

Anne Kari Ranheim og Stein Østre

Manglende komparabilitet i kommunale data

*Eksemplifisert ved utgifter til
sentraladministrative oppgaver*

Høgskolen i Hedmark
Rapport nr. 16 – 2011

Fulltekstutgave

Utgivelsessted: Elverum

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Forfatterne er selv ansvarlige for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.

I rapportserien fra Høgskolen i Hedmark publiseres FoU-arbeid og utredninger. Dette omfatter kvalifiseringsarbeid, stoff av lokal og nasjonal interesse, oppdragsvirksomhet, foreløpig publisering før publisering i et vitenskapelig tidsskrift etc.

Rapporten kan bestilles ved henvendelse til Høgskolen i Hedmark. (<http://www.hihm.no/>)

Rapport nr. 16–2011
© Forfatterne/Høgskolen i Hedmark
ISBN: 978-82-7671-854-6
ISSN: 1501-8563



Høgskolen i Hedmark

Tittel: Manglende komparabilitet i kommunale data – eksemplifisert ved utgifter til sentraladministrative oppgaver			
Forfattere: Anne Kari Ranheim og Stein Østre			
Nummer: 16	År: 2011	Sider: 198	ISBN: 978-82-7671-854-6 ISSN: 1501-8563
Oppdragsgivere:			
Emneord: Kommunaløkonomi, kommunale tjenester.			
Sammendrag: Kostra-systemet (Kommune-Stat-Rapportering) er laget dels for å gi staten styringsinformasjon og dels for å gi kommuner et sammenligningsgrunnlag for økt kostnadseffektivitet og bedre tjenester. Utgangspunktet for rapporten er en påstand eller hypotese om at Kostratallene i liten grad er sammenlignbare. Rapporten omfatter en teoretisk del og en empirisk del. I den teoretiske del gjennomgås Kostra-veilederen, som beskriver hvorledes kommunene skal fordele sine utgifter på formål. Konklusjonen er at Kostra-veilederen gir rom for skjønsmessige vurderinger for å ta hensyn til mangfoldet blant norske kommuner. Konsekvensene herav er nærmere studert i den empiriske del av rapporten. Den empiriske del har to begrensninger. Den ene er avgrensning til sentraladministrative oppgaver (Kostra-funksjonene 100 til 190: Politisk styring, administrasjon og fellesutgifter). En kommune som fører en stor del av sine utgifter som sentraladministrative, har mindre utgifter å fordele på andre oppgaver. En kommune som derimot betrakter en liten del av sine utgifter som sentraladministrative vil derfor få høyere utgifter på de øvrige Kostrafunksjoner (200 Individtilpassede tjenester, 300 Kollektive tjenester med mer og 800 Finansielle funksjoner). Den annen er begrensningen til de 46 kommuner i Hedmark og Oppland og da spesielt til de to større kommuner, Gjøvik og Lillehammer, og to mindre kommuner Etnedal og Tolga. Det er to årsaker til at detaljanslysene bare omfatter fire kommuner. For det første er en gjennomgåelse av kommunenes organisering og bokføringspraksis meget arbeidskrevende.			

For det annet er det tilstrekkelig å vise at sammenlignbarhet i hovedsak ikke foreligger for de studerte kommuner. Det er i seg selv tilstrekkelig til å påstå at Kostra-tallene i hovedsak ikke er sammenlignbare.

Hovedkonklusjonen er at Kostra-tallene i liten grad er sammenlignbare.



Hedmark University College

Title: Shortcomings in national guidelines for comparative analysis of municipal expenditure.

Authors: Anne Kari Ranheim and Stein Østre

Number: 16	Year: 2011	Pages: 198	ISBN: 978-82-7671-854-6 ISSN: 1501-8563
-------------------	-------------------	-------------------	--

Financed by:

Keywords: Local government (or municipal) economics, local services.

Summary: The national government has established guidelines for reporting on service production, service expenditure etc. This system is called Kostra. One purpose is to give data as to central governments policy as to policies towards local governments (municipalities). Another purpose is to enable municipalities by comparison to improve service production and reduce expenditure. A necessary condition to achieve this aim is that the reported data are comparable.

This report analyses the guidelines. The guidelines give room for accounting and organizing in according to each municipality's individual needs and the cost of accounting in relation to decision needs. A theoretical analysis of the guidelines alone does not indicate that reported data in the main will be comparable.

The empirical part of the report is a detailed inquiry of (a) two larger municipalities of approximately 27 000 inhabitants (Gjøvik and Lillehammer), (b) two smaller municipalities approximately 1 500 inhabitants (Etnedal and Tolga), and (c) a smaller and a larger municipality (Etnedal and Gjøvik). The analyses are restricted to central administrative activities, which is of no consequence. If a larger part of expenditure is allocated to the central administration, then a smaller part is left to other activities and vice versa. The results of these inquiries is that comparability are not achieved.

Due to different organization the accounting practices will differ. Consequently, the figures produced according to the guidelines (Kostra) will in general not be comparable.

FORORD

Denne rapporten er i stor grad basert på en masteroppgave i MPA-studiet (Master of Public Administration) på Rena med tittel: «*Kostra – Vi teller, men teller det vi teller? Kommunale utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter – sammenligningsproblemer*». Oppgaven er skrevet av Anne Kari Ranheim med undertegnede som veileder. Oppgaven fikk karakteren A.

Masteroppgaven må sies å dokumentere at de tall som publiseres av SSB i Kostra-sammenheng i liten grad er sammenlignbare. Dette er et faktum som har krav på betydelig offentlig interesse, da det i stadig større grad forekommer oppslag i massemedia om hvilke kommuner som er best eller dårligst i en eller annen forbindelse. Enerverende er også alle oppslag om at man kan spare offentlige skatte kroner ved drastiske kommunesammenslutninger. Slike besparelser er foreløpig ikke dokumentert. Trolig er slike besparelser heller ikke dokumenterbare, da utgiftene i de mindre kommuner skyldes bosettingsmønsteret og ikke kommuneinndelingen.

Ranheim har spesielt skrevet kapitlene 4, 5 og 6, som utgjør omtrent halvparten av antall sider. Fremstillingen er ellers søkt holdt på et forholdsvis elementært nivå, slik at «kommunefolk» uten spesiell økonomisk utdannelse, skulle kunne ha utbytte av fremstillingen. Avslutningsvis en takk til biblioteket på Rena ved Kjersti Øian Rødsdalen, som har tilrettelagt manus for publisering.

Rena, desember 2011

Stein Østre
(prosjektleder)

INNHold

Forord	7
1. Innledning	11
1.1 De to paradokser	11
1.2 Problemstillingen	16
1.3 Problemstillingens aktualitet	19
1.4 Avgrensinger	21
1.5 Opplegget for rapporten	25
2. Effektivitetsproblemer	27
2.1 Sentraladministrative utgifter per innbygger	27
2.2 Den enkle lineære modell	30
2.3 Effektivitetsbegrep	38
2.4 Kvalitetsvurderinger	45
2.5 Om ineffektivitet i offentlige monopoler	52
3. Komparabilitet og referansemålinger	55
3.1 Referansemålinger (benchmarking)	55
3.2 Enkle sammenligninger	59
3.3 Oversikt over sammenligningsmuligheter	61
3.4 Kostnaden ved nærmere undersøkelse	65
3.5 Variasjoner i budsjettprosentene	66
3.6 Utgiftsfordelingsutgiftene og beslutningseffekt	70
4. Kostra-systemet	74
4.1 Hva er Kostra?	74
4.2 Funksjonskontoplanen i Kostra	79
4.3 Utgiftsfordelingsproblemene i Kostra	86
4.4 Kostnadene ved Kostra-registrering	91
4.5 Brutto og netto driftsutgifter	94
4.6 Multiplikasjons- og divisjonseffekter	97
4.7 Utvalget av kommuner	101
5. Kostra-funksjoner hovedgruppe 100	104
5.1 Innledning	104
5.2 Politisk styring og kontroll	105
5.3 Administrasjon og administrasjonslokaler	114

5.4 Andre administrative fellesfunksjoner	125
6. Konklusjoner med analyseeksempler	137
6.1 Innledning	137
6.2 Gjøvik og Lillehammer	141
6.3 Etnedal og Tolga	152
6.4 Gjøvik og Etnedal	161
6.5 Konklusjon	170
Litteraturreferanser	173
Vedlegg	178
Vedlegg 1	
Om regresjonsberegninger	179
Vedlegg 2	
Intervjuguide til kap. 6	185
Vedlegg 3	
Antall folkevalgte i HO-kommunene	189
Vedlegg 4	
Mangel på sammenslutningsgevinster	193

1. INNLEDNING

1.1 De to paradokser

Efter NOU 1992:15 har det vært en sterk fokusering på kommunale administrasjonsutgifter.¹ I det følgende brukes betegnelsen sentraladministrative utgifter om Kostra-funksjon 100–120 (politisk styring, administrasjon og fellesutgifter).² Etterhvert er det en tendens til å bruke Kostra-tall til å argumentere for sammenslutning av kommuner. I denne forbindelse kan det formuleres to tilsynelatende paradokser:

- (I) Det er spesielt høye administrasjonsutgifter per innbygger i mindre kommuner, slik at kommuneinndelingen bør endres drastisk ved en reduksjon av antall kommuner. Ser man på data, så er imidlertid de største forskjeller i administrasjonsutgifter å observere i større kommuner.
- (II) Hvis det er slik at innlemmelse av mindre kommuner i større, vil spare utgifter, så er det overraskende at utgiftsbesparelser som følge av sammenslutninger ikke kan påvises.

¹ Kfr. NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring (Christiansen-utvalgets innstilling).

² Nærmere om Kostra i kap. 4.

1.1.1 Det første paradoks

I noen tilfeller synes forskjeller i sentraladministrative utgifter per innbygger å vekke stor oppmerksomhet, mens det i andre tilfeller ikke synes å bli bemerket. I de tilfeller slike forskjeller vekker oppmerksomhet gjelder det mindre kommuner. Her eksemplifisert ved to mindre kommuner i Oppland, nemlig Etnedal og Vestre Slidre kommuner. Etnedal brukte ca. kr 4 400 mer per innbygger enn Vestre Slidre, – kfr. tabell 1.1. Multiplisert opp med antall innbyggere i Etnedal gir det et tilsynelatende merforbruk på ca. 6,1 millioner dette år. Hvis vi antar at et årsverk, arbeidsgiverbetalt koster kr 500 000 per år, så dreier det seg om ca. 12 årsverk.

Tabell 1.1:

Sentraladministrative utgifter (brutto) per innbygger i Etnedal og Vestre Slidre, regnskap 2010.

Kommune	Innbyggere	Bruttoutgift per innbygger	Differanse per innbygger	Samlet differanse
Vestre Slidre	2 217	5 576		
Etnedal	1 388	10 004	4 428	6 146 064

Slike beregninger for mindre kommuner synes å kunne vekke en del oppmerksomhet, hvis en journalist finner å lage en sak om det. Tilsvarende beregninger av effektivitetsforskjeller mellom større kommuner, synes derimot ikke å vekke tilsvarende oppmerksomhet. I Hedmark og Oppland er Gjøvik, Hamar, Lillehammer og Ringsaker størst, – kfr. tabell 1.2. 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 referanseanalyse (målestokkanalyse). 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 sentraladministrative utgifter i de fire kommunene er sammenlignbare.

Det tilsynelatende overforbruk i Lillehammer, sammenlignet med Ringsaker, er på ca. 49 millioner eller innpå 100 årsverk. Det tilsynelatende overforbruk i Etnedal er til sammenligning bare på ca. 12 årsverk.

Hvis man ikke tror at det er slike betydelig administrative effektivitetsforskjeller mellom norske kommuner kan man si det foreligger et paradoks. Den enkle forklaring på at paradokset bare er tilsynelatende er ganske enkelt at tallene for sentraladministrative utgifter per innbygger ikke er sammenlignbare. Poenget med denne rapport er å forklare eller dokumentere at slike tall ikke er sammenlignbare.

Tabell 1.2:

Sentraladministrative utgifter (brutto) per innbygger Gjøvik, Hamar, Lillehammer og Ringsaker, regnskap 2010.

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

1.1.2 Det annet paradoks

Det annet paradoks er knyttet til det forhold at mindre kommuner gjennomgående har klart høyere utgifter per innbygger til sentraladministrasjon enn større. Etter 1990 er antall kommuner redusert med innpå tyve kommuner. Det er særlig mindre kommuner som er innlemmet i større.

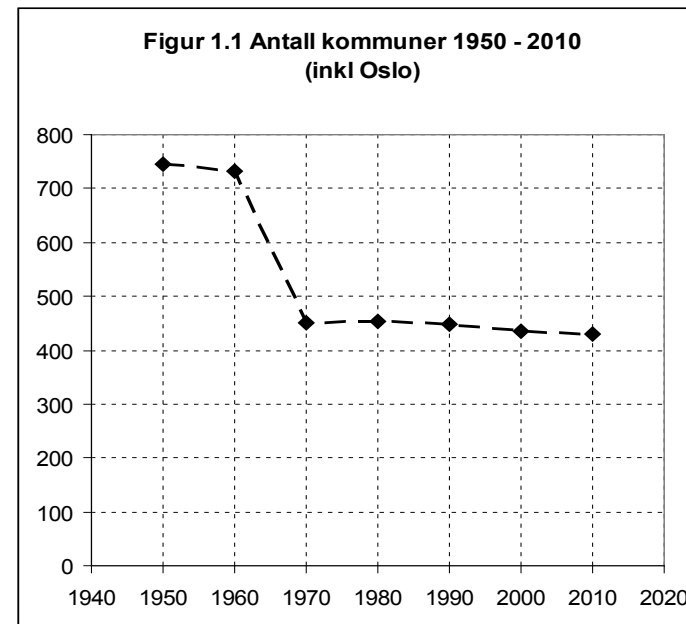
Begrunnelsen for slike innlemmelser er ofte at det vil føre til utgiftsbesparelser, særlig på det sentraladministrative området. Det foreligger imidlertid stort sett ingen dokumentasjon på at man har spart utgifter ved å innlemme mindre kommuner i de større.³

Eventuelle besparelser ved den kommuneinndelingsreformen i 1960-årene, som reduserte antall kommuner med innpå 40 prosent, har man ikke søkt å dokumentere. Det kan sies å ha sine gode grunner.⁴ I tabell 1.3 er det gitt en oversikt over utviklingen i antall kommuner i perioden 1950 til 2010. Årsaken til at det er flere kommuner i 1980 enn i 1970, skyldes at en del tvangssammenslutninger ble opphevet.⁵

Tabell 1.3:
Antall kommuner 1950 – 2010 (inkl. Oslo).

År	Kommuner
1950	744
1960	732
1970	451
1980	454
1990	448
2000	435
2010	430

I figur 1.1 er det gitt en illustrasjon av tallene i tabell 1.3.



I løpet av de siste 30 år har 18 kommuner blitt «borte». De utgiftsmessige effekter av disse sammenslutninger er i hovedsak ikke søkt beregnet, – kfr. avsnitt 2.2.3. En nyere undersøkelse av frivillige kommunesammenslutninger, kfr. Brandtzæg (2009), utført på oppdrag av Kommunaldepartementet, inneholder lite eller intet om de økonomiske besparelser.⁶

Det kan derfor fremstå som et paradoks at en primær begrunnelse for kommunesammenslutninger vanligvis har vært ønsket om utgiftsbesparelser. De politikere som har oppfattet at kommunesammenslutninger vanligvis ikke gir besparelser (iallfall ikke av nevneverdig betydning) skifter derfor til en annen argumentasjon. Noen argumenter er

³ Hovedunntagelsen synes å være den frivillige sammenslutning av Ramnes og Våle kommuner (Vestfold) til Re, – kfr. Agenda (2006). Se også avsnitt 2.2.3.

⁴ Hensikten med denne omfattende reform var ikke å spare utgifter. Hensikten var blant annet å tilpasse kommuneinndeling til nye kommunikasjonsforhold, herunder bilbruk, veier og broer, samt motorisert sjøtransport.

⁵ Kfr. NOU 1974:14 Vurdering av 21 kommunesammenslutninger (Tallaksen-utvalgets innstilling).

⁶ Det gjelder innlemmelse av Skjerstad i Bodø, Frei i Kristiansund, Tustna i Aure og Ølen i Vindafjord.

etterprøvbare.⁷ Andre argumenter kan ikke prøves. Det er påstander om at sammenslutninger gir «nye store muligheter en gang i fremtiden», – kfr. Brandtzæg (2009). Forklaringen på de – iallfall tilsynelatende – manglende utgiftsbeparelser ved kommunesammenslutninger kan være:

- (a) Tallene for sentraladministrasjonsutgifter i mindre og større kommuner er ikke sammenlignbare. Det skyldes blant annet at man i en mindre kommune vanligvis ikke finner det regningssvarende å fordele en del administrasjonsutgifter på de ulike oppgaver. I større kommuner kan det derimot være regningssvarende.
- (b) Utgiftsnivået i mindre kommuner avspeiler bosettingsmønsteret i landet. Disse utgifter forsvinner ikke ved kommunesammenslutninger.
- (c) Eventuelle besparelser er i et relativt perspektiv beskjedne, dvs. sett i forhold til de samlede brutto driftsutgifter kan det i beste fall dreie seg om besparelser på under fem prosent. Da mange beløp i en kommunes budsjett endres mer enn dette fra det ene år til det annet (pris- og lønnsstigning, endringer i inntektssystemet, endringer i funksjonsfordelingen osv.), slik at en liten utgiftsbeparelse forsvinner i det store helhetsbilde.

1.2 Problemstillingen

1.2.1 Bruk av indikatorer

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 hvilke som er best og hvilke som er dårligst. Det er utallige muligheter for konstruksjon av slike indikatorer.

⁷ Et eksempel (som ikke holder) er at sammenslutninger gir bedre tjenester i mindre kommuner, – kfr. Difi (2010. a og b). Et annet eksempel, som også kan tilbakevises, er at det er behov for større fagmiljø.

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.⁸

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 besparelspotensial på kr 500 per innbygger. Hvis denne kommune har 10 000 innbyggere, så er den samlede potensielle besparelse på 5 millioner per år. Det er betydelig beløp, som hvis vi antar at et gjennomsnittlig arbeidsgiverbetalt årsverk koster 0,5 millioner, representerer ca. 10 årsverk. Når man på bakgrunn av Kostratall 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.

