler av tjenestetilbudet til aldersuavhengige målgrupper. Her er det elementer av ledelse av andre ledere, men også av fag i form av for eksempel arbeid med planverk innenfor de respektive fagområdene. Lønnsutgifter på disse 4 stillingene føres i sin helhet på funksjon 120 basert på en skjønnsmessig vurdering av at stillingsandeler på tjenestefunksjon utgjør mindre enn 20 %. Et minst like viktig element i vurderingen har vært at Etnedal kommunene ikke prioriterer å bruke administrative ressurser på denne type fordelingsproblematikk fordi dette gir lite relevant styringsinformasjon for kommunen.

Når det gjelder utgifter til støtte- og stabsfunksjoner og utgifter til fellesfunksjoner og fellesutgifter har Gjøvik kommune og Etnedal kommune to fundamentalt forskjellige tilnæringsmåter til fordelingsproblematikken i KOSTRA. Gjøvik kommune regnskapsfører fortløpende denne type utgifter på funksjon 120, men utgiftene blir fordelt på tjenestefunksjon etter intensjonen i veilederen. Etnedal kommune fører deler av denne type utgifter på funksjon 120, dette gjelder først og fremst utgifter relatert til støtte- og stabsfunksjoner. Men Etnedal kommune fordeler ikke utgifter til støtte- og stabsfunksjoner som fortløpende føres på

funksjon 120 på tjenestefunksjoner med unntak av lønnsutgifter på OSK. Etnedal fører utgifter til fellesfunksjoner og fellesutgifter på funksjon 180 uten videre fordeling på tjenestefunksjon. Det er samme begrunnelsen som blir vektlagt for ikke å foreta fordeling av disse utgiftene på tjenestefunksjon som når det gjelder lønnsutgifter, kommunen prioriterer ikke å bruke administrative ressurser på fordelingsproblematikk. Regnskapsføringen av utgifter på funksjon 180 som i henhold til veilederen skulle vært ført på funksjon 120 og fordelt videre på tjenestefunksjon, er et forsøk på å kompensere for den manglende fordelingen av utgifter som i sin helhet regnskapsføres på funksjon 120.

Kommunene har den samme tilnærmingen til fordelingsproblematikk når det gjelder funksjon 130 som funksjon 120. Gjøvik kommune fordeler utgiftene på tjenestefunksjon for å få rapportert ressursbruken mest mulig i samsvar med reelt ressursbruk i henhold til intensjonen i veilederen. Etnedal kommune fordeler ikke utgiftene på tjenestefunksjoner, begrunnelsen er den samme som for manglende fordeling av utgifter på funksjon 120. Etnedal kommune har eksterne leietakere i administrasjonsbygget, det har ikke Gjøvik kommune. Begge disse forholdene gjør KOSTRA tallene for ressursbruk på funksjon 130 lite sammenlignbare.

6.4.3 KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180 og 190

Tabell 6.12 viser økonomisk ressursbruk på de øvrige KOSTRA funksjonene relatert til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Etnedal har høyere utgifter per innbygger på alle funksjonene sammenlignet med Gjøvik. Totalt bruker Etnedal kr. 2 748 mer per innbygger på disse funksjonene enn det Gjøvik kommune gjør, noe som hvis man legger KOSTRA tall til grunn, gir et teoretisk besparingspotensiale på vel 3,8 mill. kroner. Funksjon 190 Interne serviceenheter skal fordeles på andre tjenestefunksjoner.

Etnedal kommune eier alle bygg som disponeres av kommunal virksomhet. I Gjøvik kommune er det en sammensatt eierstruktur når det gjelder rådhuset og kulturhuset i tillegg til at en boligstiftelse eier de fleste boligene. Gjøvik har en større eiendomsmasse å forvalte i antall kvadratmeter, mens Etnedal forvalter en forholdsvis større andel av den disponible

Tabell 6.12: Brutto driftsutgifter per innbygger KOSTRA funksjon 121, 170/171, 180 og 190 Gjøvik og Etnedal 2010

	Innbyggere	Funksjon 121	Funksjon 170/171	Funksjon 180	Funksjon 190	Sum	Differanse per innbygger
Gjøvik	28 974	45	-499	-117	39	-532	
Etnedal	1 388	348	277	1 117	60	2 216	2 748

eiendomsmassen gjennom direkte eierskap. I Etnedal blir det ført lønnsutgifter tilsvarende 1 stilling på funksjon 121. Dette er også en sammensatt stilling hvor lønnsutgiftene kunne vært fordelt på flere tjenestefunksjoner. I Gjøvik føres lønnsutgiftene til 3 årsverk på eiendomsseksjonen på funksjon 121, etter en konkret vurdering av innholdet i fagoppgaver. Ingen av kommunene fører andre forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen på funksjon 121.

Både Gjøvik kommune og Etnedal kommune har pensjonsforsikringene i Kommunal Landpensjonskasse og begge kommunene amortiserer premieavviket over 15 år. KOSTRA tallene viser at Etnedal har kr. 776 mer i brutto driftsutgifter per innbygger enn Gjøvik. KOSTRA tallene for funksjon 170 og 171 er lite sammenlignbare og kommunene har begrenset innvirkning på nivået på utgiftene, men de inngår i brutto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter og forklarer en del av forskjellen mellom kommunene.

Gjøvik og Etnedal kommuner har svært ulike prinsipper for hvilke utgifter som føres på funksjon 180. Gjøvik kommune legger vekt på intensjonen i veilederen og fører i liten grad utgifter på funksjon 180 som skulle vært fordelt på tjenestefunksjon. Det er enkelte mindre unntak for dette, jfr. kapittel 6.2.3. Veilederen er klar på at funksjon 180 ikke skal benyttes for å unngå å fordele utgifter på tjenestefunksjon, men det er nettopp dette Etnedal kommune gjør. Etnedal fører fellesutgifter uten fordeling på tjenestefunksjon her som i henhold til veilederen skulle vært ført på funksjon 120 og fordelt på tjenestefunksjoner. Dette gjelder utgifter som for eksempel porto, telefon, alle typer kontorutgifter og kontormateriell, personforsikringer, felles utstyr og programvare m.m. Det ligger en skjønsmessig vurdering bak fordelingsprinsippet også i Etnedal kommune, selv om dette ikke fullt ut er i samsvar med intensjonen i veilederen. Som en konsekvens av at Etnedal kommune har valgt å ikke bruke administrative ressurser på den fordelingsproblematikken som ligger i veilederen og at kommunen har mange sammensatte stillinger med små stillingsandeler på tjenestefunksjon som ikke blir fordelt, føres det i utgangspunktet mer utgifter på funksjon 120 enn det som er

reell ressursbruk til administrasjon. Etnedal kommunene er også oppmerksom på det store fokuset på ressursbruk til administrasjon og for å ikke gjøre rapporterte KOSTRA tall for funksjon 120 mer misvisende enn de allerede er, har kommunen valgt å benytte funksjon 180 for utgifter til fellesfunksjoner og fellesutgifter som ikke fordeles. Rapporterte KOSTRA tall for brutto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter blir ikke mindre for det, men forklaringsproblemet i forhold til brutto driftsutgifter på funksjon 120 blir mindre.

Både Gjøvik kommune og Etnedal kommune benytter funksjon 190 og begge kommunene fordeler utgiftene på tjenestefunksjoner før innrapportering av KOSTRA tall. Det er lite relevant å sammenligne brutto driftsutgifter på funksjon 190, men tallene på totale brutto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter påvirkes av om det er salgsinntekter her.

6.4.4 Oppsummering

Gjøvik kommune og Etnedal kommune er ikke sammenlignbare kommuner. Både kommunestørrelse, bundne utgifter per innbygger og frie disponible inntekter per innbygger er ulik. Benchmarking av KOSTRA tall viser store forskjeller i bruttoutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter.

Kommunene har ulik politisk organisering, noe som i sammenlignbare kommuner vil være med å forklare forskjeller i brutto driftsutgifter per innbygger. Utgifter per innbygger til politisk styring øker omvendt proporsjonalt med antall innbyggere. Det er færre innbyggere å fordele utgiften på og dette forholdet er hovedforklaringen på at KOSTRA tallene i Gjøvik og Etnedal ikke er sammenlignbare i forhold til utgifter til politisk styring.

Gjøvik og Etnedal kommuner har to helt forskjellige tilnærminger til utgiftsproblematikken i KOSTRA. Gjøvik kommune fordeler utgifter til administrasjon og administrasjonslokaler så reelt som mulig på tjenestefunksjoner i henhold til intensjonen i veilederen. Etnedal prioriterer ikke å bruke administrative ressurser på skjønsmessige utgiftsfordelinger og fordeler i liten grad denne type utgifter på tjenestefunksjon. Etnedal har i motsetning til Gjøvik, mange stillingsandeler under 20 % som i henhold til veilederen, kan føres på funksjon 120. Kommunene bruker samme tilnærming til fordeling av fellesutgifter. Gjøvik legger vekt

på intensjonen i veilederen og fører lite utgifter på funksjon 180. Etnedal har valgt å føre fellesutgifter som skulle vært fordelt på tjenestefunksjon, på funksjon 180 for å minimalisere bruken av administrative ressurser.

6.5 Konklusjon

Veilederen for KOSTRA rapporteringen gir rom for skjønnsmessige vurderinger og tolkninger i forhold til utgiftsfordeling på reell KOSTRA funksjon. Dette sammen med kommunalt selvstyre og lokal tilpasning gjør at publiserte KOSTRA tall ikke er sammenlignbare kommuner i mellom. Ulik vurdering av hvor stor nytteverdi KOSTRA tallene har som styringsinformasjon i den enkelte kommune, påvirker i hvor stor grad kommunene prioriterer å bruke administrative ressurser på utgiftsproblematikken i KOSTRA, noe som også bidrar til at KOSTRA tallene ikke er sammenlignbare.

Analysen av KOSTRA tall i kommunene Gjøvik, Lillehammer, Etnedal og Tolga peker på ulike årsaker til at tallene ikke er sammenlignbare verken mellom kommuner som tilsynelatende er sammenlignbare eller mellom kommuner med ulikt antall innbyggere, ulike demografiske, sosiale og geografiske forhold og ulik økonomisk handlefrihet. Noen forhold peker seg ut som hovedårsaker til at publiserte KOSTRA tall ikke er sammenlignbare.

Ulik politisk struktur og ulikt antall representanter i politiske utvalg er sterkt medvirkende årsaker til at brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring ikke er sammenlignbare mellom kommuner som tilsynelatende skal være sammenlignbare. I små kommuner vil brutto driftsutgifter per innbygger være høyere enn i store kommuner av den enkle årsak at det er færre innbyggere å dele utgiftene på. Ulik organisering av regionale politiske råd og samarbeidstiltak er en annen hovedårsak til at KOSTRA tall for politisk styring ikke blir sammenlignbare verken mellom kommuner som tilsynelatende skal være sammenlignbare eller mellom kommuner som ikke er sammenlignbare.

KOSTRA skal være organisasjonsuavhengig. Analysen av Gjøvik, Lillehammer, Etnedal og Tolga viser at den skjønnsmessige vurderingen og lokale tolkningen av veilederen gir ulikt resultat i forhold til fordeling av utgifter mellom funksjon 120 og tjenestefunksjoner både på lønnsutgifter til ledere og andre utgifter som skal følge disse. Analysen viser at de minste

kommunene i utvalget har mange sammensatte stillinger med andeler som er mindre enn 20 %. Dette er utgifter veilederen åpner for kan føres på funksjon 120, noe som også blir gjort. I de store kommunene er stillingsandelene større og føres på tjenestefunksjon.

Ulik eierform på bygg som disponeres av kommunale virksomheter er en årsak til at KOSTRA tallene ikke er sammenlignbare. Noen kommuner eier alle byggene selv og forvaltningsutgiftene inngår i kommunens fellesutgifter. Andre kommuner leier deler av bygningsmassen, leieutgifter føres på tjenestefunksjon. Ulik bruk av kommunale administrasjonsbygg er en annen årsak til at KOSTRA tallene ikke er sammenlignbare. Enkelte kommuner bruker hele bygget til egen virksomhet, andre kommuner leier ut deler av arealet. Deler av utgiftene skal refunderes av andre, men dette kommer ikke fram i publiserte KOSTRA tall for brutto driftsutgifter.

En av hovedårsakene til at KOSTRA tall ikke er sammenlignbare er tilnæringsmåte som kommunene har til utgiftsproblematikken som ligger i KOSTRA. Gjøvik og Lillehammer kommuner som skal være sammenlignbare, har to vidt forskjellige tilnæringer. Gjøvik kommune har lagt mye ressurser i at regnskapsrapporteringen skal være i henhold til KOSTRA veilederen, ikke minst fordi det er sterkt fokus på kommunenes utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Lillehammer kommune prioriterer ikke å bruke administrative ressurser på fordeling av utgifter på tjenestefunksjoner. Nytteverdien for egen styring og prioritering av å bruke administrative ressurser på dette er liten. Både Etnedal og Tolga har samme tilnærming til utgiftsfordelingsproblematikken i KOSTRA som det Lillehammer har. Verken Etnedal eller Tolga prioriterer å bruke administrative ressurser på utgiftsproblematikken i KOSTRA, men ulik regnskapspraksis medvirker til at KOSTRA tallene ikke blir sammenlignbare. Tolga kommune fører mye utgifter som i henhold til veilederen skulle være fordelt på tjenestefunksjon, på KOSTRA funksjon 120. Etnedal som også unnlater å fordele mye utgifter på tjenestefunksjoner, fører disse utgiftene på KOSTRA funksjon 180.