⁸ 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. Det forhindrer ikke at det i Kostra presenteres en rekke kvalitetsindikatorer, – kfr. avsnitt 2.4.

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, – kfr. kap. 4, 5 og 6.

1.2.2 Presisering av problemstillingen

Spørsmålet som undersøkes i denne oppgaven er i hvilken grad Kostra-veilederen⁹ 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

⁹ Kostra-veilederen er nærmere beskrevet i kapittel 4.

varsomhet og eventuelt korrigeres. Slike korreksjoner skulle være fullt mulig i benchmarking analyser (referansemålinger), hvis man begrenser seg til et lite antall kommuner som man kan ha god kunnskap om.

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

- (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

Manglende sammenlignbarhet ved Kostra-tallene representerer ikke noe nytt. Det nye kan sies å ligge i at det i denne sammenheng fortas en nærmere analyse av forholdet. Problemene med Kostra er påpekt i Østre et al. (2005), spesielt i vedlegget, når det gjelder sentraladministrative utgifter. Det er også påpekt av Opstad og Rolfsen (2005), som side 190, uttaler:

Konklusjonen vår er at KOSTRA-tall bare delvis kan brukes i målestokkanalyse (dvs. referansemålinger) på veien mot bedre ressursutnyttelse og mer effektive prioriteringer i kommunene. Tall fra KOSTRA er ikke presise nok til å kunne gi direkte indikasjoner på ubenyttet forbedringspotensial, og tallene er fortsatt beheftet med en del usikkerhet og feil.

1.3 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 noen 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 sterkt 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 besparingspotensial 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 informasjon om disse begrepene.

Kostra er ment å være et verktøy for kommunene i arbeidet med å maksimere kostnadseffektivitet, prioriteringseffektivitet og ved 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 besparingspotensial ved å slå sammen kommuner til større enheter.

1.4 Avgrensinger

1.4.1 Sentraladministrative utgifter

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 sees det på sentraladministrative utgifter (dvs. utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter). Dette er den delen av den kommunale tjenesteproduksjon som ikke direkte utadretta, men som representerer sentrale funksjoner som er en forutsetning for øvrig tjenesteproduksjon.

Utgifter til sentraladministrative oppgaver blir ofte trukket fram som et eksempel på hvor kommunene har et teoretisk besparingspotensial, 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.

Avgrensningen til sentraladministrative utgifter betyr ikke at undersøkelsens utsagnkraft svekkes.

Anta at en kommune har en samlet årlig utgift på C. Kommunenes utgifter kan inndeles i sentraladministrative utgifter, C_1 , og andre utgifter, C_2 . Dvs.

$$C = C_1 + C_2.$$

Eller ved å legge an en relativ betraktning, dvs. se på budsjettprosentandelene:

$$1 = \frac{100C_1}{C} + \frac{100C_2}{C}$$

En mindre kommune vil gjerne regne en større del av sine utgifter som sentraladministrative og det er i tråd med Kostra-veiledningen, fordi det medfører et bokføringsmessig ekstraarbeid å fordele mindre utgiftsposter på ulike oppgaver. En mindre kommune vil derfor gjerne ha en større andel av utgiftene på sentraladministrasjon, C_1/C . Dermed reduseres utgiftsandelen for andre oppgaver tilsvarende. En større kommune vil derimot fine det hensiktsmessig å fordele en større del av utgiftene på andre oppgaver.

Regneeksempel:

Anta at to kommuner sammenlignes. Anta at kommune A med 2000 innbyggere og kommune B har 6 000 innbyggere. Det er regnet med at begge kommuner har samme utgift per innbygger (kr 60 000). Kommune A har en (sentral-)administrasjonsutgift per innbygger på kr 6 000, mens kommune B med 6 000 innbyggere har en tilsvarende utgift per innbygger på kr 3 000. Det betyr i henhold til tabell 1.4.1 at kommune A bruker 10 prosent av utgiftene på administrasjon, mens B bare bruker 5 prosent.

Tabell 1.4.1:

Linje nr		A(N=2000)	B(N=6000)
1	Samlet utgift per innbygger	60 000	60 000
2	Samlet utgift i alt	120 000 000	360 000 000
3	Adm utgift per innbygger	6 000	3 000
4	Adm utgifter i alt	12 000 000	25 200 000
5	Adm utgifter i pst (budsjettprosent)	10	5

Anta at kommunene A og B har seks hovedoppgaver inkl. administrasjon. For å få et enkelt regneeksempel antas det her at de fem ikke-administrative oppgaver er like store regnet i utgiftsbeløp. Kommune A kan sies å føre en stor del av ulike administrasjonsutgifter på sentraladministrasjon, slik at budsjettprosentene for øvrige utgiftsformål blir lavere [18 prosent (i gjennomsnitt) i tabell 1.1.1]. Kommune B legger mer arbeid i å fordele administrasjonsutgifter på oppgaver, slik at budsjettandelen for sentraladministrasjon bare blir 5 prosent, men det medfører at budsjettprosentene for øvrige oppgaver blir noe høyere. Dette er illustrert i tabell 1.4.2.

Bemerk at forskjellene i budsjettprosentene for sentraladministrasjoner er betydelig, mens forskjellene i budsjettprosentene for de øvrige oppgaver er mindre dramatisk. Når man ser på budsjettprosentene for virkelige budsjett er denne økning for andre oppgaver ofte «ikke synlig».

Tabell 1.4.2:

Oppgave	Budsjettprosent	
	A	B
1 (adm)	10	5
2	18	19
3	18	19
4	18	19
5	18	19
6	18	19
	100	100

Konklusjon:

Manglende sammenlignbarhet for én oppgave (sentraladministrasjon) forplanter seg til de øvrige oppgaver og gjør også disse mindre sammenlignbare. Avgrensning til å se på sentraladministrative utgifter synes derfor ikke å begrense konklusjonenes utsagnskraft.

1.4.2 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.

I denne analyse er det ikke behov for studie av alle kommuner eller av et representativt utvalg av kommuner. Det er derimot viktig å se på et utvalg av kommuner, der man enkelt har mulighet for å se hvilke spesielle forhold som vil kunne gjøre seg gjeldende, – kfr. kap. 3.

Vi har valgt å se på de 48 kommuner i Hedmark og Oppland. Det mangler data for to kommuner, Elverum og Os. De har ikke rapportert data innen fristen. Utvalget består derfor av 46 kommuner.

Fire av kommunene i Hedmark og Oppland er studert nærmere, kap. 6. Det dreier seg om tre sammenligninger mellom

- (a) to større kommuner Gjøvik og Lillehammer,
- (b) to mindre kommuner Etnedal og Tolga,
- (c) en større og en mindre kommune Etnedal og Gjøvik.

1.4.3 Datagrunnlaget

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 enkelttilfeller 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.

1.5 Opplegget for rapporten

Undersøkelsen er gjennomført i to deler.

Den første delen, kap. 2 og 3, er skrevet av Stein Østre. Kap. 2 kan sies å være en nærmere utdypning av problemstillingen. Det presenteres en enkel lineær modell som gir en god beskrivelse av sentraladministrativ utgift per innbygger som funksjon av folketallet. Modellen kan også brukes som utgangspunkt for å forklare hvorfor kommune-sammenslutninger erfaringsmessig ikke synes å gi gevinst, – kfr. paradoks nr 2 foran. Hertil drøftes effektivitetsbegrep generelt men eksemplifisert med kommunal produksjon. Avslutningsvis i kap. 2 behandles kvalitet i kommunal virksomhet, samt mulighetene for ineffektivitet i «offentlige forvaltningsmonopoler», såkalt X-ineffektivitet, – kfr. Ringstad (2011).

Kap. 3 omhandler kommunale sammenlignbarhetsproblemer og metoder. Herunder referansemålinger (benchmarking) og sammenligning med beste enhet (best practice), samt analyser av budsjettprosenter (budsjettandeler). Videre behandles problemet med «fordelingsdiskuterbare utgifter (FDU)», samt utgiftsfordelingsproblemene. Det synes grunn til å tro at den valgte fordeling av fordelingsdiskuterbare utgifter betyr lite for de beslutninger som skal fattes i en kommune.

Den annen del av rapporten, kap. 4, 5 og 6 er skrevet av Anne Kari Ranheim. Kap. 4 presenterer Kostra-systemet for kommunal bokføring og rapportering til staten. Hovedkonklusjonen er at Kostra-veilederen gir frihet til kommune for selvstendige tolkninger i en rekke sammenhenger.

Kap. 5 er en nærmere analyse av hovedfunksjon 100 i Kostra: Politisk styring, administrasjon og fellesutgifter, som i denne rapport omtales som sentraladministrasjon.

Kap. 6 er en detaljert gjennomgang av fire kommuner, som studeres parvis. Det kan sies å være praktisk eksempler på referansemåling (benchmarking) og sammenligninger med beste enhet (best practice). I avsnitt 6.2 studeres sentraladministrasjonene i Gjøvik og Lillehammer, som i norsk sammenheng er større kommuner som hver har ca. 27 000 innbyggere. I avsnitt 6.3 studeres tilsvarende forhold i Etnedal og Tolga, som er to mindre kommuner med ca. 1 500 innbyggere. Avslutningsvis sammenlignes en større og en mindre kommune, eksemplifisert med Gjøvik og Etnedal.

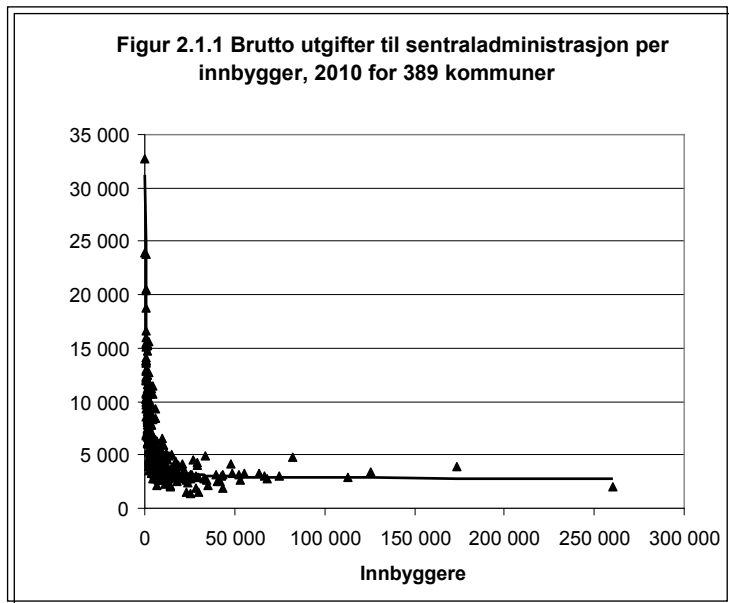
2. EFFEKTIVITETSPROBLEMER

Kapitlene 2 og 3 kan trolig overspringes av lesere som bare er interessert i de rent bokføringsmessige aspekter ved bruk av Kostra-tall.

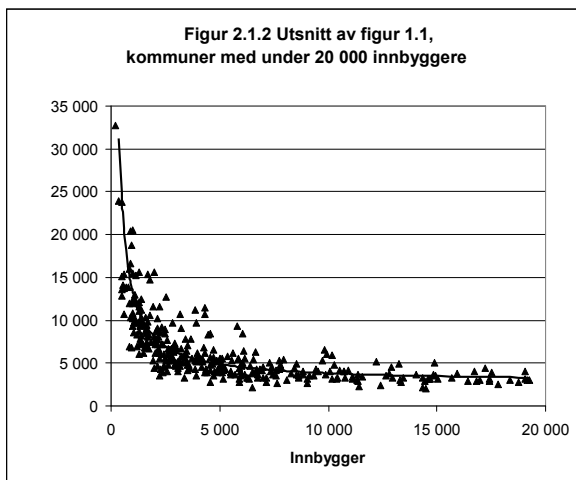
2.1 Sentraladministrative utgifter per innbygger

Figur 2.1.1 gir spredningsdiagrammet for 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 sterkt variasjon i utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter per innbygger i norske kommuner.

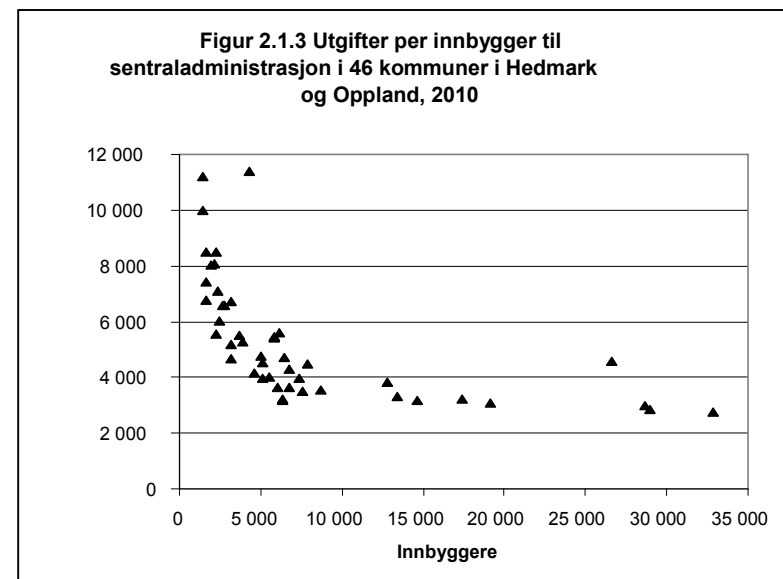
Diagrammet viser klart at brutto driftsutgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter avtar med antall innbyggere i kommunene. Figur 2.1.1 gir et hovedinntrykk av situasjonen, men figuren er lite oversiktlig.



I figur 2.1.2 er det gitt et utsnitt av figur 2.1.1 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 utgifter per innbygger til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter i 46 kommuner i Hedmark og Oppland. 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 noe ut er den nest minste, Engerdal, 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.

2.2 Den enkle lineære modell

2.2.1 Modellen som databeskrivelse

Den enkleste forklaring på nevnte forhold er at brutto driftsutgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter, C_i , er en lineær funksjon av antall innbyggere, N_i .¹⁰ Fotskrift k betyr at tallene gjelder kommune nr k, når det er K kommuner i alt. C betegner kostnad (cost). La a betegne den del av utgiftene til sentraladministrasjon (politisk styring, administrasjon og fellesutgifter) og så omtale bare som administrasjon, som er uavhengig av antall innbyggere, dvs. en slags minste utgift som er nødvendig i alle kommuner. Konstanten a angir det minste fellesmultiplum av utgifter, som rent administrative er nødvendig for å etablere en kommune. La b betegne en konstant faktor, som multiplisert med folketallet, dvs. bN_i , angir den del av administrasjonsutgiftene som er avhengig av antall innbyggere i en kommune. Man har da følgende sammenheng, der fotskriften i betegner at sammenheng gjelder kommune nr i:

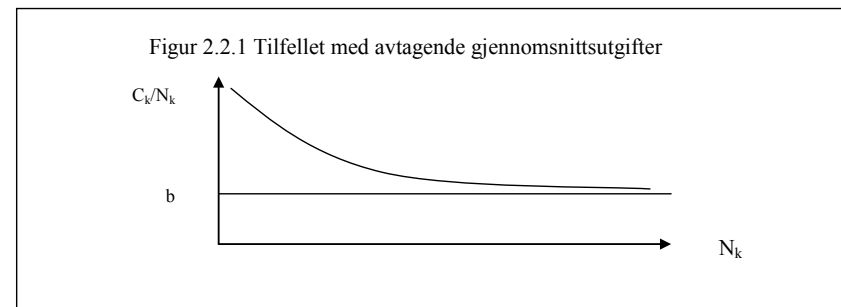
$$(2.2.1) \quad C_i = a + bN_i$$

Hvis man ser på administrasjonsutgift per innbygger får man

$$(2.2.2) \quad \frac{C_i}{N_i} = \frac{a}{N_i} + b$$

Formel (2.2.2) gir den type kurve som avtar mot venstre i figurene 2.1.1 til 2.2.3. Den grunnleggende struktur i slike grafer er angitt i figur 2.2.1. Kontantleddet eller de innbygger uavhengige utgifter går mot null når antall innbyggere vokser over alle grenser.

¹⁰ 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 oppnevning av Schie-komiteen i 1946 og ble avsluttet med Tallaksen-utvalgets innstilling 1974:14 Vurdering av 14 kommunesammenslutninger.



Ved regresjonsanalyse kan koeffisientene k og p fastlegges. I vedlegg 1 Om regresjonsanalyser, er det gitt en forenklet forklaring på regresjonsanalyser med henvisning til statistisk litteratur. Regresjonsberegning gjennomført for 395 kommuner.¹¹ Det gir følgende estimater for a og b:

$$a = 10\,534\,807, \text{ dvs. } 10,5 \text{ mill kr og}$$

$$b = 2\,765$$

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

Konklusjonen må derfor være at den lineære modell, dvs. at utgiftene til sentraladministrasjon (politisk styring, administrasjon og fellesutgifter) som en lineær funksjon av folketallet, gir en dekkende databeskrivelse men ikke nødvendigvis representerer en kausal sammenheng.

¹¹ 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.

2.2.2 Virkningen av kommunesammenslutninger

Spørsmålet blir derfor om den enkle lineære modell for kommune utgifter til sentraladministrasjon stemmer med de praktiske erfaringer man har med kommunesammenslutninger.

La oss anta at Kostra-tallene for utgifter til sentraladministrasjon i kommunene er fullt ut sammenlignbare og at alle kommuner i prinsippet har de samme verdier for a og b. Anta at kommunene A og B vurderes sammenslått. Kommunene har følgende funksjoner for sine sentraladministrative utgifter:

$$(2.2.3a) \quad C_A = a + bN_A.$$

Og

$$(2.2.3b) \quad C_B = a + bN_B.$$

Det kan virke nærliggende å tro at sammenslutning av kommunene vil gi følgende utgiftsfunksjon

$$(2.2.4) \quad C_{A+B} = C_A + C_B = a + b(N_A + N_B)$$

Det vil si at sammenslutning gir en besparelse på konstanten a, som er beregnet til ca. 10 millioner.