Det er en utbredt oppfatning at KOSTRA tall er sammenlignbare og at disse kan brukes som grunnlag for beslutninger både i den enkelte kommune og for statens styring av kommunesektoren. Sammenligning av publiserte KOSTRA tall om prioritering, dekningsgrader og produktivitet gir i beste fall et mangelfullt beslutningsgrunnlag, i verste fall et beslutningsgrunnlag som er direkte feil. Publiserte KOSTRA tall er derimot et

glimrende verktøy som grunnlag for å stille spørsmål ved prioritering, dekningsgrader og produktivitet. Som læringsverktøy kan KOSTRA tall ha stor nytteverdi både gjennom nettverksarbeid med andre kommuner, men ikke minst av å sammenligne egen kommune med seg selv over tid.

Litteraturreferanser

Baldersheim Harald og Rose Lawrence E. (2005): Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. Fagbokforlaget.

Brandtzeg, Bernt Aslak (2009): Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforskning, TF-rapport nr 258, 2009.

Busch Tor, Johansen Erik og Vanebo Jan Ole (2009): Økonomistyring i det offentlige. Universitetsforlaget.

Denk Thomas (2002): Komparativ metod. Studentlitteratur. Lund

Innst.S.220 (1998-1999) Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2000 m.v.

Jensen Bjarne (2007): Offentlige velferdsgoder, rapport nr. 12 – 2007 høgskolen i Hedmark.

Jensen Bjarne, Monsen Norvald (2009): Regnskap i stat og kommuner. Om dagens regnskaper og et alternativ, rapport nr 7. -2009 høgskolen i Hedmark.

Johannessen Asbjørn, Tufte Per Arne og Christoffersen Line (2010): Introduksjon til samfunnsvitenskaplige metoder. Abstrakt forlag.

Kalseth Jorid og Rattsø Jørn (1994): Kommunestørrelse og ressursbruk i kommunal administrasjon – Vekst, forskjeller og effektivitetspotensial. Utredning for Kommunaldepartementet, ALFFORSK, Senter for samfunnsforskning (SESAM), 1994. ISBN 82-7570-061-2.

Kommunal og regionaldepartementet (2000): Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner 2000-12-15 nr 1425.

Kommunal og regionaldepartementet (2000): Forskrift om årsregnskap og årsberetning 2000-12-15 nr 1424.

Kommunal og regionaldepartementet: NOU 1992:15 Kommuneinndelingen og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.

Kommunal og regionaldepartementet (2010): Veiledning til regnskapsrapporteringen i KOSTRA – regnskapsåret 2010.

Kommunenøkkelen 2010-2011, Kommuneforlaget.

Mydske Per Kristen, Claes Dag Harald og Lie Amund (2007): Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet. Universitetsforlaget.

Pollit Christopher og Bouckaert Geert (2004): Public Management Reform A Comparative Analysis. Oxford University Press.

Sending Aage (2009): Økonomistyring 2. Fagbokforlaget.

Statistisk sentralbyrå: Finansielle nøkkeltall, adm., styring og fellesutgifter – nivå 3. Ureviderte regnskapstall 2010. Nedlastet april 2011.

Statistisk sentralbyrå: Kommune-Norge i tall. Publiserte tall for regnskapsårene 1996/1998. Nedlastet september 2011.

St.meld. nr. 23 (1992-1993): Om forholdet mellom staten og kommunene

Østre Stein (2007): Analyse av prinsipper for budsjettering og regnskapsføring i offentlig forvaltning, rapport nr. 14 – 2007 høgskolen i Hedmark

Østre Stein (1993): Kommunaløkonomiske prinsipper. Bedriftsøkonomens forlag.

Østre Stein et al (2005): Kommunesammenslutning eller samarbeid i Sør-Østerdal. Bidrag av Kristin Stevik, Ole Jørgen Klaussen, Ole Ragnar Langen, Inge Hermanrud og Mona Strand. Rapport nr. 3, 2005 høgskolen i Hedmark

Østre Stein (2007): Resultatstyring i offentlig forvaltning, rapport nr. 13 – 2007, høgskolen i Hedmark

Vedlegg 1 Om regresjonsberegninger

Orientering ved veileder, professor Stein Østre

1 Samlede brutto administrasjonsutgifter

Data er vist i tabell V1.1 og gjelder de samlede brutto driftsutgifter for 46 kommuner i Hedmark og Oppland i henhold til foreløpige tall for 2010. Data for Elverum og Os manglet på beregningstidspunktet.

Spørsmålet er om det er mulig å beskrive sammenhengen mellom folketall og administrasjonsutgifter på en enkel måte. Det enkleste er å tenke seg at administrasjonsutgiftene er tilnærmet proporsjonalt med folketallet. Hvis N betegner folketallet og β (beta) er proporsjonalitetsfaktoren, så angir produktet av folketall og proporsjonalitetsfaktor, βN , de samlede administrasjonsutgifter. Hertil kan man tenke seg at det er en basis utgift α (alfa) som er uavhengig av folketallet.

Det man kunne kalle "Grunnmodellen" er at administrasjonsutgiftene for en kommune er en sum av en befolkningsuavhengig del og en befolkningsuavhengig del. La B (for bevilgning) betegne utgift til administrasjon i en kommune, mens N betegner folketallet (det er tradisjon for å bruke N (eller n) om folketall. Grunnmodellen for en kommune kan da skrives

$$(1) \quad B = \alpha + \beta N$$

Denne sammenheng gjelder bare tilnærmet. I figur V1.1 er tallene i femte kolonne i tabell V1.1 plottet inn i et såkalt spredningsdiagram. Disse observasjoner er markert med svarte firkanter i figuren. Når man ser bort fra to observasjoner, nemlig Lillehammer og Åmot, så ligger tallene tilnærmet på en rett linje.

En regresjonsberegning er en beregning der man finner en linje som minimerer avviket mellom linjen og de enkelte observasjonspunkter. Det matematiske/tekniske ved en slik prosedyre behandles ikke her. Det vises til lærebøkene.¹⁶

¹⁶ En enkel innføring finner man i Morten Helbæk og Sjur Westgaard (2008): Statistikk – Kort og godt, Universitetsforlaget, kap 5. En mer omfattende innføring finner man hos Gunnar Bårdsen og Ragnar Nymoene (2011): Innføring i økonometri, fagbokforlaget. En av de internasjonale standardverk er Damodar N Gujarati & Dawn C Porter (2009): Basic Econometrics, McGraw-Hill International Edition, Fifth edition.

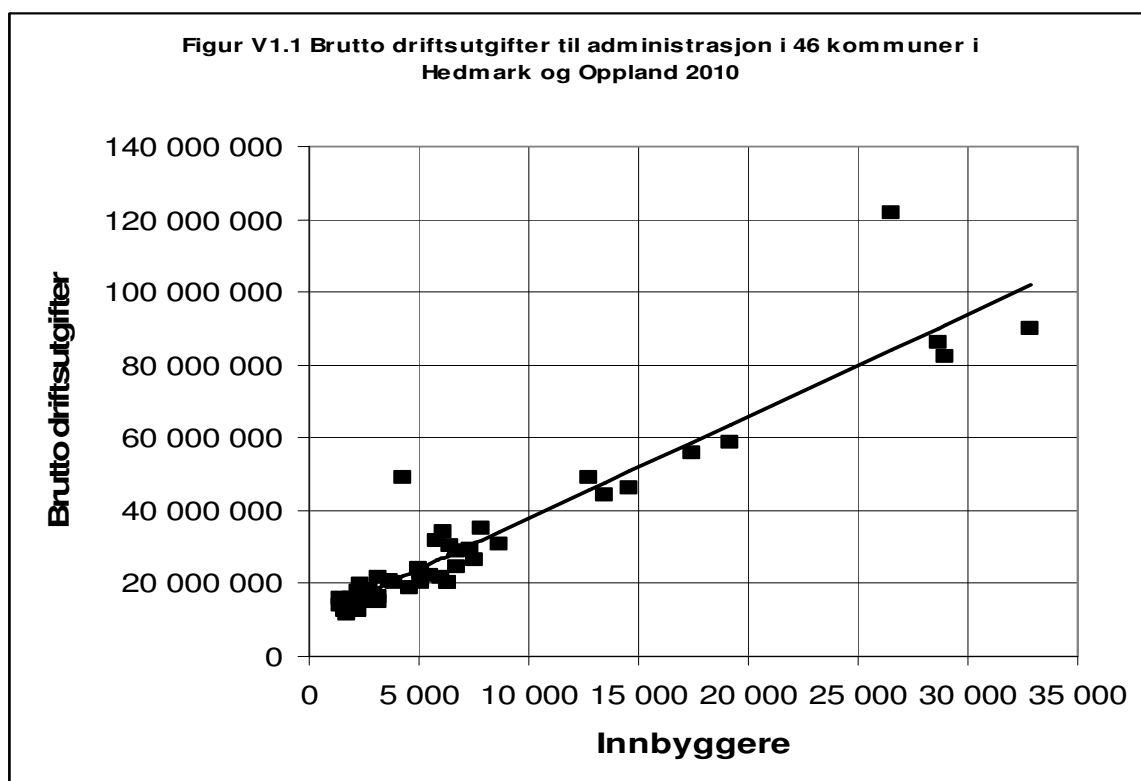
Tabell V1.1 Brutto driftsutgifter til administrasjon
i 46 kommuner i Hedmark og Oppland 2010

Nr	Kommune	Innbyggere	Per innbygger	Samlet faktisk	Beregnet
1	Etnedal	1 388	10 004	13 885 552	13 780 074
2	Engerdal	1 409	11 187	15 762 483	13 838 874
3	Vang	1 591	8 480	13 491 680	14 348 474
4	Folldal	1 660	7 404	12 290 640	14 541 674
5	Tolga	1 684	6 791	11 436 044	14 608 874
6	Rendalen	1 974	8 019	15 829 506	15 420 874
7	Lesja	2 197	8 066	17 721 002	16 045 274
8	Vestre Slidre	2 217	5 576	12 361 992	16 101 274
9	Skjåk	2 299	8 505	19 552 995	16 330 874
10	Lom	2 401	7 114	17 080 714	16 616 474
11	Alvdal	2 447	6 014	14 716 258	16 745 274
12	Stor-Elvdal	2 665	6 566	17 498 390	17 355 674
13	Dovre	2 748	6 591	18 112 068	17 588 074
14	Sør-Aurdal	3 164	5 167	16 348 388	18 752 874
15	Øystre Slidre	3 171	4 664	14 789 544	18 772 474
16	Sør-Fron	3 212	6 701	21 523 612	18 887 274
17	Vågå	3 718	5 515	20 504 770	20 304 074
18	Våler	3 882	5 263	20 430 966	20 763 274
19	Åmot	4 317	11 394	49 187 898	21 981 274
20	Ringebu	4 556	4 155	18 930 180	22 650 474
21	Grue	5 024	4 769	23 959 456	23 960 874
22	Øyer	5 092	4 539	23 112 588	24 151 274
23	Nord-Odal	5 113	3 952	20 206 576	24 210 074
24	Tynset	5 495	4 038	22 188 810	25 279 674
25	Nord-Fron	5 834	5 483	31 987 822	26 228 874
26	Søndre Land	5 837	5 427	31 677 399	26 237 274
27	Sel	6 004	3 642	21 866 568	26 704 874
28	Gausdal	6 141	5 590	34 328 190	27 088 474
29	Eidskog	6 299	3 237	20 389 863	27 530 874
30	Jevnaker	6 359	3 194	20 310 646	27 698 874
31	Nord-Aurdal	6 402	4 721	30 223 842	27 819 274
32	Nordre Land	6 718	4 272	28 699 296	28 704 074
33	Trysil	6 754	3 638	24 571 052	28 804 874
34	Løten	7 353	3 978	29 250 234	30 482 074
35	Åsnes	7 597	3 502	26 604 694	31 165 274
36	Sør-Odal	7 831	4 460	34 926 260	31 820 474
37	Lunner	8 654	3 556	30 773 624	34 124 874
38	Vestre Toten	12 803	3 833	49 073 899	45 742 074
39	Gran	13 434	3 305	44 399 370	47 508 874
40	Østre Toten	14 604	3 158	46 119 432	50 784 874
41	Kongsvinger	17 436	3 205	55 882 380	58 714 474
42	Stange	19 154	3 062	58 649 548	63 524 874
43	Lillehammer	26 571	4 572	121 482 612	84 292 474
44	Hamar	28 662	3 012	86 329 944	90 147 274
45	Gjøvik	28 974	2 840	82 286 160	91 020 874
46	Ringsaker	32 842	2 745	90 151 290	101 851 274

I denne sammenheng brukes de beregnede regresjonslinjer bare for å illustrere den åpenbare struktur i dataene. Det betyr at regresjonslinjen **ikke gis noen årsaksmessig tolkning**, dvs. det antas ikke at et bestemt antall innbyggere medfører en bestemt samlet brutto administrasjonsutgift.