Ut fra denne beregningen skulle effekten av kommunesammenslutninger være en besparelse for utgifter til sentraladministrasjon (politisk styring, administrasjon og fellesutgifter) på ca. 10 millioner kroner for hver kommune som «forsviner». Det synes ikke å være tilfelle. Siden 1990 er antall kommuner redusert med 18 uten at det kan dokumenteres besparelser. Det synes å kunne ha tre forklaringer:

- (i) Gevinsten er for liten til å synes
- (ii) Konstantleddet er bostedsavhengig
- (iii) Nedlagte rådhus må erstattes av kommunedelssenter

(i) Gevinsten er for liten til å synes

I følgende eksempelberegning betraktes fem kommuner fra 5000 til 100000 innbyggere, – kfr. tabell 2.2.1. Det antas at alle de fem kommuner har en total brutto driftsutgift på kr 50 000 per innbygger. En gevinst på 10 millioner representerer relativt sett ikke noe stort beløp. For kommuner med mer enn ca. 23 000 innbyggere vil besparelsen utgjøre mindre enn én prosent av de samlede utgifter. Selv for kommuner med 5 000 innbyggere er gevinsten under fem prosent.

Videre er det slik fra det ene år til det annet at, så skjer det endringer i nivåene for kommunale utgifter og inntekter. Utgiftene påvirkes av pris- og lønnsutviklingen, mens inntektene påvirkes av endringer i det statlige tilskuddsystem (det kommunale inntektssystem).

På denne bakgrunn kan man hevde at gevinstene ved kommunesammenslutninger må forventes å være såpass beskjedene at de ikke vil ha noen åpenbar effekt på budsjettet til «en ny kommune», dvs. en kommune som har fått innlemmet en eller flere nabokommuner.

Tabell 2.2.1:

Innbyggere	Brutto driftsutgift per innbygger	Samlede brutto driftsutgifter	Besparelse på 10 millioner i prosent
5 000	50 000	250 000 000	4,0
10 000	50 000	500 000 000	2,0
25 000	50 000	1 250 000 000	0,8
50 000	50 000	2 500 000 000	0,4
100 000	50 000	5 000 000 000	0,2

Kommunesammenslutninger gir ut fra den lineære modell positiv effekt når det gjelder sentraladministrative utgifter, men de er forholdsvis små. De er dermed vesentlig lavere enn det som det har vært vanlig å påstå.

Innlemmelse av Mosvik i Inderøy, som vil skje 1/1-12, er utredet av Brandtzæg et al. (2010). Rapporten er noe uklar på hva den egentlige utgiftsbesparelse anslås til. På side 69 hevdes det at «*Det langsiktige årlige tilskuddsnivået for den sammenslåtte kommunen ligger 14*

millioner under det de selvstendige kommunene hadde til sammen.»¹²
Denne potensielle besparelse utgjør ca. 4 prosent av det samlede driftsutgiftsnivå i de to kommuner sett under ett.¹³

(ii) Alternativ tolkning av det befolkningsuavhengige element

En annen forklaring kan være at konstantleddet, a , ikke er avhengig av at en kommune eksisterer som egen beslutningsenhet, men at dette er utgifter som er knyttet til bosettingsmønsteret. Det betyr at en sammenslutning av kommunene A og B ikke gir (2.2.4), men

$$(2.2.5) \quad C_{A+B} = 2a + b(N_A + N_B)$$

Dermed vil det ikke foreligge noen sammenslutningsgevinst. Det innbyggeruavhengige element blir bare doblet. Likevel kan det fremstå som om sammenslutning gir økt effektivitet, hvis man bare ser på utgift per innbygger.

Det er illustrert ved et regneksempel i tabell 2.2.2. Kommune A har 2 000 innbyggere og en samlet administrasjonsutgift på 16 millioner eller kr 8 000 per innbygger. Kommune B har 8 000 innbyggere og en samlet utgift på 32 millioner og en utgift per innbygger på kr 4 000. Hvis det er slik at sammenslåing ikke endrer de samlede administrasjonsutgifter slik at de blir (16 + 32) 48 millioner. For den sammenslåtte enhet blir utgift per innbygger på kr 4 800. Dette kan fremstå som en gevinst, hvis man bare ser på utgifter per innbygger, idet utgift per innbygger i kommune A er nesten halvert. I realiteten har det ikke skjedd noen realøkonomisk endring. Dette kan omtales som «**tilsøringseffekten**», dvs. tilsynelatende foreligger det en gevinst.

¹² De som ønsker seg færre kommuner i Norge, synes særlig opptatt av hva nasjonen kan spare av utgifter på sammenslåinger, så dette synes å være det riktig tall å bruke. Bemerk at dette er en forventet besparelse.

¹³ På side 59 er det antydnet et innsparingspotensial på i overkant av 19 millioner, men forfatterne synes å være i tvil om en slik gevinst er mulig eller ønskelig.

Tabell 2.2.2:

Kommune	Innbyggere	Samlede utgifter	Utgifter per innbygger
A	2 000	16 000 000	8 000
B	8 000	32 000 000	4 000
A+B	10 000	48 000 000	4 800

(iii) Nedlagte rådhus må erstattes av kommunedelssenter

Argumentet kan illustreres med et eksempel. Inntil 1913 var Alvdal og Folldal en kommune ved navn Lille-Elvdal kommune med sentrum i Alvdal. Gruve virksomheten i Folldal fikk etterhvert en slikt omfang at man fant det riktig å skille ut Folldal som egen kommune. I dag har de to kommuner til sammen ca. 4 100 innbyggere og enkelte vil hevde at de bør sammenslås. Selv om det er en rimelig god kjørevei mellom de to kommuner, så er avstanden likevel ca. 40 km, som tur/retur gir ca. 80 km. Det samlede areal i de to kommuner er 2 221 kvadratkilometer, som er på størrelse med Vestfold fylke (2 224 km²). Det er et argument som taler for at det opprettes et kommunedelssenter i Folldal, hvis Folldal skulle bli innlemmet i Alvdal. Dermed vil en eventuell besparelse lett kunne bli liten og eventuelt negativ.

Fra 1/1-12 innlemmes Mosvik (ca. 800 innbyggere) i Inderøy kommune (ca. 5 900 innbyggere) i Nord-Trøndelag. Det samlede areala er bare 365 km², og avstanden mellom kommunesentrene er ca. 10 km etter at det bygget bro over Skarnsundet. Det er lagt opp til at det skal etableres et kommunedelssenter i Mosvik.

2.2.3 Undersøkelser av kommunesammenslutninger

SSB i rapport 2002/15 ved Langørgen, Aaberge og Åserud (2002) presentert modellberegninger som på viser betydelige besparelser ved drastisk reduksjon av antall kommuner. Tre av de sammenslåinger som foreslås er gjennomført, men viser at SSB-beregningene i «beste fall» kan sies å overvurdere sammenslutningsgevinstene, – kfr. tabell 2.2.3. Man burde

derfor trolig «gå stille forbi» disse SSB-beregningene, men det har stadig blitt henvist til dem, som uttrykk som «den store sannhet» om gevinstene ved kommunesammenslutninger. Dette ble påpekt i Kommunal Rapport i februar 2011, men kritikken fikk ikke noe meningsfylt svar fra angjeldende SSB-forskere, – kfr. vedlegg 4, som gjengir innlegg fra Østre, «svar» fra Langørgen og Aaberge, samt avslutningsbemerkning fra Østre.

Stortingsbehandlingen av NOU 1992:15, Christiansen-utvalgets innstilling knesatte prinsippet om at kommunesammenslutninger skal være frivillige. Det gjelder iallfall inntil videre.

Konsulentfirmaet Agenda og Telemarksforskning har på vegne av Kommunal- og regionaldepartementet vurdert effektene av tre av de sammenslutninger som er «anbefalt» i nevnte SSB-rapport.

Agenda har sett på sammenslåingen av Ramnes og Våle kommuner i Vestfold til Re kommune per 1/1-2002, – kfr. Agenda (2005).¹⁴ De finner en besparelse på 10,8 millioner. I SSB-rapporten hevdes det imidlertid at gevinsten vil være 20,1 millioner. Samlede brutto driftsutgifter i Re lå i 2008 på ca. 440 millioner. Besparelsen beregnet av Agenda representerer ca. 2,5 prosent av dette beløp.

Telemarksforskning, Brandtzæg (2009) har sett på fire frivillige sammenslutninger.¹⁵ To av disse er behandlet i SSB-rapporten. Det er innlemmelsen av Skjerstad kommune i Bodø (Nordland) per 1/1-2005 og innlemmelse av Frei i Kristiansund (Møre og Romsdal) per 1/1-2008. Hovedkonklusjonene til Telemarksforskning er at kommunesammenslutninger har en rekke

¹⁴ Geir Vinsand er ansvarlig for Agenda-rapporten og han var i sin tid en av sekretærene for Christiansen-utvalget (NOU 1992:15).

¹⁵ SSB-rapporten omhandler fortrinnsvis mer omfattende sammenslutninger, slik at følgende to sammenslutninger/innlemmelser ikke er dekket. (A) Per 1/1-2006 ble Tustna kommune innlemmet i Aure kommune (Møre og Romsdal). (B) Per 1/1-2006 ble Vindafjord og Ølen kommuner (Rogaland) slått sammen.

positive effekter. Telemarksforskning synes ikke å dokumentere eller sannsynliggjøre økonomiske innsparinger, så det er nærliggende å tro at de i beste fall er ubetydelige.

Tabell 2.2.3:

Dato	Kommune	Prognose SSB-besparelse mill per år	Efterprøvning
1/1-02	Re	20,1	10,8 (Agenda)
1/1-05	Bodø inkl. Skjerstad	4,2	? (Telemarksforskning)
1/1-08	Kristiansund inkl. Frei	15,8	? (Telemarksforskning)

2.2.4 Sammenfatning

Dette betyr at den lineære modell ikke er uforenelig med undersøkelser av sammenslutninger som er gjennomført. Det kan derfor fastholdes at innenfor rammen av den enkle lineære modell kan mangel på gevinster skyldes

- (i) at gevinsten er så liten relativt sett at den ikke synes eller spiller noen avgjørende rolle i forhold til totalbudsjettet [andre årlige endringer i kommunenes inntekter (tilskudd), lønns- og prisendringer generelt, samt eventuelle mindre justeringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommuner gjør at enkelte mindre endringer ikke nødvendigvis vil «synes»],
- (ii) at det ikke er noen gevinst, da kommunale utgifter er knyttet til bosettingsmønsteret og ikke til den administrative inndeling i kommuner [spesielt må man kunne anta at hvis det samlede areal i en ny sammensluttet enhet blir svært stort kanskje flerganger større enn Vestfold fylke, så den kommunale produksjon fortsatt skje desentralt],

(iii) at sammenslutninger, om gir store areal, vil rådhus bare bli erstattes av kommunedelssenter, mye av den tenkte administrative besparelse uteblir derved samt at kostnadene ved koordinering (koordineringskostnadene) vil øke, samt reiseutgiftene for folkevalgte og administrasjon.

Den lineære modell forutsetter imidlertid at kommunale utgifter til sentraladministrasjon er sammenlignbar mellom kommuner. Det gjør bildet mer brokete.

Poenget med denne rapport er å vise at disse utgiftene i liten grad er sammenlignbare. Årsaken er at mindre kommuner vil ha en tendens til å føre for stor del av oppgaverelatert administrasjon under sentraladministrasjon.

2.3 Effektivitetsbegrep

2.3.1 Produktivitet og enhetskostnad

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 produktiviter. Arbeidskraftens produktivitet er en partiell produktivitet, da man ser på forholdstallet mellom produktmengde og antall årsverk (timeverk eller lignende). Ved beregning av totalproduktiviter 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 totalproduktiviter 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

$$(2.3.1a) \quad (AP)_i = \frac{Q_i}{C_i}$$

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

$$(2.3.1b) \quad (AC)_i = \frac{C_i}{Q_i}$$

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 løsning med høyest produktivitet.

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

$$(2.3.2) \quad (AP)_1 > (AP)_2.$$

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.

$$(2.3.3a) \quad Q_1 > Q_2.$$

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.

$$(2.3.3b) \quad C_1 < C_2.$$

I den enkle tilfelle med en ressurs (f eks arbeidskraft av en type), R_i for ressursforbruk i enhet nr i , man 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 utgiftskomponent, 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 lønnsstariffer 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 meget, 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.

2.3.2 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).¹⁶ Andre enheter med sammensatt produksjon er skoler, sykehjem, hjemmehjelpsordninger, legekantor osv. som står overfor samme type av avveings- 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.

2.3.3 Beregninger per tjenestemottager eller per innbygger

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

$$(2.3.1b) \quad (AC)_i = \frac{C_i}{Q_i}$$

¹⁶ I barnehager og skoler vil skille mellom «greie barn/elever» og «vanskelige barn/elever» kunne være viktigere enn alder. I sykehjem skiller man tilsvarende mellom «lette» og «tunge» pasienter.

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 ofte være et veid aggregat av ulike produksjonstyper.

Dette aggregeringsproblem 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

$$(2.3.4a) \quad Q_i = k_i E_i.$$

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

$$(2.3.4b) \quad Q_i \approx k E_i.$$

Utgift per tjenestemottager (elev) kan da beregnes som

$$(2.3.4c) \quad k(AC)_i \approx \frac{C_i}{E_i}$$

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

Denne størrelse kan under forutsetningen (2.3) 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 år 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

$$(2.3.5) \quad N_i \approx 0,13 E_i.$$

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

Da vi vet at forutsetningen (2.3.5) 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 upresisitet 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

$$(V2.6) \quad C_{\text{skole}} = WL.$$

Ved å se på skoleutgift per elev får man

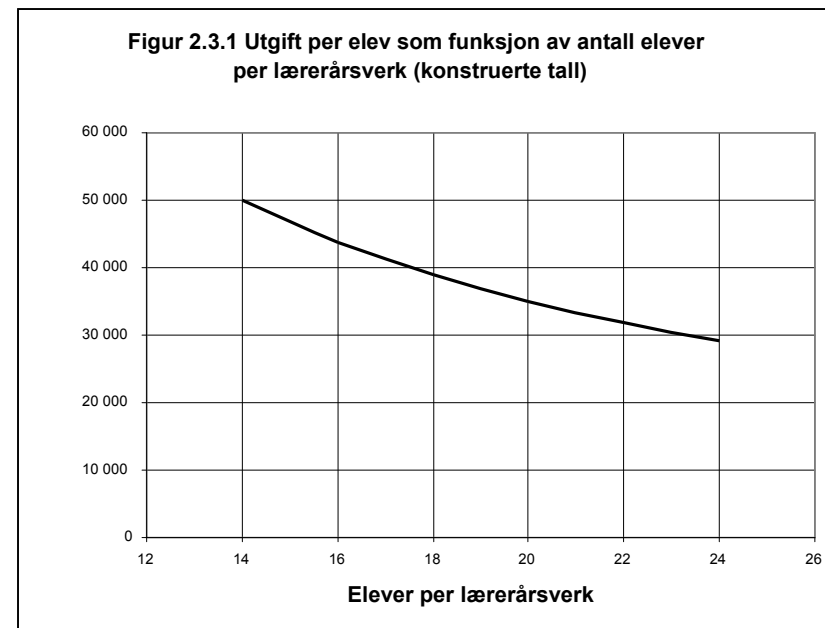
$$(V2.7) \quad \frac{C_{\text{skole}}}{E} = \frac{WL}{E} = \frac{W}{\frac{E}{L}} = \frac{W}{e}$$

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.¹⁷ Da får man en situasjon som avbildet i figur 2.3.1. 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.

¹⁷ 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.



2.4 Kvalitetsvurderinger

2.4 1 Kvalitet i sentraladministrasjonen

Bemerk innledningsvis at sentraladministrasjon brukes som betegnelse for hovedfunksjon 100 i Kostra, som omfatter politisk styring, administrasjon og fellesutgifter.

(I) Generelt

Det synes ikke å foreligge noen dokumentasjon på at det er systematiske forskjeller i kvaliteten på sentraladministrative beslutninger for forskjellige kategorier av kommuner. En beslutning fattes på et tidspunkt, T_0 , under bestemte forutsetninger, dvs. en beslutning fattes under en implisitt ceteris paribus forutsetning, dvs. at andre forhold, som

kan påvirke eller kullkaste effekten av beslutningen ikke vil inntreffe. Effektene av beslutningen viser seg først i ettertid på tidspunktene T_1 , T_2 , T_3 , osv. Samtidig vil alltid andre forhold i samfunnet endre seg.

Kvaliteten på sentraladministrative beslutninger kan sies å være dårlig, hvis den bygger på urealistiske forutsetninger og således viser seg å ha andre virkninger enn det som ble antatt a priori. I denne sammenheng har «dårlige beslutninger» intet med partipolitikk å gjøre. Det dreier seg i så fall om en annen form for dårlighet.

Eksempler på dårlige beslutninger kan være finansoperasjoner utført av de såkalte Terra-kommuner. Den egentlige årsak bak er trolig overdreven avregulering av regler for kommunal finansforvaltning, som er departementets ansvar.

En annen type dårlige beslutninger er knyttet til større investeringer i idrettsanlegg, rådhus, kulturhus og lignende, der bygge- og anleggskostnadene er vurdert for lavt, slik at det blir overskridelser. I disse tilfeller kan det være en viss tvil, da de som ivrer for slike bygg kan se seg tjent med å gi inntrykk at prisen er lav for å få igjennom et vedtak. Tall for overskridelser viser seg vanligvis et stykke ut i byggeperioden og da er det for sent å snu.

NHO har påstått at mindre kommuner er dårligere spesielt i næringspolitiske saker på grunn av mangel på fagfolk. Det er påstand som ikke bare mangler empirisk belegg, men som også synes teoretisk urealistisk. Næringspolitiske saker gjelder opprettholdelse og/eller etablering av nye arbeidsplasser. Dette er arbeid som – uten unntak – er høyt prioritert i mindre kommuner, som alltid synes å ønske befolkningsvekst. I slike saker vil vanligvis ordfører, rådmann med flere legge andre viktige saker til side slik at næringspolitikken kan prioriteres fullt ut.