Anta at en kommune har en befolkningsøkning et år på 100 personer, så vil ikke det nødvendigvis medføre en økning i administrasjonskostnadene på 100β. Tilsvarende vil heller ikke et tap av 100 innbyggere redusere administrasjonsutgiftene med 100β.

Med andre ord, regresjonslinjene brukes her bare som en databeskrivelse.



Hvis man gjennomfører en regresjonsberegning for de 46 kommunene i tabell V1.1, så finner man følgende sammenheng:

$$(2) \quad \text{est}(B) = (9\,893\,674) + (2\,800)N \quad (46 \text{ kommuner})$$

Her betegner $\text{est}(B)$ den beregnende verdi for administrasjonsutgiftene ved folketall N . Det befolkningsuavhengige element er ca 9,9 mill kroner, mens det befolkningsavhengige er på $(2\,799,6 = \text{ca}) 2\,800$ kroner. Det er en meget sterk sammenheng mellom administrasjonsutgifter og folketall og den kvadrerte korrelasjonskoeffisient indikerer at **88**

prosent av variasjonen i administrasjonsutgiftene mellom disse kommuner forklares av folketallet.¹⁷

I figur V1.1 skiller Lillehammer og Åmot kommuner seg ut ved å ha en vesentlig annerledes bokføringspraksis enn de øvrige kommuner i Hedmark og Oppland, og som gir de to kommuner svært høye administrasjonsutgifter. Ut fra tabell V1.1 ser man ved å sammenligne faktisk og beregnet administrasjonsutgift at Lillehammer synes å ha ført omlagt 37 mill ”for meget” på administrasjon, mens Åmot synes å ha ført 27 mill ”for meget”.

Gjennomføres en regresjonsberegning der disse to kommuner er utelatt får man

$$(3) \quad \text{est}(B) = (8\,756\,379) + (3083)N \quad (44 \text{ kommuner})$$

Dermed øker den kvadrerte korrelasjonskoeffisient til 0,97, som viser at **folketallet forklarer 89 prosent** av variasjonen i administrasjonsutgifter for disse 44 kommuner.¹⁸ Denne nye beregning viser at ved å utelate de to kommuner, medfører at konstantleddet reduseres fra 9,9 mill til 8,7, mens stigningstallet øker fra 2800 til 3083. Det betyr at linjen blir noe brattere.

Uansett om man ser på beregningene for 46 eller 44 kommuner, så gir ”grunmodellen” en god beskrivelse av samvariasjonen mellom folketall og administrasjonsutgifter. Det er dog ingen årsaksforklaring, som sier noe om effekten av en mindre endring i folketallet i en kommune.

2 Administrasjonsutgift per innbygger

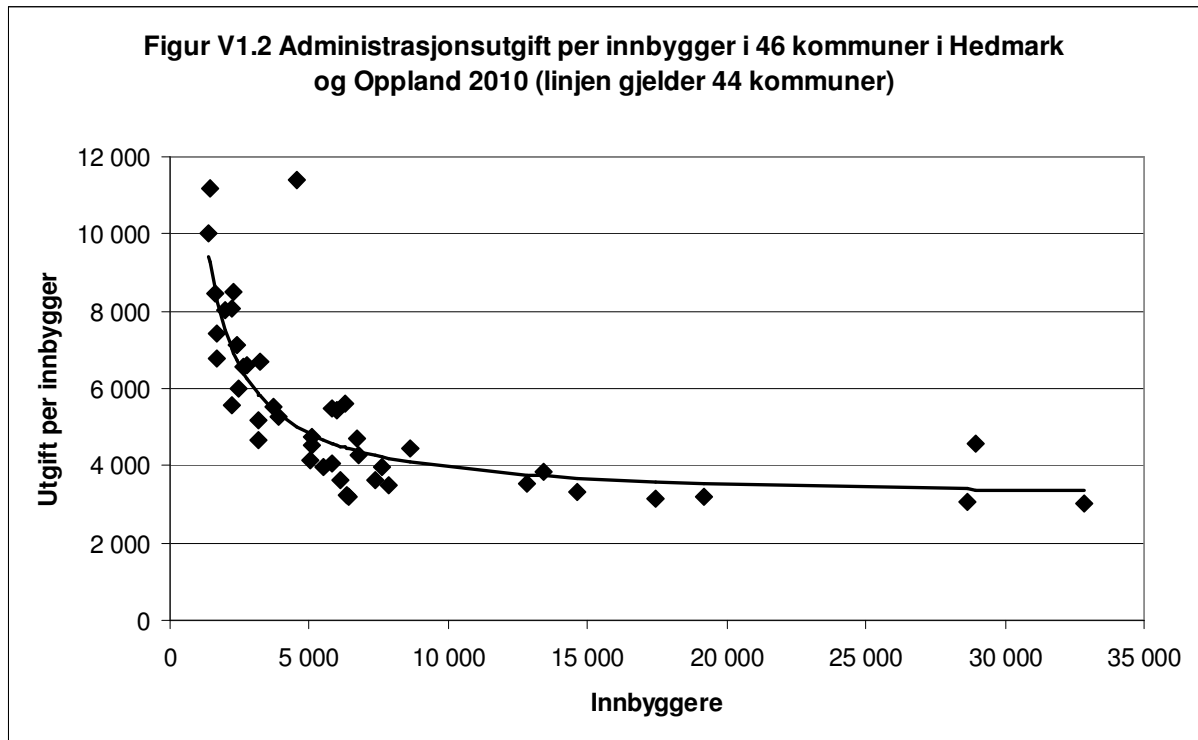
Hvis man tar utgangspunkt i regresjonsberegning (3) for 44 kommuner, så kan man ved å dividere med folketallet på begge sider av likhetstegnet i (3) få følgende uttrykk for administrasjonsutgift per innbygger

$$(4) \quad \text{est}\left(\frac{B}{N}\right) = \frac{8756379}{N} + 3083$$

¹⁷ For regresjonskoeffisientene α og β er de beregnede t-verdier henholdsvis 5,9 og 18,3. De er så store (større enn 2), noe som i statistisk terminologi betegnes som signifikant. Sannsynlighetsverdiene (P-values) er svært lave.

¹⁸ I dette tilfellet blir t-verdiene på henholdsvis 5,4 og 34,8.

I figur V1.2 er de observerte punkter for 46 kommuner i Hedmark og Oppland angitt (fra tabell V1.1), samt grafen til funksjonene (4), som gjelder 44 kommuner.