Mangel på fagfolk er ikke noe praktisk problem, hverken i mindre eller større kommuner. Ved mer kompliserte næringspolitiske saker må det likevel leies inn hjelp fra spesialiserte firma enten det gjelder forretningsadvokater, rådgivende ingeniører, forskningsinstitusjoner med mer. Visse fagforeninger for bestemte profesjoner, spesielt jurister og siviløkonomer,

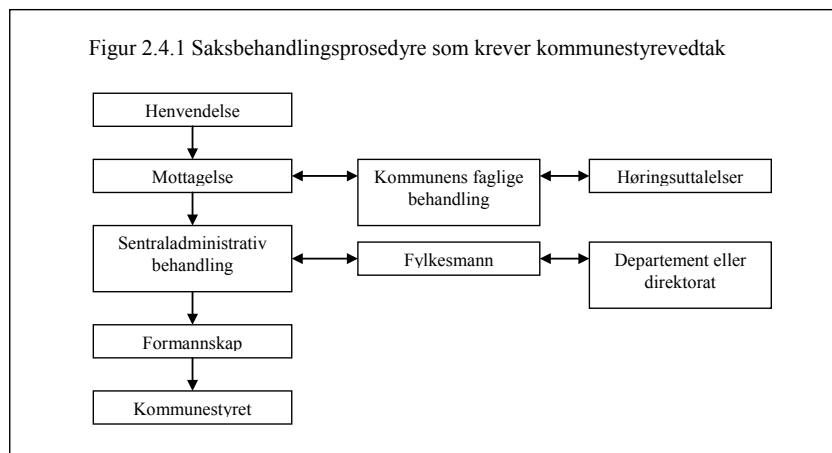
har hevdet at kommuner trenger slike fagfolk, som er medlemmer av deres foreninger, for å kunne fungere godt. Det er i hovedsak misvisende da eksempelvis jurister og siviløkonomer vanligvis er spesialisert. Jurister med spesialisering i forvaltningsrett vil vanligvis ikke uttale seg med autoriteter i eiendomstvister, straffesaker osv. Siviløkonomer med spesialisering i regnskap stiller heller ikke spesielt sterkt i saker angående investeringsprosjekter osv.

(II) Saksbehandlingstiden

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i sentraladministrasjonen kan til en viss grad brukes som indikator for effektivitet. Problemet er at alle saker er forskjellige og krever forskjellig tidsforbruk for å oppnå en fullverdig saksforberedelse. Et stort antall kompliserte saker med lang saksbehandlingstid vil trekke opp saksbehandlingstiden uten at det dermed er uttrykk for manglende effektivitet.

I figur 2.4.1 gir et forenklet bilde av de tidkrevende elementer i behandling av en henvendelse. I byggesaker skal naboer med mer uttale seg (høringsuttalelser). I saker om fellings av rovdyr skal sakene innom fylkesmann og Direktoratet for naturforvaltning. Noen saker kan følge den direkte loddrett linje fra henvendelse til kommunestyret. Vanligvis skal formannskap og kommunestyret ha tilsendt sakene ca. en uke før møtet. Det betyr at enkle saker som kan gå rett til kommunestyret regulært gjerne vil da minst tre uker. Dette betyr at demokrati, der alle berørte parter skal få uttale seg er en tidkrevende prosess.

Noen saker trenger også tid til en viss politisk modning og søken etter kompromisser som kan gi grunnlag for flertallsbeslutning.



Det synes ikke dokumentert, men det kan være grunn til å tro at saksbehandlingstider i sentraladministrativ sammenheng, dvs. saker for formannskap og kommunestyre, vil være kortere i mindre kommuner. Det vil skyldes mindre saksmengde og mer oversiktlige forhold.

2.4.2 Kvalitet ved individrettede tjenester

Sentraladministrasjonen kan sies å produsere saksrettede tjenester. Innen spesielt barnehaver, skole, helse og omsorg, samt sosialtjenesten og helse, kan man sies å produsere individrettede tjenester.

Kvalitet knyttet til individrettede tjenester kan bare unntaksvis kvantifiseres på regulær måte. Et eksempel er beregning av dekningsgrader, eksempelvis hvor stor andel av en gruppe potensielle tjenestemottagere som mottar en tjeneste (sykehjemsplasser per person over 80 år, andelen barn som får barnehaveplass osv.). Et annet eksempel er saksbehandlingstider som er behandlet ovenfor.

I tillegg har man køer og ventelister, herunder kommer også ventetid for konsultasjonstime hos fastlege og ventetid på venteværelse osv.

Ved vurdering av kommunale individrettede tjenester er det viktig å skille mellom hvem som skal vurdere kvaliteten. Det er to hovedmuligheter. Den tradisjonelle vurdering er basert på hva fagfolk mener. Kvalitet ved tjenesteproduksjon i både offentlig og privat produksjon betyr vanligvis at det stilles spesielle formelle kompetansekrav til dem som skal utføre en tjeneste. I kommunal sammenheng er kravet absolutt (legetjenester) i andre tilfeller kan også andre skikkede anvendes, når det ikke er mulig å oppdrive fagfolk (førskolelærere, grunnskolelærere med mer).

I nyere tid underinnflytelse av den individualisering av offentlig virksomhet, som nye strømninger som New Public Management, så er det tjenestemottagers egen vurdering av tilfredsheten med en mottatt tjeneste, som ansees som avgjørende. Det omtales gjerne som «brukervurdering» eller «brukertilpasning».

(I) Tjenestemottagers vurdering

Det er tre forhold som gjør at tjenestemottagers vurdering av en mottatt tjeneste kan være lite verdifull for innretningen av offentlig tjenesteteyting.

(i) Forbruket av offentlige individrettede tjenester er vanligvis «gratis» for mottageren i den forstand at vedkommende selv ikke skal betale de fulle kostnader ved tjenesteleveransen. Ofte er det ikke «egenandeler» og da er tjenesten helt gratis for mottager. I privat sektor må man betale for de tjenester man mottar og man kan selv velge tjenesteleverandør, – kfr. frisørtjenester, advokattjenester osv.

(ii) For en rekke tjenester har vanligvis ikke tjenestemottageren faglige forutsetninger for å vurdere kvaliteten av en tjeneste. For tjenester levert av privat sektor gjelder det kanskje spesielt tannlegetjenester og tjenester fra bilverksteder. For offentlig betalte individrettede tjenester gjelder det samme for helse- og sosialtjenester, undervisningstjenester osv.

Det tradisjonelle måte å sikre kvalitet i tjenesteteytingen på er å stille faglige krav til tjenesteyteren i noen tilfeller omtalt som autorisasjon. I privat sektor lot man yrkesutøverne selv lage ordninger for kvalitetssikring, dvs. advokater skilt med at de var medlem av advokatforeningen,

arkitekter med at de var medlem av arkitektforeningen osv. For visse oppgaver kreves det offentlig autorisasjon, som bilverksted, statsautorisert revisjon osv.

I offentlig sektor har man godkjenningsordninger for leger, sykepleier osv. I våre dager betraktes det som selvsagt at en tjenesteleverandør har de fornødende kvalifikasjoner at det vanligvis ikke presiseres, dvs. man taler om leger og ikke om offentlig godkjente leger.

På visse felter er eller har det ofte vært mangel på fagfolk med godkjente kvalifikasjoner i forhold til det produksjonsvolum man ønsket seg. Det gjaldt tidligere særlig grunnskolen, der man måtte nøye seg lærere uten lærerhøgskoleutdannelse. I våre dager synes det spesielt å være en viss mangel på personer med førskolelærerutdannelse i barnehavene.

Godkjenningsordninger er vanligvis basert på formell utdannelse. Det betyr at realkompetansen ikke nødvendigvis er ivaretatt. Det finnes vel eksempler på at personer med erfaringsbasert realkompetanse kan gi bedre tjenester enn personer med godkjent kompetanse.

(iii) Et individs vurdering av en mottatt tjeneste er i stor grad avhengig av vedkommendes forventninger. Teoretisk kan det formuleres som en differanse:

$$(\text{kvalitetsopplevelse}) = (\text{erfart opplevelse}) - (\text{forventet opplevelse})$$

Hvis erfaringen med en tjeneste overtreffer forventningen er kvalitetsopplevelsen positiv, uansett det faglige nivå på ytelsen. Hvis erfaringen er dårligere enn forventet, så opplevelsen negativ. Den kan også være som forventet.

Problemet er da at kravstore personer eller personer med urealistiske forventninger gjerne vil få negative kvalitetsopplevelser. Personer med nøkterne forventninger eller som er lite kravstore vil vanligvis være fornøyd. Med andre ord, man vil kunne ha situasjoner der en kravstor person er misfornøyd selv om vedkommende mottar en «god tjeneste», mens en lite kravstor person kan være godt fornøyd med en langt dårligere tjeneste.

Hertil kommer at personlige forhold ved tjenesteyteren kan påvirke oppfatningen av kvalitet.

Det forhindrer ikke at man kan undersøke visse aspekter ved folks oppfattelse av kvaliteten ved kommunale tjenester. Innbyggerundersøkelsen til Difi-rapportene 2010:01 og 2010:14 viser klart at innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester avtar systematisk med folketallet i kommunen.¹⁸

(II) Kvalitetsstandarder

Da tjenestemottageres oppfatning av kvalitet dreier seg om subjektive opplevelser, der tjenestemottager selv vanligvis ikke må dekke de fulle utgifter, så kan slike oppfatninger ikke bli avgjørende for hva som skal betraktes som en passende offentlig betalt kvalitet.

Når spørsmålet overlates til fagfolk kan kvalitetskravet gjerne bli satt «noe høyt». Det vil være en tendens til at fagfolk kan ønske seg «idealkvalitet», da de ikke har ansvaret for å dekke de offentlige utgifter på området.

Vi kommer derfor trolig ikke utenom et system der folkevalgte fastlegger hva som skal være passende kvalitetsnivå på basis av vurderinger fra fagfolk, tjenestemottagere og vanlige velgere. I det store og hel synes eksisterende system å fungere rimelig bra når det gjelder (underforståtte) kvalitetsstandarder. Problemene med slike implisitte kvalitetsstandarder melder seg (a) når fagfolk ikke får tilstrekkelig med bevilgninger til å tilfredsstille kravene og (b) i de tilfeller der man skal bruke et privat firma som underleverandør av en tjeneste (f eks sykehjemsdrift).

¹⁸ Difi er forkortelsen til Direktoratet for forvaltning og IKT, som tidligere har hatt betegnelser som Statskonsult og Statens Rasjonaliseringsdirektorat.

2.5 Om ineffektivitet i offentlige monopoler

Betegnelsen monopol brukes fortrinnsvis om et firma som har enerett på legalt salg av et produkt, som ikke har nære substitutter (erstatningsprodukter). Et monopol selger således sitt produkt uten å være utsatt for konkurranse. Det gir to effekter:

- (i) Monopolpris: Firmaet (monopolisten) kan tilpasses prisen slik at det oppstår en monopolprofitt, som ligger over det som er nødvendig for avlønning av de produksjonsfaktorer som anvendes i produksjonsprosessen. Monopolprisen innebærer en inntektsoverføring fra forbrukerne/kundene til eierne av monopollet. Konkurransetilsynet har til oppgave å forhindre dannelse av private monopol.
- (ii) X-ineffektivitet: Det antas vanligvis at konkurranse mellom produsenter er nødvendig for å tvinge frem effektiv ressursutnyttelse. Med andre ord, monopoler har sikre og gode inntekter, slik at de ikke trenger bestrebe seg på å være effektive. Denne form for overforbruk av ressurser omtales gjerne som X-ineffektivitet, – kfr. Ringstad (2011).

Dette gjelder fortrinnsvis firma som selger sitt produkt (sine produkter). Det kan være privat eid, men det kan også være offentlig eid. Eksempler på offentlig eide monopoler i Norge for tiden synes å være Vinmonopolet og Norsk Tipping. Poenget med disse selskaper er at monopolprofitt skal inngå i statskassen, samtidig som omfanget av forbruket søkes regulert til hva som anses «forsvarlig». Spørsmålet om X-ineffektivitet i disse selskaper behandles ikke her.

Offentlig forvaltning har stort sett monopol på alle sine virkeområder. Kommuner kan sies å ha områdemonopol, dvs. at de er eneste produsent innenfor kommunegrensene. Ut fra monopolteorien kunne det derfor være naturlig å forvente at det vil kunne foreligge X-ineffektivitet på de fleste områder på grunn av manglende konkurranse.

Noen politiske partier ivrer for konkurranseutsettelse av kommunal virksomhet, dvs. at man bruker private underleverandører til produksjon av kommunalt betalte tjenester. Intensjonen er at X-ineffektivitet dermed kan elimineres eller iallfall reduseres. Bruk av underleverandører har etter hvert vært anvendt i en rekke land. Erfaringene fra bruk av underleverandører i mange land gir ikke noen generell og klar konklusjon. Det er ikke slik at bruk av private underleverandører alltid gir utgiftsbesparelser.¹⁹

En dansk analyse av «udlicitering», dvs. bruk av underleverandører, ved Ole Helby Petersen et al. (2011), hevder «*En samlet vurdering af udliciteringens effekter for økonomi og kvalitet på baggrund af de mange danske undersøgelser er ikke let at foretage.*» Denne analyse synes mest opptatt av kvaliteten ved de ulike undersøkelser som er foretatt i Danmark og internasjonalt i perioden 2000 til 2011.

Det man trygt synes å kunne si er at konkurranseutsettelse ved bruk av underleverandører ikke gir åpenbare positive erfaringer.

Hovedårsaken til det ligger i at man må skille mellom ytre og indre konkurranse. Når private firma konkurrer i et marked kan man si at det foreligger «en ytre konkurranse».

I offentlige forvaltningsenheter foreligger det «en indre konkurranse». I en kommune er det en øvre ramme for samtlige driftsutgifter. De forskjellige oppgaver eller virksomhetsområder kan sies å konkurrere innbyrdes for å sikre seg sin andel eller eventuelt en økt andel av de samlede utgifter. Det skyldes

- (a) at innbyggernes behov for flere og eventuelt bedre tjenester er stigende over tid, – kfr. Pisa-undersøkelser, eldrebølgen, miljøtrusselen osv., og
- (b) at kommunesektoren generelt sett, synes å være underfinansiert fra statens side. Dette siste drøftes ikke nærmere her.

¹⁹ Kfr. også NOU 2000:19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?

Disse forhold gjør at det er sterk konkurranse om anvendelse av en kommunes inntekter. Det er derfor ikke grunn til å tro at X-ineffektivitet kan ha noe særlig omfang i kommunesektoren, hverken når det gjelder sentraladministrasjon eller øvrige virksomheter.

Spesielt i mindre kommuner hvor forholdene er mer oversiktelige er det vanskelig å tenke seg at noen virksomhetsformer har et overforbruk (X-ineffektivitet) samtidig som andre virksomhetsformer ikke har tilstrekkelige finansiering til å dekke grunnleggende oppgaver for innbyggerne.

3. KOMPARABILITET OG REFERANSEMÅLINGER

Kapittel 3 kan i likhet med kap. 2 overspringes av lesere som bare er interessert i de rent bokføringsmessige aspekter ved bruk av Kostra-tall.

3.1 Referansemålinger (benchmarking)

3.1.1 Best practice (beste enhet)

Benchmarking betegner at en eller flere egenskaper ved et objekt eller ved en handling sammenlignes med en arbeidstegning eller lignende for å se om arbeidsmålet er nådd. I Engelsk blå ordbok fra Kunnskapsforlaget 2009 (2. utgave) er ordet oversatt til referansemåling.²⁰ Poenget er at sammenligninger krever noe å sammenligne med, dvs. en referanse.

Sammenligninger basert på benchmarking omtales også ofte som «best practice». Slike analyser har tradisjonelt vært anvendt i forretningsmessig sammenheng. I en slik sammenheng kan det å velge ut en markedsledende og svært lønnsom bedrift som referanse være naturlig (kriterier som profitt, markedsandeler osv. er i slik sammenheng greie kriterier).

I kommunal sammenheng kan det være relevant å velge et litt annet opplegg. Interkommunale sammenligninger er intet nytt fenomen. Slike sammenligninger i kommunal regi går trolig helt tilbake til de første kommuner, som ble opprettet i 1837. Det nye er dels at slike sammenligninger

²⁰ I visse bøker har man valgt å oversette benchmarking med målestokkanalyse, hvilket er misvisende. Et eksempel er Opstad og Rolfsen (2005). Statskonsult (1999) synes ikke å ha tatt bryet med å finne noe norsk ord.

karakteriseres som benchmarking og best practice, og dels at staten har laget Kostra-systemet som skal letteregjøre slike sammenligninger på mange felter.

Sammenligninger mellom kommuner er vanskeligere da kommunale aktiviteter er mangfoldige. Det er ikke tilstrekkelig å se på enkle forretningsøkonomiske suksessindikatorer som profitt eller markedsandeler. Det kan derfor være vanskelig eller meningsløst å peke ut en bestemt kommune som skal representere «best practice», dvs. som «idealkommune». Mye taler derfor for at om å se på en liten gruppe av kommuner, som man kjenner så godt at man kan vite noe om i hvilken grad de er sammenlignbare.

3.1.2 Kommunale sammenligninger

I kommunal sammenheng vil referansemåling kunne være aktuelt i form av:

(i) intrakommunale sammenligninger²¹, dvs. sammenligninger internt i en kommune mellom eksempelvis kommunens grunnskoler eller lignende,

(ii) interkommunale sammenligninger, dvs. sammenligninger mellom kommuner.

(i) Ved intrakommunale sammenligninger vil det være den etablerte organisering og bokføringspraksis i vedkommende kommune gjøres gjeldende for alle enheter som sammenlignes, slik at den type problemer som behandles i denne rapporten ikke skulle forekomme. Slike sammenligninger behandles derfor ikke nærmere her.

²¹ Forstavelsen intra- betyr innenfor (fra latin).

Intrakommunale sammenligninger kan omfatte studier i utviklingen av en type aktivitet over flere år (tidsrekkeanalyse). Problemet ved å analysere eksempelvis utgiftene til sentraladministrasjon over flere år kan være endringer i pengeverdien, lønnsnivå osv., samt muligens endringer i departementale forskrifter som endrer arbeidsoppgavene.

(ii) Ved interkommunale sammenligninger sammenlignes forhold i forskjellige kommuner og spørsmålet om organisering og bokføringspraksis er da avgjørende for spørsmålet om sammenlignbarhet foreligger, – kfr. efterfølgende analyser i kap. 4, 5 og 6. Her brukes undersøkelseskommunen som betegnelse for den kommune som skal undersøkes, mens referansekommunen eller referansekommunene brukes om sammenligningsgrunnlaget. Slike analyser dreier seg om sammenligninger mellom kommuner på samme tidspunkt eller for samme tidsperiode (f eks ett år)

Undersøkelseskommunen og referansekommunen(e) bør være nogenlunde like med hensyn på blant annet

- omtrent samme antall innbyggere,
- omtrent samme inntektsnivå per innbygger,
- omtrent samme grad av spredt bosetting, og
- at de representerer omtrent samme «kultur», hvilket betyr at de er lokalisert i samme del av landet (region eller nabofylker).

Bør man sammenligne med en referansekommune eller med flere? Det praktiske svar er følgende:

(i) I den innledende fase kan man sammenligne indikatoren for undersøkelses-kommunen med indikatorverdiene for et mindre antall nabopregede referansekommuner, slik som illustrert i avsnitt 3.1.3. Poenget er da bare å konstatere om undersøkelseskommunen skiller seg klart fra referansekommunene, – kfr. avsnitt 3.1.3. Hvis undersøkelseskommunen ligger på nivå med referansekommunene er det ikke noe spesielt behov for nærmere undersøkelse.

(ii) Hvis indikatoren for undersøkelseskommunen synes å skille seg klart fra indikatorverdiene for referansekommunene, kan det være aktuelt med en nærmere undersøkelse. En slik nærmere undersøkelse er til dels meget arbeidskrevende (kostbart), slik at det vil være et poeng å begrense analysen til sammenligning med en eneste referansekommune, dvs. beste enhet (best practice).²² Det er det gitt eksempel på i kap. 6.

Hertil kommer at referansekommunene bør være «kjente», slik at det er enkelt å ha eller skaffe kunnskap om spesielle forhold i kommunene.

Statistisk sentralbyrå har et opplegg for inndeling av kommuner i grupper for å gi sammenlignbarhet, – kfr. Langørgen og Aaberge (2011). Denne inndeling er basert på folketall, indeks for bundne kostnader og indeks for korrigerte inntekter.²³

Ringebu i Oppland er eksempelvis i gruppe 4a for små kommuner med middels bundne kostnader og lave frie disponible inntekter. Den gruppe inneholder i alt 24 kommuner, som fordeler seg over 12 fylker.²⁴ Det kan hevdes at Ringebu, som undersøkelseskommune, bør sammenlignes fortrinnsvis med kommuner i samme del av landet, dvs. kommune i Hedmark og Oppland, samt eventuelt Buskerud.

I det efterfølgende kapittel 6 er det slik at de to hovedsammenligninger også passer inn med SSBs gruppering av kommuner. Gjøvik og Lillehammer er i samme gruppe 9b (Mellomstore kommuner med høye bundne kostnader og middels frie disponible inntekter). Etnedal og Tolga er også i samme gruppe, gruppe 5b (Små kommuner med høye bundne kostnader og middels frie disponible inntekter).

²² Ved utgiftsstudier er beste enhet, den som har lavest utgiftstall for indikatoren. Ved andre studier av kvalitet osv. vil den beste enhet ha høyest verdi på angjeldende indikator.

²³ Det ser ut til at kommune nr 0540, Sør-Aurdal i Oppland, har falt ut av tabell A.2.

²⁴ Fire i Østfold, en i Akershus, to i Buskerud, tre i Vestfold, tre i Telemark, en i Øst-Agder, to i Rogaland, en i Hordaland, en i Sogn og fjordane, to i Møre og Romsdal, to i Sør-Trøndelag og en i Nord-Trøndelag.

3.1.3 Ambisjonsnivået ved referansemålinger av kommuner

Feilkildene ved interkommunale sammenligninger er mange. Hvis man derfor finner ut at kostnadsindikatoren for undersøkelseskommunen, K_U , er klart høyere enn nivået for referansekommunene, K_R , dvs. $K_U > K_R$, så bør det bare være et utgangspunkt for nærmere undersøkelse uten at man derved trekker bombastiske konklusjoner.

Eksempel, anta at undersøkelseskommunen er Lillehammer og referansekommunen er Gjøvik. Hvis man sammenligner sentraladministrativ utgift per innbygger, så ligger Lillehammer på kr 4 572, mens Gjøvik ligger på kr 2 840. Herav kan man ikke trekke den konklusjon at Lillehammer har en svært ineffektiv administrasjon og at det er mulig å spare betydelige beløp. Man bør nøye seg med å konkludere at åpenbart er grunnlag for å undersøke nærmere hva denne store forskjell skyldes. I denne rapport gjøres det i avsnitt 6.2.

3.2 Enkle sammenligninger

Anta at Etnedal er undersøkelseskommunen og at de fire andre kommuner i Hedmark og Oppland med inntil 2 000 innbyggere utgjør referansekommunene. I tabell 3.1 er det gitt tall for sentraladministrativ utgift per innbygger i disse fem kommuner, – kfr. kolonne 3. Ved å indeksere får man forskjellene tydeligere frem. Det kan gjøres ved å sette utgift per innbygger i Tolga lik 100, da Tolga ligger lavest, slik at Tolga er basis. Sentraladministrativ utgift per innbygger i basiskommunen betegnes med C_0/N_0 . Indekseringsformelen blir for kommune nr k:

$$(3.2.1) \quad \text{Indeksverdi} = \frac{100 * C_k / N_k}{C_0 / N_0}$$

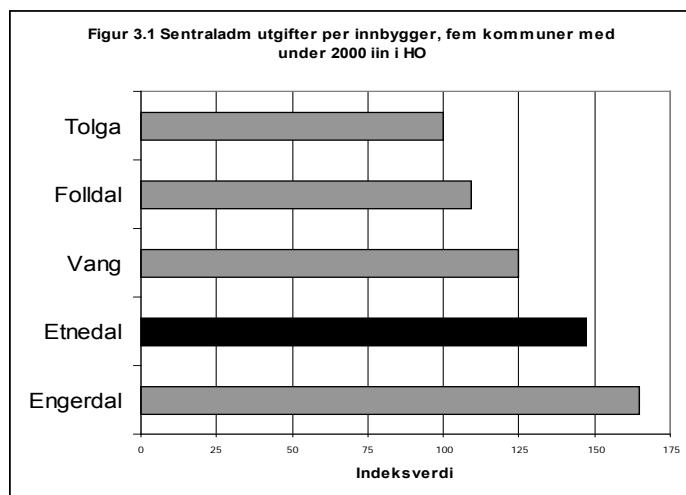
Indeksverdiene er angitt i kolonne 4 i tabellen. Fordelen ved å indekserer er at man umiddelbart ser at sentraladministrativ utgift per innbygger i Etnedal ligger nesten 50 prosent høyere enn Tolga. Dette er en så stor forskjell at det bør tilsi nærmere undersøkelse av organisering og bokføringspraksis i de to kommuner. Det er gjort i avsnitt 6.3 i det etterfølgende.

Tabell 3.1: Sentraladministrative utgifter per innbygger i kommuner med under 2000 innbyggere i Hedmark og Oppland.

(Datakilde tabell 4.6)

Kommune	Innbyggere	Utgift per innbygger	Indeks
Etnedal	1 388	10 004	165
Engerdal	1 409	11 187	147
Vang	1 591	8 480	125
Folldal	1 660	7 404	109
Tolga	1 684	6 791	100

Anta at Etnedal er undersøkelseskommunen og at de fire andre kommuner med under 2000 innbyggere brukes som referansekommuner. Grafisk kan tallene i tabell 3.1 fremstilles på flere måter. Et stolpediagram med liggende stolper er svært illustrerende, – kfr. figur 3.1. Da Etnedal er undersøkelseskommunen har denne kommune fått svart stolpe.



3.3 Oversikt over sammenligningsmuligheter

Ved sammenligninger kan det ofte være fordelaktig å ha et intervall å forholde seg til. Intervallet defineres ut fra kjennetegn ved referansekommune og angir en nedre og en øvre grense. Hvis verdien for undersøkelseskommunen befinner seg innenfor intervallet gir det ikke nødvendigvis grunnlag for nærmere undersøkelse. Hvis verdien derimot befinner seg utenfor intervallet, så er det en klar indikasjon på at nærmere undersøkelser bør gjennomføres.

Gjennomsnittet for referansekommunene, G^* , er definert – i den generelle tilfelle med K referansekommuner – ved

$$(3.2.2) \quad G^* = \frac{\sum_{k=1}^K C_k / N_k}{K}$$

Her er C_k / N_k sentraladministrativ utgift per innbygger i referansekommunene og $K = 4$. Standardavviket for referansekommunene, S^* , er definert som

$$(3.2.3) \quad S^* = \sqrt{\frac{\sum_{k=1}^K (C_k / N_k - G^*)^2}{K - 1}}$$

Nærmere om standardavvik, se for eksempel Gunnar G Løvås (2004). Regneark som Excel gir rom for en enkel beregning av standardavvik. Det kan også nevnes at variasjonskoeffisienten, VK , (i prosent) er definert ved

$$(3.2.4) \quad VK = \frac{100S^*}{G^*}$$

I tabell 3.2 er disse tre størrelser beregnet for de fire referansekommuner. Gjennomsnittet er på kr 8 466 og standardavviket på kr 1 684. Det er således ganske store forskjeller mellom disse kommuner. Variasjonskoeffisienten er da også på ca. 20 prosent.

Tabell 3.2: Referansekommune til Etnedal, kfr. 3.1, med beregning av gjennomsnitt, standardavvik og variasjonsbredden.

Kommune	Innbyggere	Utgift per innbygger
Engerdal	1 409	11 187
Vang	1 591	8 480
Folldal	1 660	7 404
Tolga	1 684	6 791
Gjennomsnitt		8 466
Standardavvik		1 684
Variasjonskoeffisienten		20

Oversikt over sammenligningsmetoder:

- (i) Sammenligning med beste enhet
- (ii) Prosentavvik i forhold til gjennomsnittet
- (iii) Intervall basert på gjennomsnittet pluss/minus ti prosent
- (iv) Intervall basert på gjennomsnittet pluss/minus ett standardavvik

(i) Sammenligning med beste enhet

Dette er det samme opplegg som i tilknytning til tabell 3.1, men tas med har for fullstendighet. I det foreliggende tilfelle er Tolga beste enhet (best practice) med den laveste utgift per innbygger til sentraladministrasjon. Prosentforskjellen blir

$$\frac{100 * 10004}{6791} = 147,3$$

Etnedal ligger således nesten 50 prosent høyere enn Tolga, hvilken kan tilsi nærmere undersøkelse. Det er gjort i avsnitt 6.3.

(ii) Prosentavvik i forhold til gjennomsnittet

Man behøver ikke nødvendigvis beregne intervaller. Det kan være tilstrekkelig å se på verdien for undersøkelseskommunen i prosent av referansegjennomsnittet, G^* . I det foreliggende tilfelle får man

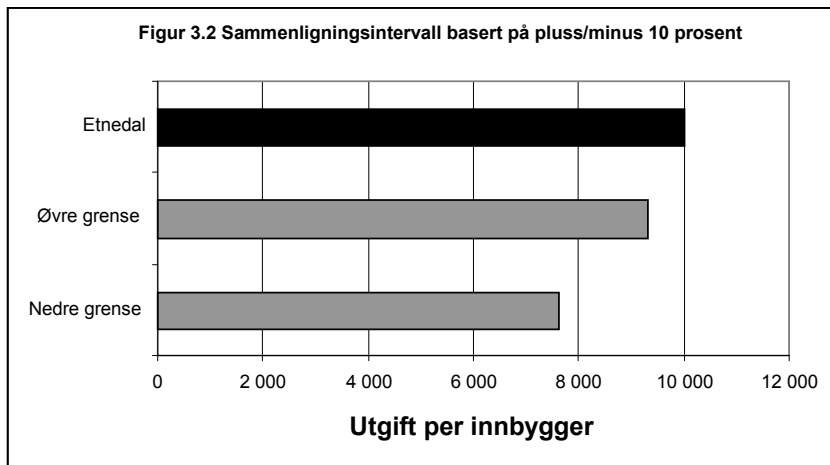
$$\frac{100 * 10004}{8466} = 118,2$$

Det betyr at Etnedal ligger 18 prosent over gjennomsnittsverdien for de fire referansekommunene. Også det synes å tilsi nærmere undersøkelse.

(iii) Intervall basert på gjennomsnitt pluss/minus ti prosent

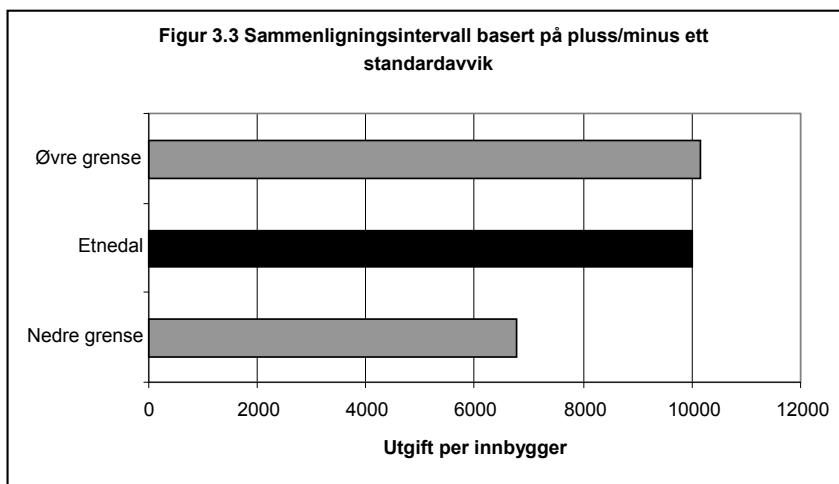
En mer intuitiv betraktninger kanskje å se om verdien for undersøkelseskommunen ligger innenfor pluss minus ti prosent av gjennomsnittet for referansekommunene.

I det foreliggende eksempel blir nedre grense blir da $0,9G^* = 0,9 * 8466 = 7 619$, mens øvre grense blir $1,1G^* = 1,1 * 8466 = 9 313$. Verdien for Etnedal ligger utenfor dette intervall, – kfr. figur 3.2. Det tilsier at det er grunnlag for en nærmere undersøkelse.



(iv) Intervall basert på standardavvik

En enkel fremgangsmåte er å fastlegge intervallet for «ikke forkastning» som gjennomsnittsverdien pluss minus ett standardavvik, dvs. at ligger verdien for undersøkelseskommunen innenfor intervallet, så synes nærmere undersøkelse mindre nødvendig.



I det foreliggende blir nedre grense ($G^* - S^*$) lik ($8\,466 - 1\,684 =$) $6\,782$, mens øvre grense ($G^* + S^*$) blir ($8\,466 + 1\,684 =$) $10\,150$. Verdien for Etnedal er på $10\,004$ og ligger således innenfor dette intervall.

Figur 3.2 gir et grafisk bilde av denne situasjon. Det er imidlertid klart at Etnedal ligger svært nær den øvre grense, slik at nærmere undersøkelse likevel kan være av interesse.

3.4 Kostnaden ved nærmere undersøkelse

Ved vurdering av om nærmere undersøkelse kan være fordelaktig, så kan et utgangspunkt være å se på den potensielle gevinst.

I tilfelle der Etnedal er undersøkelseskommune og Tolga er beste enhet, så er den potensielle gevinst ved at Etnedal får brakt utgift per innbygger til sentraladministrasjon ned på samme nivå som Tolga, ($10\,004 - 6\,791 =$) $kr\ 3\,213$ per innbygger. Multipliseres dette beløp med antall innbyggere i Etnedal ($1\,388$) kan det dreie seg om en potensiell årlig besparelse på $4,5$ millioner eller tilsvarende ca. 9 årsverk. Det er en betydelig gevinst. Hvis det er riktig vil selv en forholdsvis kostbar undersøkelse være regningssvarende.

Problemet er at tallene for de to kommuner ikke er sammenlignbare. De to kommuner er forskjellig organisert og har derfor forskjellige bokføringspraksis, – kfr. avsnitt 6.3.

Det at tallene ikke kan være sammenlignbare kan også baseres på «et sunn fornuft resonnement». Etnedal kommune en forholdsvis liten kommune (i folketall) som har i alt ca. 90 årsverk i sin tjeneste. En påstand om at 9 av disse, dvs. 10 prosent, skulle drive med unyttig administrativ virksomhet, faller på sin egen urimelighet.

Konklusjonen er at ved vurdering av eventuell gevinster basert på sammenligninger av Kostra-tall, så er det tillatt å bruke hodet.

3.5 Variasjoner i budsjettprosentene

(I) Budsjettprosjenter

Budsjettprosenten for et utgiftsformål defineres som den prosentandel av total utgifter som anvendes/tildeles formålet. La C betegne total utgifter, mens C_i betegner beløpet til formål nr i , da er budsjettprosenten, s_i (for share), definert ved

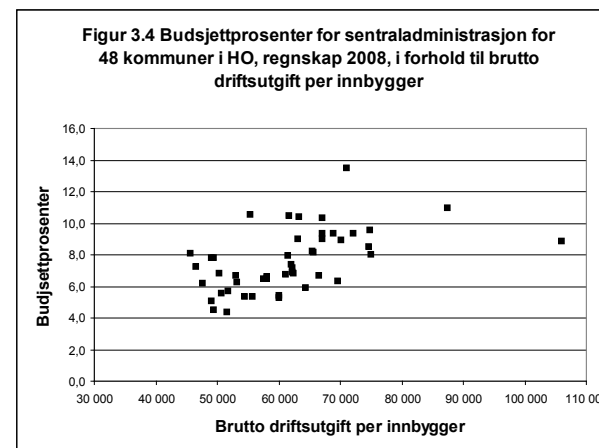
$$(3.5.1) \quad s_i = \frac{100C_i}{C}$$

Summen av budsjettprosentene for alle utgiftsformål må beløpe seg til 100.