Vedlegg 2 Anvendelse av KOSTRA tall

1 Produktivitet

I det følgende omtales de produksjonsenhetene som sammenlignes bare som enheter. Ved sammenligning mellom kommuner vil enhetene være de enkelte kommunene. Betegnelsen enhet kan også brukes ved sammenligninger innad i en kommune, dvs. sammenligninger mellom barnehager, skoler, sykehjem osv. Produksjon brukes i vid forstand, slik at undervisningstjenester, legetjenester, barnehagetjener, kulturaktiviteter osv omtales som produksjon.

Man skiller vanligvis mellom partielle og totale produktiviteter. Arbeidskraftens produktivitet er en partiell produktivitet, da man ser på forholdstallet mellom produktmengde og antall årsverk (timeverk eller lignende). Ved beregning av totalproduktiviteter ser man på forholdstallet mellom produktmengde og alle produksjonsfaktorer som anvendes. Ulike produksjonsfaktorer kan summeres ved addisjon av verdien i kroner og man taler da om kostnader eller utgifter. I det følgende er det bare totalproduktiviteter som behandles.

Gjennomsnittsprøduktiviteten AP (average productivity) er definert som forholdstallet mellom produktmengde, Q (quantity), og ressursforbruk C (cost). For produksjonsenhet nr i har man dermed at

$$(1a) \quad (AP)_i = \frac{Q_i}{C_i}$$

Bemerk at den inverse størrelse er enhetskostnaden (= gjennomsnittskostnaden eller AC for average cost), som er totale kostnader dividert med produktmengden, dvs.

$$(1b) \quad (AC)_i = \frac{C_i}{Q_i}$$

Når man kan innrette produksjonen slik at enhetskostnaden er lavest mulig (for gitt kvalitet), så sier man at produksjonen er kostnadseffektiv. Det betyr best mulig utnyttelse av

tilgjengelig ressurser, dvs. ingen sløsing. En kostnadseffektiv løsning er derfor i prinsippet det samme som den løsningen med høyest produktivitet.

Anta at to produksjonsenheter sammenlignes, slik at enhet nr 1 har større produktivitet enn enhet nr 2, dvs.

$$(2) \quad (AP)_1 > (AP)_2.$$

Årsakene til forskjeller i produktivitet kan være flere. Her betraktes en forskjellsmulighet for seg under forutsetning av at andre forhold i brøken (1) er uforandret.

For det første, produktmengden til enhet nr 1 kan være større enn produktmengden til enhet nr 2, dvs.

$$(3A) \quad Q_1 > Q_2.$$

Det er en reell produktivitetsforskjell, når andre forhold er like, dvs. $C_1 = C_2$. Spesielt antas det at kvaliteten er den samme. Forskjellene kan da ha flere årsaker. Det kan være svakheter i enhet nr 2, som dårlig organisering av arbeidet, dårlige arbeidsrutiner, lav arbeidsmoral osv. Det kan også være svakheter i enhet 1, for eksempel ekstremt hardt arbeidspress og mange sykemeldinger. Vanligvis vil man kanskje anta at enhet nr 1 er bedre organisert og ledet.

For det annet, anta at produktmengdene er like, dvs. $Q_1 = Q_2$. Da er forklaringen at kostnadene er forskjellige, slik at enhet nr 1 har lavere kostnader ved produksjonen enn enhet nr 2, dvs.

$$(3B) \quad C_1 < C_2.$$

I det enkle tilfelle med en ressurs (f eks arbeidskraft av en type), R_i for ressursforbruk i enhet nr i , må ressursmengden multipliseres med en pris (f eks arbeidsgiverbetalt lønn), W_i for ressurspris i enhet nr i .

Forskjeller i ressurspris, dvs. $W_2 > W_1$ gitt at $R_1 = R_2$, gir $C_2 > C_1$ gir lavere (AP) i enhet nr 2. Kommunalt drevne enheter vil følge landsdekkende tariffavtaler, slik at forskjeller med

hensyn på den viktigste utgiftskomponenten, nemlig arbeidskraft, ikke skulle kunne spille noen stor rolle. Offentlige lønnsregulativer inneholder muligheter for forskjeller i henhold til arbeidstageres kompetanse og ansiennitet. Jeg er ikke kjent med at det spiller noen særlig rolle i praksis. Forskjeller i ressurspris vil derimot kunne være avgjørende ved sammenligning mellom kommunale enheter og private enheter som ikke følger offentlige lønnstariffer og ikke har pensjonsordninger. Det drøftes ikke nærmere her.

Forskjeller i ressursmengder, dvs. $R_2 > R_1$, gitt at $W_1 = W_2$, gir $C_2 > C_1$ gir lavere (AP) i enhet nr 2. Det kan bety at enhet nr 1 bruker for lite ressurser eller at enhet nr 2 bruker for mye, dog slik at kvaliteten er noenlunde den samme. Et eksempel på unødvendig ressursbruk kan være at man ikke får sagt opp overflødige eller inkompetente ansatte. Dette drøftes ikke nærmere her.

2 Aggregering av produktmengder

I en rekke sammenhenger vil en produksjonsenhet produsere flere likeartede tjenester. Eksempelvis vil en barnehage ha både heltidsplasser, deltidsplasser osv, samt en fordeling av plasser etter alder (under og over tre år) og eventuelt andre kriterier. For å komme fram til et tall for produksjonen, uttrykt eksempelvis i heldagsplasser for barn over 3 år, så må man bruke vekter, eksempelvis slik at en plass for et barn under tre år regnes som to heltidsplasser for barn over tre år osv. Slik vektning skjer vanligvis ut fra skjønnsmessige betraktninger. En forutsetning for sammenligning er at enhetene som sammenlignes bruker samme vektsystem. Problemet blir da å fordele plassene på vektgrupper når man må basere seg på noen annet enn det objektive kriterium (alder).¹⁹ Andre enheter med sammensatt produksjon er skoler, sykehjem, hjemmehjelpsordninger, legekantor osv som står overfor samme type av avveinings- og aggregeringsproblem.

I noen tilfeller kan det være aktuelt å uttrykke produktmengden i pengeenheter. Verdi kan defineres som pris, P , gange kvantum Q . Verdien av et gitt kvantum er da avhengig av prisen. Ved flere likeartede tjenester, så blir prisen vekter.

¹⁹ I barnehager og skoler vil skillet mellom "greie barn/elever" og "vanskelige barn/elever" kunne være viktigere enn alder. I sykehjem skiller man tilsvarende mellom "lette" og "tunge" pasienter.

3 Beregninger per tjenestemottager eller per innbygger

Enhetskostnaden er foran definert som forholdstallet mellom kostnader og produktmengde, dvs.

$$(1b) \quad (AC)_i = \frac{C_i}{Q_i}$$

Telleren, kostnadene C , fremgår vanligvis i kommunale budsjett og regnskap som driftsutgifter. Telleren er slik sett en grei størrelse. Det er nevneren som kan sies å være problemet. Som nevnt foran vil en enhet vanligvis forestå flere sammenknyttede former for produksjon. Nevneren for en enhet vil derfor være et veid aggregat av ulike produksjonstyper.

Dette aggregeringsproblemet kan tilsynelatende unngås ved å erstatte produksjonsvolumet i nevneren med antall tjenestemottagere eller antall innbyggere.

Eksempel 1. del:

Det er sterkt delte oppfatninger om hva som produseres i grunnskolen. Mange vil hevde at det dreier seg om kvalitative variable som vanskelig kan kvantifiseres. Rent økonomisk kan man si at lærerpersonale produserer undervisningstimer. Hvis produktmengden (undervisningstimene) er proporsjonale med antall elever, dvs. tjenestemottagere, så er

$$(4a) \quad Q_i = k_i E_i.$$

Her er k_i en konstant proporsjonalitetsfaktor, som kan være forskjellig for forskjellige produksjonsenheter (skoler eller kommuner). Antar man at alle enheter har samme proporsjonalitetsfaktor og at sammenhengen gjelder tilnærmet har man at

$$(4b) \quad Q_i \approx k E_i.$$

Utgift per tjenestemottager (elev) kan da beregnes som

$$(1c) \quad k(AC)_i \approx \frac{C_i}{E_i}$$

Det betyr at den egentlige enhetskostnaden er skalert opp med proporsjonalitetsfaktoren.

Denne størrelsen kan under forutsetningen (4b) tolkes som en indikator for enhetskostnad med hensyn på antall elever. Bemerk at skoler ikke produserer elever, men undervisning, slik at man skal passe på hvorledes man ordlegger seg.

Eksempel 2.del:

Aldersgruppen 6 til 15 år har i de senere årene utgjort nesten 13 prosent av folkemengden i landet. Andelen svinger sterkt mellom kommuner og er høyest i kommuner med tilflytting og dermed befolkningsvekst.

I KOSTRA systemet og ellers er det vanlig å se på grunnskoleutgift per innbygger. Antall innbyggere i enhet nr i betegnes med N_i . Slike tall er bare sammenlignbare hvis

$$(5) \quad N_i \approx 0,13E_i.$$

Under denne forutsetning kan således grunnskoleskoleutgift per innbygger betraktes som en indikator for enhetskostnaden i skolen.

Da vi vet at forutsetningen (5) ikke er oppfylt i særlig grad, vil denne indikatoren være svært upresis. Indikatoren vil vise for lave tall for kommuner med fraflytting og for høye tall for kommuner med befolkningsvekst. Betydningen av denne upresishet vil være avhengig av hva tallene skal brukes til.

Eksempel 3.del:

I skolen produserer man verken elever eller innbyggere. Hovedtyngden av grunnskoleutgiftene er personalavhengige utgifter knyttet til antall lærerårsverk (kanskje 90 %). La L betegne antall lærerårsverk og W denne personalavhengige utgift per årsverk. Grunnskolekostnaden i en kommune kan da skrives

$$(6) \quad C_{\text{skole}} = WL.$$

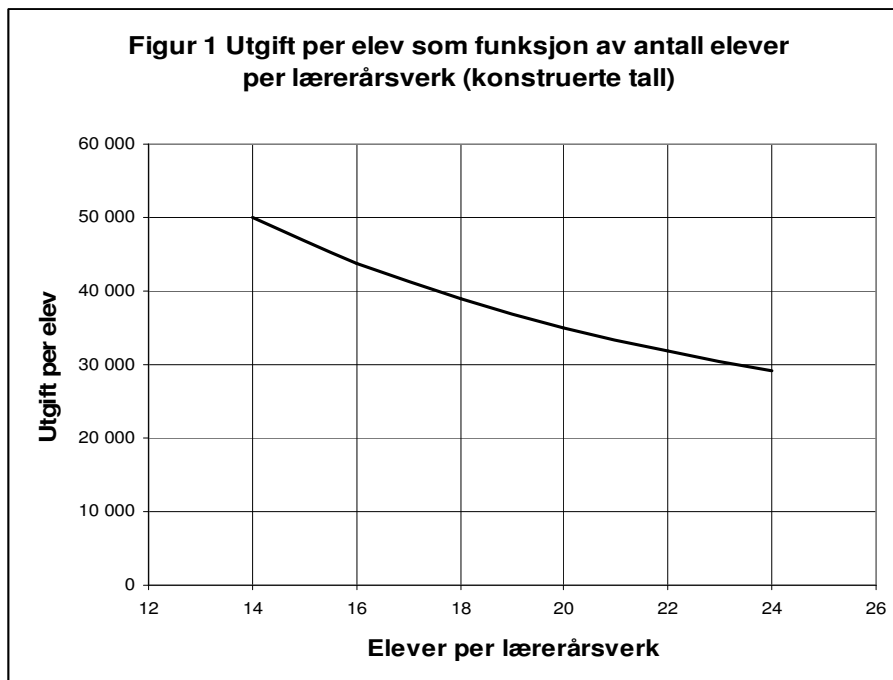
Ved å se på skoleutgift per elev får man

$$(7) \quad \frac{C_{\text{skole}}}{E} = \frac{WL}{E} = \frac{W}{\frac{E}{L}} = \frac{W}{e}$$

Her tegner $e = E/L$ antall elever per lærerårsverk. Herav følger at utgift per elev avtar med antall elever per lærerårsverk.

Illustrasjon: Anta at W er kr 700 000. Antall elever per lærer synes å variere fra 14 til 24 i fulldelte skoler.²⁰ Da får man en situasjon som avbildet i figur 1. En kommune med $e = 14$ har utgift per elev på kr 50 000, mens en kommune med $e = 24$ kommer ned i ca kr 30 000.

Det er gjerne mindre kommuner, som også ofte har spredt bosetting, som har lave tall for elever per lærerårsverk. Bemerk at dette ikke har noe med ineffektivitet å gjøre. Tar man utgangspunkt i et gitt bosettingsmønster, så er det bare et eksempel på ufrivillig lav kapasitetsutnyttelse.



²⁰ Fulldelt skole har en klasse på hvert årstrinn. I kommuner som har mange skoler, som ikke er fulldelt, kan utgiftene per elev eller innbygger bli lave, da flere årstrinn slås sammen til en klasse/gruppe.