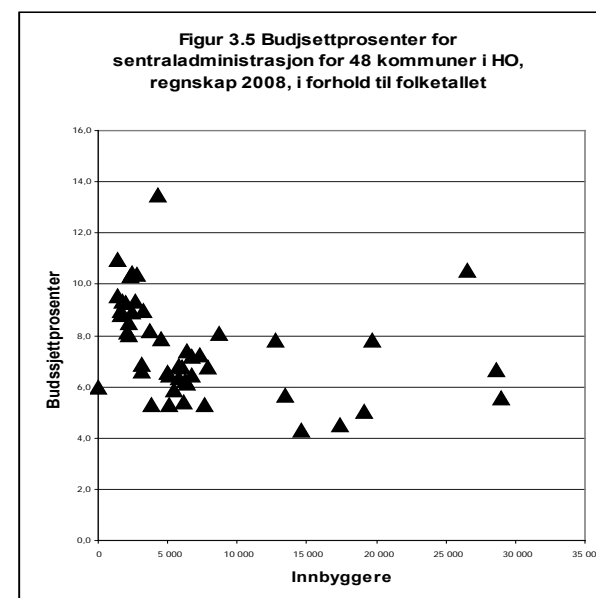
I figurene 3.4 og 3.5 er det gitt en oversikt over budsjettprosentene for sentraladministrasjon (i forhold til brutto driftsutgift per innbygger, regnskap 2008) for 45 HO-kommuner.

Figur 3.4 gir spredningsdiagrammet for budsjettprosjenter og samlede driftsutgifter. I den grad det er en tendens i punktsvermen kan det synes som om budsjettprosentene øker med samlet utgift per innbygger. Det kan henge sammen med at det gjerne er mindre kommuner som har høye driftsutgifter per innbygger.

Figur 3.4 viser budsjettprosjenter i forhold til folketallet. Denne figur gir rimeligvis samme inntrykk som figurene i kapittel 2. Når administrasjonsutgift per innbygger avtar med folketallet, så vil også budsjettandelen gjøre det.



I figur 3.5 er det to kommuner som skiller seg ut. Til høyre i figuren er det Lillehammer, som har en budsjettprosent på 10,6, som skyldes organisering og bokføringspraksis, – kfr. avsnitt 6.2. Kommunen i venstre del av figuren er Åmot med en budsjettandel på 13,5. Det skyldes spesielle omstendigheter knyttet til etablering av Rena Leir.



(II) Forenklet analyse av utgiftsfordelingsproblemet

Som en fremstillingsmessig forenkling antas det at en kommune har to driftsoppgaver. Oppgave 1 er sentraladministrasjon, men oppgave 2 er alle «andre oppgaver». De samlede utgifter, C , er således fordelt

$$(3.5.2) \quad C = C_1 + C_2$$

Før man kommer så langt, så brukes følgende betegnelser

- C_{10} betegner utgifter som i henhold til Kostra-veilederen utilsomt skal føres på sentraladministrasjon,
- C_{20} betegner utgifter som i henhold til Kostra-veilederen utilsomt skal føres på «andre oppgaver»,
- FDU (= fordelingsdiskuterbare utgifter) betegner utgifter som det i henhold til Kostra-veilederen er opp til kommunen selv å bestemme hvorledes de skal fordeles mellom de to oppgaver, dvs. det er for disse utgifter praktiske og skjønsmessige vurderinger i den enkelte kommune kommer inn.

La $(1-p)$ betegne den andel av FDU som kommunen finner å ville føre på sentraladministrasjon, slik at p er den andel som føres på «andre oppgaver». Konstanten p omtales i det følgende som **fordelingsparameteren** og den må ligge i intervallet $[0, 1]$. Vi har da at

$$(3.5.3a) \quad C_1 = C_{10} + (1-p)(FDU)$$

$$(3.5.3b) \quad C_2 = C_{20} + p(FDU)$$

(3.5.2) kan da også skrives

$$(3.5.4) \quad C = C_1 + C_2 = [C_{10} + (1-p)(FDU)] + [C_{20} + p(FDU)] = C_{10} + C_{20} + (FDU)$$

Budsjettprosenten for sentraladministrasjon kan da også skrives som

$$(3.5.5) \quad s_1 = \frac{100[C_{10} + (1-p)(FDU)]}{C}$$

Dette betyr at budsjettprosenten – under ellers like forhold – kan betraktes som en avtagende funksjon av fordelingsparameteren p . Avhengig av hvorledes kommunen fastlegger p , kan det skilles mellom tre hovedsituasjoner:²⁵

(i) Fordelingsparameter lik null, $p = 0$, som betyr at (FDU) i sin helhet tilordnes sentraladministrasjonen, slik at $C_1 = C_{10} + (FDU)$. Det gir den høyeste verdi s_1 kan ha. Det kan sies å representere en «sentralisert løsning», men betyr fremfor alt at kommunen ikke tar seg bryet med å foreta nitide beregninger for fordeling av (FDU). Det er grunn til å tro at kommuner med lave innbyggertall og få ansatte, som vil ha lave verdier (FDU), ikke ser noe poeng i å gjennomføre en nitid fordeling av forholdsvis små beløp.

(ii) Fordelingsparameter lik én, $p = 1$, som betyr at (FDU) i sin helhet fordeles på «andre oppgaver», dvs. $C_2 = C_{20} + (FDU)$. Det gir den laveste verdi budsjettprosenten for sentraladministrasjon kan ha (under ellers like forhold). Det kan sies å representere en «desentralisert løsning». Det er ikke sikkert at noen kommune faktisk klarer å oppnå $p = 1$, men man kan tenke seg at man kan komme godt over 0,9.

Det må kunne antas at særlig er større kommuner, som har høyere verdier for (FDU), vil legge en del arbeid i å få fordelt fordelingsdiskuterbare utgifter på annet enn sentraladministrasjon.

(iii) Det er således grunn til å tro at fordelingsparameteren vil ligge mellom null og én, $0 < p < 1$, for de fleste kommuner.

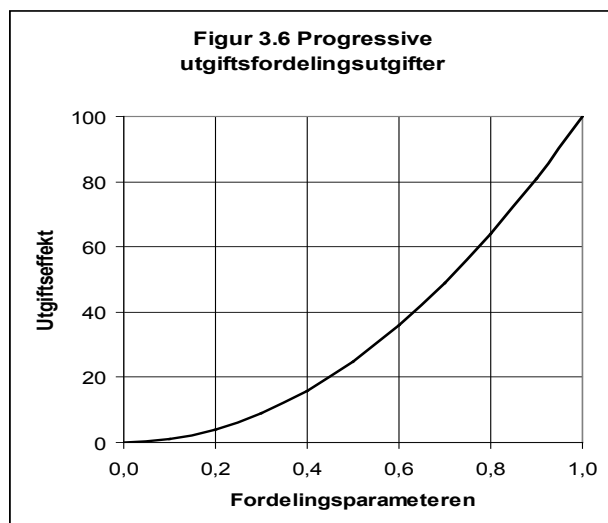
²⁵ En kommune fatter selvsagt ikke noe vedtak om fordelingsparameteren. Den kan derimot beregnes som en følge av kommunens organisering og bokføringspraksis.

3.6 Utgiftsfordelingsutgiftene og beslutningseffekt

(I) Utgiftsfordelingsutgiftene

La ΔB betegne de spesielle utgifter som oppstår ved å fordele de fordelingsdiskutable utgifter, FDU, på «andre oppgaver». Hvis utgiftene, FDU, ikke fordeles, dvs. $p = 0$, så er rimeligvis $\Delta B = 0$. Disse utgifter øker med p og har maksimum for $p = 1$, dvs. full fordeling av utgiftene. Utgiftsfordelingsutgiftene, ΔB , stiger trolig kraftig med fordelingsparameteren, p . Det er illustrert i figur 3.6, der disse utgifter er satt lik 100 for $p = 1$.²⁶

Det er så langt vi kjenner til ikke foretatt beregninger av hva slike utgiftsfordelingsutgifter kan beløp seg til. Det dreier seg om utformning av bokføringsregler (engangsutgift) som skal følges i etterfølgende år, samt de årlige utgifter i etterfølgende år.



²⁶ Her er det som eksempel brukt $\Delta B = 100 \cdot p^2$.

(II) Beslutningseffekter

Hensikten med å fordele fordelingsdiskuterbare utgifter på oppgaver er i utgangspunktet at man trenger mest mulig presis utgiftsinformasjon for å kunne treffe de riktige beslutninger. Ved forretningsmessig virksomhet vil det av lønnsomhetsårsaker kunne være avgjørende å legge an et slik perspektiv.

Det er to årsaker til en riktigst mulig fordeling av de fordelingsdiskuterbare utgifter (FDU) ikke nødvendigvis spiller noen rolle for de beslutninger som skal fattes. Det er:

- (i) Behovet for marginalkostnadsbetraktninger.
- (ii) Krav om kommunale oppgaveløsninger.

(i) Behovet for marginalkostnadsbetraktninger

Når en beslutning skal fattes så er det rasjonelt i økonomisk sammenheng å se på hvilke merutgifter eller mindretgifter, som beslutningen medfører. I økonomiske lærebøker presiseres det at beslutninger må baseres på marginalkostnaden; MC (marginal cost), og ikke på enhetskostnaden, AC (average cost). Marginalkostnaden er populært definert som endringen i totalkostnadene når produktmengden endres med én enhet. Når det er tale om endringer på mer enn én enhet taler man gjerne om differansekostnaden. I forvaltningsmessig sammenheng kan det ofte være noe uklart hva som er produksjonsenheten. Man kan da se på utgiftsendringen enten i form av en merutgift eller en mindretgift.

Dette er den samme type problem man står overfor i forretningsregnskapet, når man skal velge mellom en variant av selvkostkalkyle eller en bidragskalkyle (minimumskostnadskalkyle). Det synes allment anerkjent at selvkostkalkyler bare i begrenset grad har beslutningsmessig relevans. Kostra-systemet må kunne sies å være basert på en selvkosttankegang, der alle kostnader (utgifter) skal fordeles så lang det er praktisk mulig. Dermed vil et regnskap ført i henhold til Kostra-prinsippene ikke nødvendigvis være passende i beslutningssammenheng.

Eksempel: Anta at staten overtar fra kommunene det fulle og hele ansvar for barnevernet, så vel oppgavene som utgiftene. Det representerer en mindretgift for den enkelte kommune. For den enkelte kommune vil denne mindretgift ikke nødvendigvis tilsvare den regnskapsførte/budsjettmessige utgift til barnevern. Det er avhengig av hva de fordelingsdiskutable utgifter, FDU, omfatter og i hvilken grad de er fordelt, dvs. størrelsen på p . Anta at det er NBV barnevernsbarn og at C_{BV}/N_{BV} er utgift per barnevernsbarn i henhold til Kostra-veiledningen. Det er som sagt ingen grunn til å anta at en kommunes besparelse ved at staten tar over barnevernet, ΔC , er lik C_{BV} . Med andre ord, ΔC må beregnes spesielt. Hvis det er tilfelle så er utgiftstall beregnet i Kostra-systemet irrelevant for beslutninger. Eksemplet er dårlig i den forstand at hvis staten tar over barnevernet, så foreligger det ikke noe beslutningsproblem for kommunene, men Kostra-systemet er trolig ikke egnet til å si hva en kommune vil spare av utgifter, hvilket selvsagt er interessant i budsjettarbeidet.

(ii) Krav om kommunale oppgaveløsninger

I offentlig forvaltning er behovet for eksakt utgiftsinformasjon ofte mindre viktig av den enkle årsak at hva som er de eksakte utgifter til et formål ofte er irrelevant for de beslutninger som skal fattes. På kommunenivå er det tre typer av produksjonsbeslutninger:

- (i) Produksjonsoppgaver, som er pålagt ved statlig lov eller forskrift. Det dreier seg etterhvert om nesten alle kategorier av individrettede tjenester.
- (ii) Produksjonsoppgaver, som følger kommunal sedvane og som det stort sett er utenkelig at en kommune ikke utfører. Den dreier seg ofte om mer kollektive oppgaver (brannvesen, veier, vann og avløp).
- (iii) Produksjonsoppgaver, som kommunestyret selv kan velge fritt. Det er stort sett begrenset til kulturområdet og næringspolitikk.

Ved de ulike typer av produksjonsbeslutninger vil det derfor vanligvis ikke spille noen praktisk rolle om fordelingsdiskutable utgifter er fordelt på den ene eller annen måte. Kommunene må løse oppgavene uansett. Det er tilstrekkelig å legge an en enkel kammeralistisk betraktning, – kfr. Monsen (2005).

4. KOSTRA-SYSTEMET

4.1 Hva er Kostra?

Kostras (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

Kostras 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).

Hovedmålet 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. Et annet mål 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.

Kostras 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 regnskaps spørsmål 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 (NIKK). Regnskapsgruppens anbefalinger er av rådgivende karakter, endelig avgjørelse ligger i KRD.

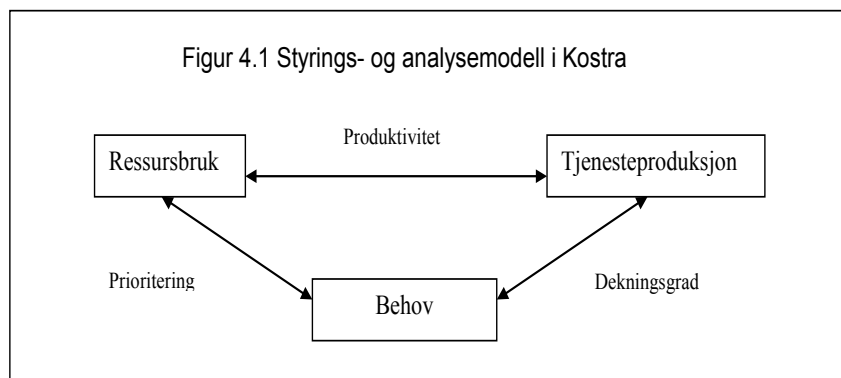
Kostras er et samarbeid mellom KRD, SSB og kommunene. Kommunene rapporterer elektronisk informasjon til SSB innen 15. februar året etter regnskaps-/ rapporteringsåret. SSB publiserer ureviderte regnskapstall fra kommunene innen 15. mars. Kommunene rapporterer på nytt innen 15. april hvis revisjonen endrer 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 viser sammenhengen mellom innrapporterte data om ressursbruk, tjenester og behov. Sammenstillingen av disse dataene gir styringsinformasjon om prioritering, produktivitet,

dekningsgrader. Prioritering, produktivitet, 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 formålskontoplan 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:²⁷

- 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 selvfølgelig ha betydning for nivået på driftsutgiftene på de ulike formålene. I 1997 brukte Etnedal for eksempel vel 11 mill. kroner på formålkapittel 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

²⁷ 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».

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. K 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 og kommunenes produktivitet, dekningsgrader og prioritering enn 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 innebærer fordelingsproblematikk i mye større grad enn tidligere rapporteringssystem som var basert på formålkontoplanen. 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. Kostrafunksjonene 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 Kostrafunksjon hvor tjenesten er definert. Utgifter knyttet til politisk styring, kontroll og ulike administrative støtte- og fellesfunksjoner herunder administrasjonsbygg, føres på egne funksjoner. Kostrafunksjoner 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 støttefunksjoner.

Ved definisjonen av innholdet i de enkelte funksjonene 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.*

Kostrafunksjonene 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	Politisk styring, administrasjon og fellesutgifter
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	Individtilpassede tjenester
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 rettighetslovgivning 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. Kommunens 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	Kollektive tjenester m.m.
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.²⁸

Tabell 4.5:
Kostra-funksjoner 2010 – Hovedgruppe 800.

Hovedgruppe	Kostra-funksjoner
800	Finansielle funksjoner
800	Skatt på inntekt og formue
840	Stattlig 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

4.3 Utgiftsfordelingsproblemene i Kostra

Definert funksjonsinndeling i Kostra er på de fleste områder av tjenesteproduksjon 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.

²⁸ Kilde for tabellene 2.1 – 2.5: Veilederen for 2010

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 skjønsmessige 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 skjønnsmessig vurdering i den enkelte kommune. Valg av fordelingsnøkkel reiser nye fordelingsmessige problemstillinger som for eksempel hvordan man skal håndtere fellesareal i fordelingsnøkkel.

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 kostnader i seg selv er 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 unnlates 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 Hovedveilederen 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 ulik resultat av utgiftfordelingen. Beregna 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 henføres til 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 så detaljerte forskrifter at det lokale skjønn ikke kan utøves med de konsekvensene det har 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 kostnadmessige hensyn kan kommunene ha en mer pragmatisk holdning til de skjønsmessige 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 skjønsmessige vurderinger. Det er en vanlig misforståelse at internregnskapet 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 utgiftsfordelingsproblemer i kommunal sektor i stor grad baseres på skjønn. En kommune har mulighet til å legge forutsetninger til grunn for den skjønsmessige utgiftsfordelingen som stiller kommunen i et gunstig lys, hvis det er et mål å vise til lave utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter. Hovedveilederen 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 skjønsmessige 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 skjønsmessig 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 bruke administrative ressurser på skjønsmessige 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 momskompensasjon 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 moms 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 tallgrunnet 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 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.

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

	Innbyggere	Brutto driftsutgifter per innbygger	Netto driftsutgifter 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

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 kommunene 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 overskuddlikviditet 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. Kommuneloven § 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 bli 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.

Ulike 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 finanslegge 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

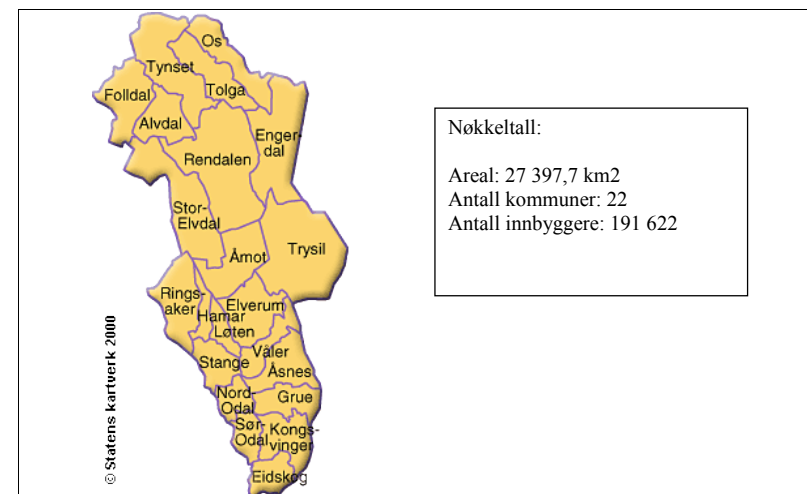
4.7.1 Kommuner i Hedmark

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 %.

Figur 4.2:

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



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 representanter²⁹

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.