Vedlegg 3 Intervjuguide

Tema/spørsmål stilt til økonomiansvarlig i kommunene:

1. Utgiftsproblemer i KOSTRA

- Fordeling av lønnsutgifter (stillingstørrelse under 20 %, varighet under 3mnd)
- Utgifter til flerbrukslokaler
- Utgifter til støttefunksjoner, støttetjenester
- Fordeling av fellesutgifter

2. Forhold i den enkelte kommune

- Politisk organisering
- Administrative organisering

Funksjon 100 - Politisk styring:

- Politisk organisering
- Antall kommunestyrerepresentanter
- Antall utvalg
- Møtefrekvens; hyppighet, dagmøter/kveldsmøter
- Interkommunale råd, samarbeidstiltak som føres her
- Antall, møtefrekvens etc. for disse
- Andre utgifter som føres her, andre råd/utvalg

Funksjon 110 – Kontroll og revisjon:

- Kontrollutvalg; antall medlemmer og møtefrekvens

- Eget kontrollutvalgssekretariat
- Henføres utgifter til kontrollutvalgssekretariat hit
- Føres utgifter til andre internkontrollsystemer enn forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon her
- Er kontroll etter alkoholloven lagt til kontrollutvalget

Funksjon 120 - Administrasjon:

Administrativ ledelse:

- Administrativ organisering
- Lønnsutgifter til hvilke administrative lederstillinger føres her
- Fordeles lønnsutgifter til ledere dersom deler av arbeidstiden er knyttet til konkret utadrettet tjenesteyting (eks. teknisk sjef)
- Hvordan håndterer kommunen sammensatte stillinger (under 20 % og 3 mnd.) i forhold til fordeling av lønnsutgifter

Støtte- og stabsfunksjoner:

- Hvordan trekkes skillet mellom faglige og merkantile støtte- og stabsfunksjoner som er knyttet til administrative ledere og øvrige funksjoner
- Hvordan håndterer kommunen sammensatte stillinger (under 20 % og 3 mnd.) i forhold til disse stillingene
- Føres sekretariat for politisk ledelse her
- Økonomiforvaltning, hvordan er denne organisert og hva er definert inn her
- Hvordan er skillet mellom overordna personalfunksjoner og andre personalfunksjoner satt
- Føres det utgifter til informasjon på kommunenivå her
- Utgifter til organisasjonsutvikling
- Planarbeid som del av den overordna strategiske arbeid, hva slags
- Har kommunene kommunale bestillerenheter (eks. innkjøp), hvordan fordeles i tilfelle utgiftene
- Merkantile støttefunksjoner, eks. Offentlige servicekontor, hvordan fordeles utgiftene

Fellesfunksjoner og fellesutgifter:

- Hvilken fordelingsnøkkel er lagt til grunn for fordeling av fellesutgifter til resepsjon, sentralbord, kantine og andre velferdstiltak
- Er post- og arkivfunksjonen sentralisert? Hvordan foretas avgrensingen mellom postfunksjon- og utgifter til porto
- Felles regnskapsfunksjon; Hva er definert inn (sentralisert/desentralisert, eks. inngående og utgående fakturaer, oppfølging utestående fordringer etc.)
- Avgrensing mellom utgifter til hustrykkeri og utgifter til papir/kopiering, fordelingsnøkkel for utgifter til papir/kopiering
- IKT, fordelingsnøkkel
- Har kommunen hatt utgifter til innføring og administrasjon av eiendomsskatt i 2010
- Føres andre utgifter på funksjon 120

Funksjon 121 – Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen:

- Organisert i egen forvaltningsavdeling eller fordelt på flere stillinger
- Fordelingsproblematikk stillingsressurser mellom funksjon 121 og andre funksjoner. (stillingstørrelse under 20 %, varighet under 3 mnd.)
- Har kommunen innført eiendomsskatt (egne bygg)
- Forvaltning egne bygg; Policy for eie kontra leie bygningsmasse

Funksjon 130 - Administrasjonslokaler:

- Bruk av kommunens rådhus, utleie til eksterne leietakere
- Hvilket fordelingsprinsipp benyttes for fordeling av kostnader mellom kommunale funksjoner, areal, tidsbruk, antall besøk, antall årsverk, annet
- Hvordan fordeles utgiftene til fellesareal
- Hvordan fordeles utgiftene til avdelinger med sammensatt tjenesteproduksjon, eks. sosialkontor

Funksjon 170/171 – Årets premieavvik/Amortisering av tidligere års premieavvik:

- Hvilken pensjonskasse er valgt, KLP, egen, andre
- Amortisering, 1 eller 15 år

Funksjon 180:

- Føres det utgifter/inntekter her som skulle vært på andre funksjoner, jfr. veilederen
- I tilfelle, hvorfor, eksempel er kostnader ved fordeling, lite relevant for internt styringsbehov
- Hva med utgifter til andre råd og utvalg
- Erstatninger, forsikringer, regresskrav
- Hvilke utgifter til pensjon er ført her
- Bruk av premiefond/andre inntekter pensjon

Funksjon 190:

- Hvilke interne serviceenheter føres i utgangspunktet her
- Funksjonen skal nulles ut, hvorfor utgifter her

Vedlegg 4 Antall folkevalgte

	Innbyggere	Folkevalgte	per 1000
Etnedal	1 388	15	10,08
Engerdal	1 409	17	12,07
Vang	1 591	17	10,69
Folldal	1 660	17	10,24
Tolga	1 684	17	10,1
Rendalen	1 974	19	9,63
Lesja	2 197	21	9,56
Vestre Slidre	2 217	21	9,47
Skjåk	2 299	21	9,13
Lom	2 401	17	7,08
Alvdal	2 447	17	6,95
Stor-Elvdal	2 665	21	7,88
Dovre	2 748	17	6,19
Sør-Aurdal	3 164	25	7,9
Øystre Slidre	3 171	21	6,62
Sør-Fron	3 212	19	5,92
Vågå	3 718	21	5,65
Våler	3 882	19	4,89
Åmot	4 317	17	3,94
Ringebu	4 556	19	4,17
Grue	5 024	19	3,78
Øyer	5 092	25	4,91
Nord-Odal	5 113	25	4,89
Tynset	5 495	27	4,91
Nord-Fron	5 834	25	4,29
Søndre Land	5 837	25	4,28
Sel	6 004	25	4,16
Gausdal	6 141	23	3,75
Eidskog	6 299	29	4,6
Jevnaker	6 359	19	2,99
Nord-Aurdal	6 402	25	3,91
Nordre Land	6 718	27	4,02
Trysil	6 754	25	3,7
Løten	7 353	25	3,4
Åsnes	7 597	21	2,76
Sør-Odal	7 831	29	3,7
Lunner	8 654	25	2,89
Vestre Toten	12 803	31	2,42
Gran	13 434	27	2,01
Østre Toten	14 604	37	2,53
Kongsvinger	17 436	33	1,89
Stange	19 154	35	1,83
Lillehammer	26 571	47	1,77
Hamar	28 662	39	1,36
Gjøvik	28 974	45	1,55
Ringsaker	32 842	41	1,25