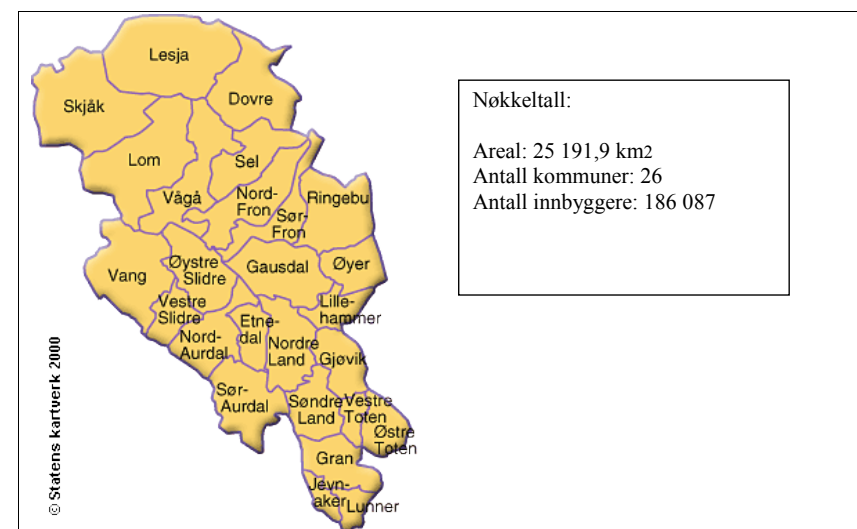
4.7.2 Kommuner i Oppland

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 på som er h.h.v. 15,1 og 77 %.

Det er 26 kommuner i Oppland hvorav 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 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 %.

²⁹ Tall for 2008. Kilde: Kommunenøkkel 2010–2011.

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 47.³⁰

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 ikke betydelige konsesjonskraftinntekter.

³⁰ Tall for 2008. Kilde: Kommunenøkkel 2010–2011.

5. KOSTRA-FUNKSJONER HOVEDGRUPPE 100

5.1 Innledning

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.

Kostra-veilederen gir en forholdsvis detaljert beskrivelse av innholdet i den enkelte 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.

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 møtestruktur 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 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 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 funksjon. 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 hovedveilederen om at kommuner kan unnlate å fordele stillingsandeler under 20 % på tjenestefunksjon, sannsynligvis ikke blir brukt administrative ressurser på

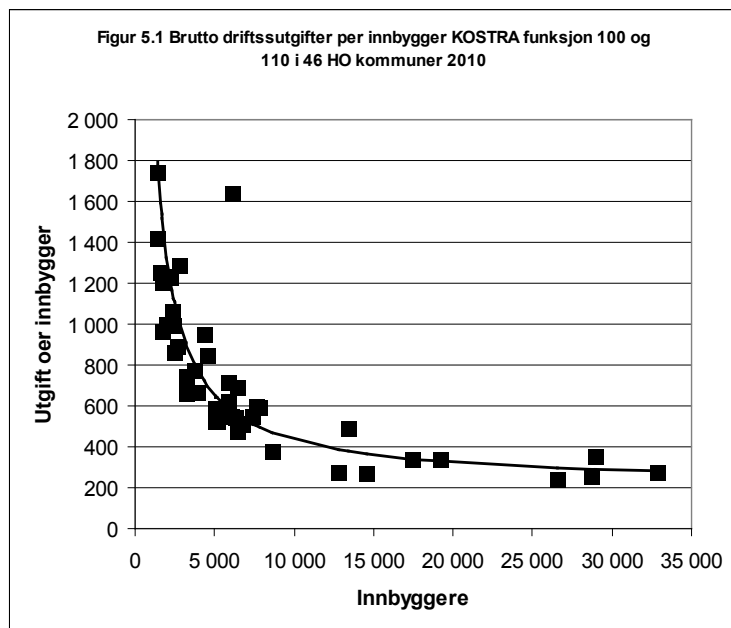
fordeling av lønnsutgifter til kontrollutvalgssekretariat. I en del kommuner er sekretariatsfunksjonen lagt til revisjonen, og inngår som en del av utgiftene til revisjon, utgifter som skal føres på denne funksjonen.

Hvorvidt utgifter til kommunal kontroll etter alkoholoven henføres 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 at 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 er god styringsinformasjon.

5.2.3 Samlet vurdering

Figur 5.1 viser utgifter til politisk styring og kontroll i de 46 HO kommunene 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 utgifter til politisk styring, kontroll og revisjon. Formelen er

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

Koeffisientene er signifikante og determinasjonskoeffisienten er på 0,66.³¹

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 om kontroll.

³¹ De beregnede t-verdier er henholdsvis 8,57 og 9,2.

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.

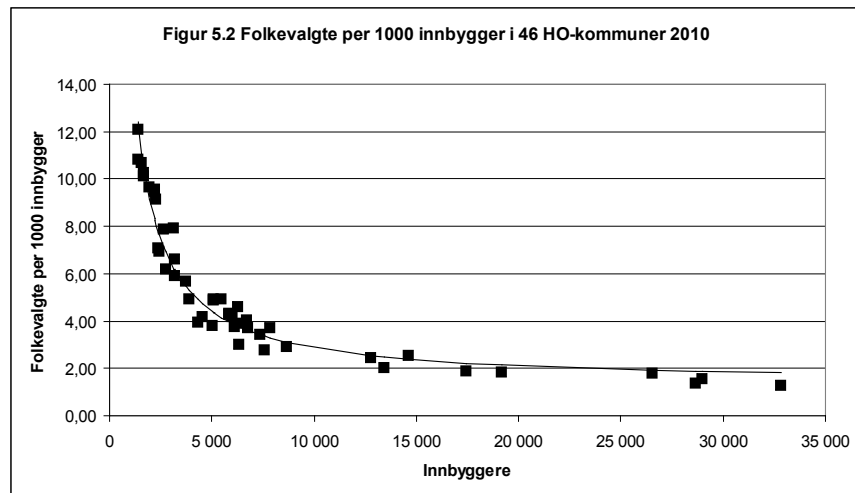
Tabell 5.2:

Minimumskrav til kommunestyrerepresentanter:

Innbyggere	Minste antall kommunestyrerepresentanter
0-4 999	11
5 000-9 999	19
10 000-49 999	27
50000-99999	35
100 000 +	43

I tabell 5.2 er det gitt en oversikt av folkevalgt pr. 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 skjønsmessig vurderinger i forhold til utgiftsfordelingsproblematikk.

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 tjenestestedet) 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 tjenestestedet 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 bestil- lereheter: Oppgavene som er knyttet til vurdering av behovsutvik- ling og innspill til budsjettarbeidet, innhenting av anbud og inngå- else/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 avgrensingsproblematikken 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 eksakt 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 jfr. 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 tonivå 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 sammen 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 tonivå modell henføres til de respektive tjenesteytende funksjoner. Oppgavene som blir utført er de samme, men ser man på Kostra-tall alene, er administrasjonsutgiftene endret.

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 henføres 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 henføres 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 fordeles 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 intern husleieordning (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 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.

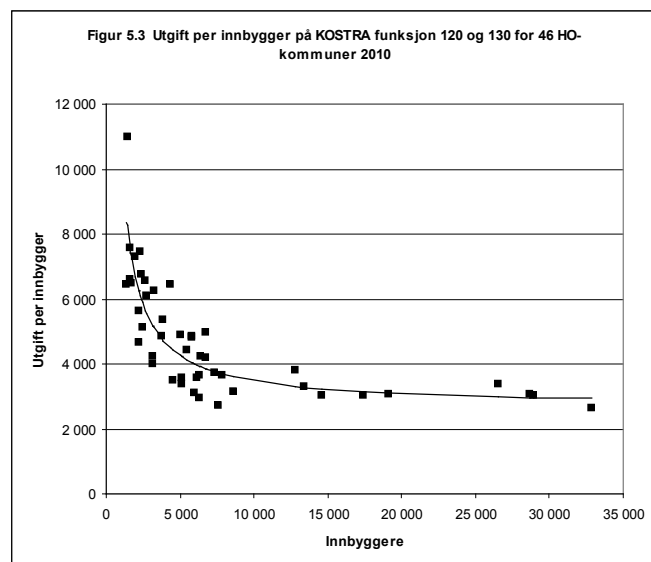
Ulike prinsipper kan legges til grunn ved utarbeidelse av fordelingsnøkkel, hovedveileder nevner fordeling etter antall kvm, fordeling etter tidsbruk eller fordeling etter antall besøk. Fordeling etter antall årsverk er et alternativ som også blir brukt. Hvert valgt fordelingsprinsipp reiser nye spørsmål 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 bruttoutgifter 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 5.2 for å påvise den statistiske sammenhengen mellom utgifter til administrasjon og administrasjonslokaler. Formelen er

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

Koeffisientene er signifikante koeffisienter og determinasjonskoeffisienten er på 0,96.³²

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 kilden 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. Hovedveilederen veilederen legger grunnlaget for så 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

³² De beregnede t-verdier er henholdsvis 9,01 og 33,9.

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
Etnedal	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
Østre 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 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 administrasjon og styring 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 skjønsmessig 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.

Hovedveilederen 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 pr. innbygger til styring, kontroll og fellesutgifter vil en kommune som har skaffet seg økt økonomisk handlefrihet gjennom å utnytte dette inntektspotensialet i lovverket, ha høyere brutto driftsutgifter per innbygger til styring, kontroll 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 overholdet 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 spise 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.

5.4.2 Kostra-funksjon 170 Årets premieavvik og funksjon og 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 bruttoutgifter på kr 436 per innbygger.

Den årlige pensjonspremie som kommunene betaler til KLP (Kommunenes Landspensjonskasse) eller andre kommunale pensjonskasser kan variere betydelig fra år til år uten at dette kan henføres til en tilsvarende utvikling i lønnsutgiftene i den enkelte kommune. Pensjonskassens avkastning og virkningstidspunktet for årets lønnsoppgjør er eksempler

på faktorer som påvirker pensjonspremien. Rundt tusen års skiftet 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 flervalg for noen av disse løsningene og i stedet ble regnskapsforskriften³³ endret. I stedet for å utgiftsføre den likviditetsmessige pensjonspremie skal pensjonsutgiften kommuneregnskapene fra og med 2002 vise en såkalt normalpremie. Netto pensjonskostnad i kommuneregnskapene består av likviditetsmessig pensjonspremie og et premieavvik.

Det gir isolert sett liten mening i å 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 pensjonspremie 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 likviditetsmessige pensjonspremier.

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 styring, kontroll og fellesutgifter. Legger man Kostra-tall til grunn, vil de kommunene som har valgt 15

³³ Forskrift om årsregnskap og årsberetning 2000-12-15 nr. 1424)

års amortisering av premieavviket fremstå som mer kostnadseffektive på disse funksjonene enn det de kommunene som har valgt 1 års amortisering gjør.

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 den høyeste regnskapsførte brutto driftsutgiften med kr 1 844 per innbygger, mens Engerdal har en regnskapsført bruttoinntekt på kr 595 per innbygger.

Hovedveilederen 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 henføres 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 hovedveilederen for 2010 henføres til 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 ikke har 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 utgifter 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 kommuner ikke prioriterer å bruke administrative ressurser på skjønnsmessige fordelinger 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.

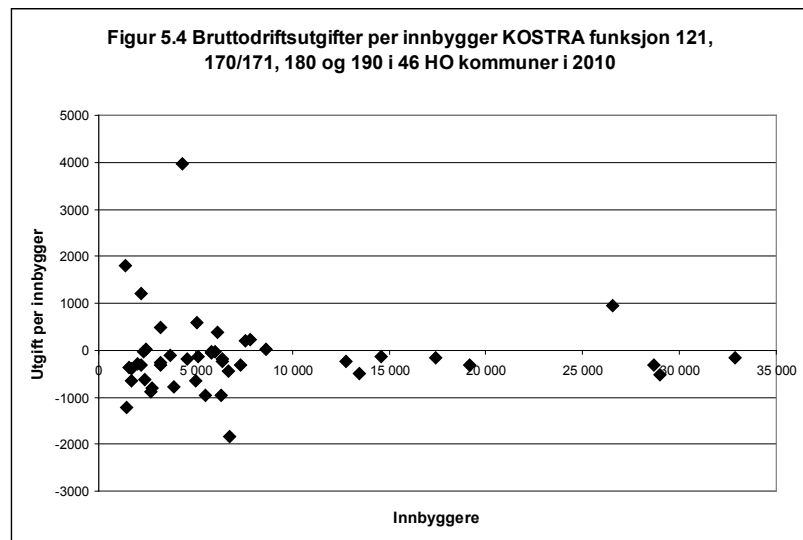
Brutto driftsutgifter per innbygger til funksjon 190 Interne serviceenheter varierer fra en bruttoutgift på kr 3 019 per innbygger i Åmot kommune, til en bruttoinntekt på kr 23 per innbygger i Vågå kommune.

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 kommunene 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 bruttoutgifter per innbygger på Kostra-funksjonene 121, 170/171, 180 og 190 for 46 HO kommuner i 2010.



Figur 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 kostnader 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 hovedveilederen 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.

Her er 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 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 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 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 flyktingarbeid er stabsområder som rapporterer direkte til rådmannen. Per 31.12.2009 sysselsatte Tolga kommune 131 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 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 sammenlignbare kommuner statistisk sett, kommunene er forholdsvis jevnstore og er nabokommuner. Lillehammer har brutto utgifter per innbygger som ligger kr 1 732 over Gjøvik. Legger man til grunn at Kostra-tall er sammenlignbare skulle dette tilsa at Lillehammer kommune har et teoretisk besparelsespotensial 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 utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter har bildet endret seg noe, Lillehammer har «bare» et teoretisk besparelspotensial på snaut 26 mill. kroner.

6.2.1 Kostra-funksjon 100 og 110

Tabell 6.2 viser at 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 121 mer enn Lillehammer pr. innbygger til politisk styring og kontroll.

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 kommunestyreprerestanter og 2 formannskapsmedlemmer mer enn Gjøvik. Gjennomgående representasjon innebærer at det også blir 2 utvalgsmedlemmer mer i Lillehammer enn i Gjøvik.

Antall kommunestyreprerestanter 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 statistisk 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 skjønsmessig vurdert det mest korrekt i forhold til veilederen å henvise sin andel av utgiftene på tjenestefunksjon, netto utgiftene på funksjon 100 er derfor kr 0. Lillehammer kommunene derimot har skjønsmessig vurdert det som korrekt i forhold til veilederen, å henvise 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 møtstruktur 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 lag 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 besparingspotensial 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 resultatsenhetsledere (eks. barnehagestyrere, leder for sykehjem etc.).

I Gjøvik regnskapsføres lønnen 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 skjønsmessig fordeling mellom funksjon 120 og aktuell tjenestefunksjon. I Lillehammer føres lønnen til rådmann, 3 kommunalsjefer og 3 ledere for 4 støttefunksjoner på funksjon 120, dvs. lønnsutgifter relatert til 7 stillinger. Lønn til ledere av resultatenehetene er også her fordelt mellom funksjon 120 og aktuell tjenestefunksjon, men lederne av resultatenehetene 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 skjønsmessige 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. Overføring av datagrunnlag fra resultatenehetene foregår i mye større grad enn i Gjøvik, i form av tidkrevende, manuell registrering på økonomiavdelingen. Lillehammer fungerer som regnskapsbyrå for disse kommunene. 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 nabokommuner, utgiftene fordeles etter folketall. Netto driftsutgifter ville her gitt et mer korrekt inntrykk av ressursbruken i Lillehammer kommune enn 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 personalfunksjon 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 utviklet, 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, 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 resultat enhet 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, kontroll og fellesutgifter. På disse funksjonene bruker Lillehammer kr 1 489 mer per innbygger enn det Gjøvik gjør. Dette gir et teoretisk besparingspotensial 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 resultatenhhet 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 resultatenhhet eiendom på funksjon 120, lønn til øvrige ansatte på resultatenheten 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 skjønnsmessige 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 overformyndert 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 overordna/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 kommunen prioriterer ikke å bruke ressurser på fordeling av utgifter på tjenestefunksjon fordi nytteverdien for kommunen av skjønnsmessige fordelinger vurderes som liten.

6.2.4 Oppsummering

Gjøvik og Lillehammer kommuner er statistisk sett to 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 skjønnsmessig 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 styring, administrasjon og fellesutgifter per innbygger i Etnedal og Tolga kommuner. Tolga kommune er brukt som benchmark.

*Tabell 6.5:
Brutto driftsutgifter 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	3 210	9 500	3 360
Tolga	1 686	6 791		6 140	

Etnedal og Tolga kommuner er statistisk sett to like kommuner. Begge er små kommuner med høye bundne driftsutgifter per innbygger og midtels frie disponible inntekter per innbygger. Etnedal har brutto utgifter til politisk styring, kontroll og fellesutgifter på kr 3 213 mer per innbygger enn Tolga. Dette gir et teoretisk besparingspotensial 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 at 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 politiske 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 formannskapet 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 politiske 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 sekretariatsfunksjon 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 Kostratallene 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 utgift 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 utgiftene 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.

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

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 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 tonivå 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 er 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 i særlig grad ut på tjenestefunksjoner. 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 resultatene, 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. Resultatenhetene 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. gifter til

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 innkjøpsarbeid, 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 taktisk 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, kontroll 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 besparingspotensial for Etnedal på om lag kr 3,5 mill. kroner. Det er spesielt funksjonene 170/171 og funksjon 180 som viser svært ulik ressursbruk i 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 andre tjenestefunksjoner. Tolga kommunene 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 kommunene 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 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 definerte brutto driftsutgifter i Kostra-sammenheng er derfor kr 0 i Tolga. Hadde man sammenlignet nettodriftsutgifter 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 statistisk 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 skjønnsmessige 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 skjønnsmessige 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 bruk 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	Nettutgifter 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 besparingspotensial 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 besparingspotensial 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 ensidig vekt på økonomisk ressursbruk per innbygger foreligger det et teoretisk besparingspotensial 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 driftutgifter per innbygger noe om.

6.4.2 Kostra-funksjon 120 og 130

Tabell 6.11 viser at Etnedal bruker kr 3 446 mer per innbygger enn Gjøvik kommune til administrasjon og administrasjonslokaler. Legges Kostra-tall til grunn har Etnedal et teoretisk besparingspotensial 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 utadretta 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 over 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 utgifter 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 fordele utgiftene på tjenestefunksjon for å få rapportert ressursbruken mest mulig i samsvar med reelt ressursbruk i henhold til intensjonen i veilederen. Etnedal kommunene 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 pr. 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 besparingspotensial på vel 3,8 mill. kroner. Funksjon 190 Interne serviceenheter skal fordeles på andre tjenestefunksjoner.

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

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 Eiendomsmassen gjennom direkte eierskap. I Etnedal blir det ført lønnsutgifter tilsvarende 1stilling 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 prinsipp 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 skjønnsmessig 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.

6.4.4 Oppsummering

Gjøvik kommune og Etnedal kommune er ikke statistisk 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 hovedforklaring 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 kommunene fordele 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 fordele i liten grad denne typen 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 skjønsmessige 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 kommunene, 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 statistisk sett er sammenlignbare eller mellom kommuner med ulik antall innbyggere, demografiske, sosiale og geografiske forhold eller 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 statistisk sett 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 statistisk sett skal være sammenlignbare.

Kostra skal være organisasjonsuavhengig. Analysen av Gjøvik, Lillehammer, Etnedal og Tolga viser at den skjønsmessige 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 er 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 hvilken tilnærming kommunene har til utgiftsproblematikken som ligger i Kostra. Gjøvik og Lillehammer kommuner som skal være sammenlignbare har to vidt forskjellige tilnærminger. 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

kommunene 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

- Agenda (2006): Re-effekter – Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle, Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet, Rapport R5171 fra Agenda Utredning & Utvikling AS.
- Baldersheim Harald og Rose Lawrence E. (2005): Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. Fagbokforlaget.
- Baumol, William J (1993) Health care, education and the cost disease: A looming crisis for public choice, *Public Choice* 77:17–28, 1993.
- Borge, Lars-Erik, Ivar Pettersen og Per Tovmo (2011): Effektivitet i kommunale tjenester, SØF-prosjekt nr 7300, SØF-rapport nr 02/11 fra Senter for økonomisk forskning AS, Trondheim
- Brandtzæg, Bent Aslak (2009): Frivillige sammenslutninger 2005 – 2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund, TF-rapport nr 258, 2009 fra Telemarksforskning, Bø.
- Brandtzæg, Bent Aslak, Ailin Aastvedt, Audun Thorstensen og Knut Vareide (2010): Mosvik og Inderøy – Utredning av kommunesammenslåing, TF-rapport nr 264 2010 fra Telemarksforskning.
- Bårdsen, Gunnar og Ragnar Nymoen (2011): Innføring i økonometri, Fagbokforlaget.

Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo, redaktører (2005): Modernisering av offentlig sektor, Utfordringer, metoder og dilemmaer, 2. utgave, Universitetsforlaget.

Busch Tor, Johansen Erik og Vanebo Jan Ole (2009): Økonomistyring i det offentlige, 4. utgave, Universitetsforlaget.

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

Difi (2010.a): Innbyggerundersøkelsen – Inntrykk av å bo i kommunen og i Norge, Difi rapport 2011:01 fra Direktoratet for forvaltning og IKT (= Difi).

Difi (2010.b): Innbyggerundersøkelsen – Inntrykk av å bo i kommunen og i Norge, Del 2. Difi rapport 2011:14 fra Direktoratet for forvaltning og IKT (= Difi).

Evardsen, Dag Fjeld, Finn R Førstund og Sverre A C Kittelsen (2010): Effektivitets- og produktivitetsanalyser på StatRes-data, foreløpig utgave.

Gjertsen, Arild, Ole-Martin Elvehøy og Gisle Solvoll (2003): Fra naboskap til ekteskap? Sammenslåing av Skjerstad og Bodø kommune, NF-rapport nr 4, 2003 fra Nordlandsforskning.

Gujarati, Damodar N and Dawn C Porter (2009): Basic Econometrics, Fifth edition, McGraw-Hill Irwin.

Helbæk, Morten og Sjur Westgaard (2008): Statistikk – Kort og godt, Universitetsforlaget.

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

Jensen, Bjarne (2005): Kommune-Norge – velferd og finansiering, Kommuneforlaget.

Jensen Bjarne (2007): Offentlige velferdsgoder, Rapport nr. 12 – 2007 fra Høgskolen i Hedmark, Rena.

Jensen, Bjarne og Monsen Norvald (2009): Regnskap i stat og kommuner. Om dagens regnskaper og et alternativ, Rapport nr 7. –2009 fra Høgskolen i Hedmark, Rena.

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

Kalseth, Jorid og Rattsø Jørn (1994): Kommunestørrelse og ressursbruk i kommunal administrasjon – Vekst, forskjeller og effektivitetspotensial. Utredning for Kommunaldepartementet, ALLFORSK, 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 (2010): Veiledning til regnskapsrapporteringen i KOSTRA – regnskapsåret 2010.

Kommunenøkkel 2010–2011, Kommuneforlaget.

Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Remy Åserud (2002): Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner, Rapport 2002/15 fra Statistisk sentralbyrå, Oslo.

Langørgen, Audun og Rolf Aaberge (2011): Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser, Rapport 8/2011 fra Statistisk sentralbyrå.

Løvås, Gunnar G (2004): Statistikk for universiteter og høyskoler, 2. utgave, Universitetsforlaget.

Monsen, Norvald Nytræ (2010): Regnskap i offentlig sektor: En innføring med fokus på statsregnskapet og kommuneregnskapet i Norge, 2. utgave, Kompendium fra Borges Handelshøgskole, Bergen.

- Mydske Per Kristen, Claes Dag Harald og Lie Amund (2007): Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet. Universitetsforlaget.
- NOU 1977:14 Vurdering av 21 kommunesammenslutninger (Tallaksen-utvalgets innstilling).
- NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring (Christiansen-utvalgets innstilling).
- NOU 2000:19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer.
- Opstad, Leiv og Hans Ole Rolfsen (2005): KOSTRA som styringsverktøy, kap 12 i Busch et al. (2005).
- Petersen, Ole Helby, Ulf Hjelmar, Karsten Vrangbæk og Lisa la Cour (2011): Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsbasert gjennomgang af danske og internasjonale undersøgelser fra 2000–2011, AKF-Rapport fra Anvendt KommunalForskning (AKF),
- Pollit Christopher og Bouckaert Geert (2004): Public Management Reform A Comparative Analysis. Oxford University Press.
- Ranheim, Anne Kari (2011): Kostra - Vi teller, men teller det vi teller? Kommunale utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter – sammenligningsproblemer, Masteroppgave i MPA-studiet på Rena, Høyskolen i Hedmark.
- Ringstad, Vidar (2011): Samfunnsøkonomi og økonomisk politikk for turbulente tider, Cappelen Damm Akademisk.
- Sending Aage (2009): Økonomistyring 1, og 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.
- Statskonsult (1999): Benchmarking som begrep og metode i offentlig sektor, Rapport 1999:5 fra Statskonsult (senere omdøpt til Difi – Direktoratet for forvaltning og IKT).
- St.meld. nr. 23 (1992–1993): Om forholdet mellom staten og kommunene.
- Østre Stein (1993): Kommunaløkonomiske prinsipper. Bedriftsøkonomens forlag.
- Østre, Stein (2005): Kommunalt selvstyre for demokrati og individtilpasset velferd, Kommuneforlaget.
- Østre, Stein, redaktør (2005): Kommunesammenslutning eller samarbeid i Sør-Østerdal, med bidrag av Kristin Stevik, Ole Jørgen Klaussen, Ole Ragnar Langen, Inge Hermanrud og Mona Strand, Rapport nr 3, 2005 fra Høyskolen i Hedmark, Rena.
- Østre Stein (2007a): Resultatstyring i offentlig forvaltning, Rapport nr. 13 – 2007 fra Høyskolen i Hedmark, Rena.
- Østre Stein (2007b): Analyse av prinsipper for budsjettering og regnskapsføring i offentlig forvaltning, Rapport nr. 14 – 2007 fra Høyskolen i Hedmark, Rena.

Vedlegg 1

Om regresjonsberegninger

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

$$(V.1.1) \quad B = \alpha + \beta N$$

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 matematisk/tekniske ved en slik prosedyre behandles ikke her. Det vises til lærebøkene.³⁴

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

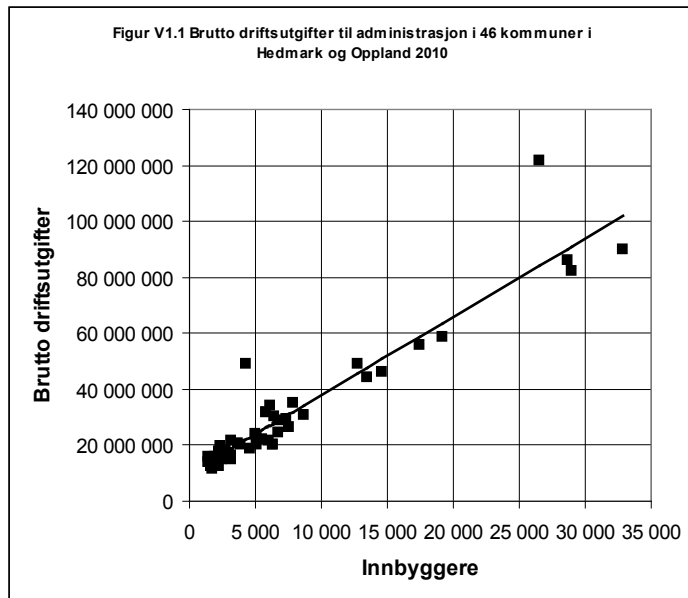
Nr	Kommune	Innbyggere	Per innbygger	Samlet faktisk	Beregnet
1	Etnedal	1 388	10 004	13 885 552	13 780 074
2	Engerdal	1 409	11 187	15 762 483	13 838 874
3	Vang	1 591	8 480	13 491 680	14 348 474
4	Folldal	1 660	7 404	12 290 640	14 541 674
5	Tolga	1 684	6 791	11 436 044	14 608 874
6	Rendalen	1 974	8 019	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

34 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 Nymoen (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.

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 administrasjonstutgift.

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 administrasjonstutgiftene 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:

$$(V.1.2) \quad \text{est}(B) = (9\,893\,674) + (2\,800)N \quad (46 \text{ kommuner})$$

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 legg er på $(2\,799,6 = \text{ca}) 2\,800$ kroner. Det er en meget sterk sammenheng administrasjonsutgifter og folketall og den kvadrerte korrelasjonskoeffisient indikerer at **88 prosent** av variasjonen i administrasjonsutgiftene mellom disse kommuner forklares av folketallet.³⁵

³⁵ For regresjonskoeffisientene a og b er de beregnede t -verdier henholdsvis 5,9 og 18,3. De er så stor (større enn 2), som i statistisk terminologi betegnes som signifikant. Sannsynlighetsverdiene (P -values) er svært lave.

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

$$(V.1.3) \quad \text{est}(B) = (8\,756\,379) + (3083)N \quad (44 \text{ kommuner})$$

Dermed øker den kvadrerte korrelasjonskoeffisient til 0,97, som viser at **folketallet forklarer 89 prosent** av variasjonen i administrasjonsutgifter for disse 44 kommuner.³⁶ 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 innbyggere. Det er dog ingen årsaksforklaring, som sier noe om effekten av en mindre endring i folketallet i en kommune.

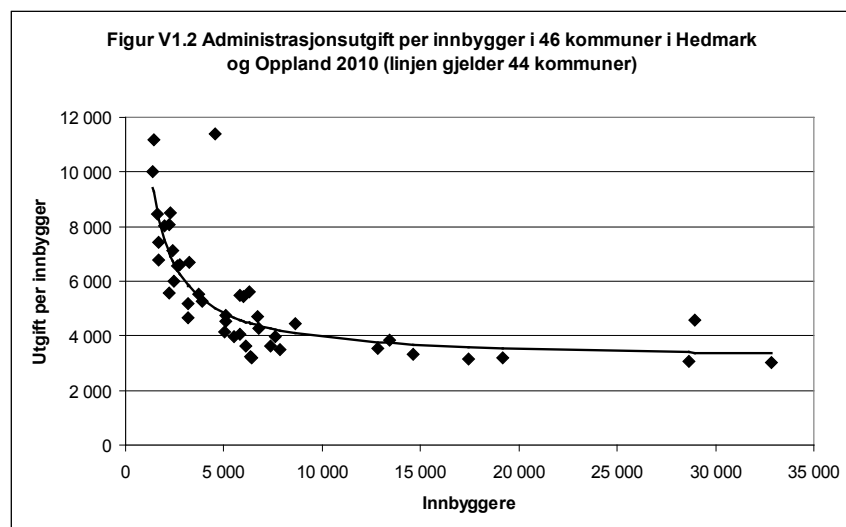
2 Administrasjonsutgift per innbygger

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

$$(V.1.4) \quad \text{est}\left(\frac{B}{N}\right) = \frac{8756379}{N} + 3083$$

³⁶ 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 Intervjuguide til kap. 6

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.)
- Avgrensning 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, eks. 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 3 Antall folkevalgte i HO-kommunene

Den generelle regel i Kommuneleven om minste antall kommunestyre-representanter er foran omtalt i tabell 5.2. Disse tall er gjentatt i tabell V3.1.

Tabell V3.1:

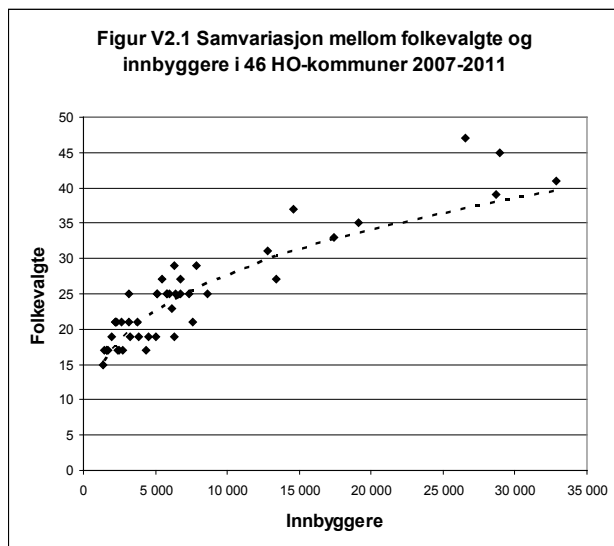
Antall innbyggere, N	Minste antall kommune- styrerepresentanter, FV
Inntil 4 999	11
5 000 – 9 999	19
10 000 – 49 999	27
50 000 – 99 999	35
100 000 eller flere	43

I tabell V4.2 er det gitt en oversikt over kommunestyrerepresentanter i de 46 HO-kommuner. Disse tall er illustrert i figur V3.1. Grafen er avtagende mot høyre (konkav). Den stiplede kurve kan beskrives ved

$$(V3.1) \quad (FV) = (1,75)N^{0,3}$$

Her betegner FV antall folkevalgte og N er antall innbyggere.³⁷

³⁷ Kurven er beregnet ved dobbelt logaritmisk regresjon og har signifikante koeffisienter og $r^2 = 0,82$.



Formel (V3.1) er bare ment å ha beskrivende verdi og synes å gi en ganske god beskrivelse. Anvendelse av formelen på større kommuner kan være av interesse. Store kommuner som Drammen og Kristiansand har avvikelse på mindre enn fem prosent. Bergen representerer et avvik på mindre enn ti prosent. Stavanger og Trondheim representerer avvik på tyve prosent eller mer. Oslo, som også er fylkeskommune, representerer et avvik på nærmere seksti prosent.

Tabell V3.2:

	Innbyggere	Folkevalgte	Folkevalgte per 1000 innbygger
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

Vedlegg 4 Mangel på sammenslutningsgevinster

I dette vedlegg presenteres tre innlegg om gevinster ved kommunesammenslutninger i Kommunal Rapport i februar/mars 2011.

Første innlegg av Stein Østre hevder at Rapport 2002/15 fra SSB ikke holder empirisk, da er tre av de omtalte sammenslåinger er gjennomført uten at det synes å foreligge noen sammenslutningsgevinster.

Annet innlegg er svarinnlegg fra to av forfatterne bak nevnte SSB-rapport, Langørgen og Aaberge. Svarinnlegget forsøker ikke å redegjøre for hvorfor de tre tilfeller representerer en empirisk unntagelse. Svarinnlegget viser at meritterende internasjonale publiseringer ikke er noen garanti for at det foreligger kunnskap med empirisk relevans. Svarinnlegget kan vel ellers tolkes som et personangrep på Østre.

Tredje innlegg av Østre påpeker at når Langørgen og Aaberge ikke kan forsvare sine beregningsresultater, så bekrefter det bare påstanden om at SSB-rapporten er uten empirisk relevans.

1. Innlegg 3/2-11, side 16

Uholdbart om sammenslutnings gevinster
(Opprinnelig: Uholdbart om gevinster ved kommunesammenslutninger).
Innlegg av Stein Østre.

Det refereres fortsatt til modellberegninger foretatt av forskere ved SSB (Statistisk sentralbyrå) om gevinster ved storstilte kommunesammenslutninger. Disse beregninger er opprinnelig fra 2002, men er ajourført. De holder ikke mål i møtet med virkeligheten og bør derfor glemmes.

Sommeren 2002 presenterte SSB (Statistisk sentralbyrå) teoretiske beregninger som viste store utgiftsgevinster ved drastiske kommunesammenslutninger. Ved en reduksjon fra 434 til 217 kommuner var besparelsen 2,7 milliarder og ved en reduksjon til 90 kommer 4,1 milliarder. Dette gjelder kroneverdien i 2002. For å få et inntrykk av hva disse

milliardbeløp betyr i praksis er de her omregnet til årsverk. Jeg har brukt kr 600 000 per årsverk og hvis man mener dette tall er feil, så kan man bruke et annet tall og dividere selv.

På side 29 er det beregnet at sammenslåing av Ramnes og Våle (til den senere Re kommune) vil gi en gevinst på 20,1 mill per år eller ca. 33 årsverk. Innlemmelse av Frei i Kristiansund skulle spare 15,8 mill eller ca. 26 årsverk, mens innlemmelse av Skjerstad i Bodø, side 30, skulle spare 4,2 mill eller ca. 7 årsverk. Disse tre sammenslutninger er gjennomført på frivillig grunnlag, men det ser ikke ut til at det er spart et eneste årsverk. Rapporten nr 258, 2009 fra Telemarksforskning om «Frivillige kommunesammenslutninger 2005 – 2008», som dekker sammenslutningene i Bodø og Kristiansund er påpasselige ikke å omtale verken SSB-rapporten eller utgiftsbesparelser. Årsaken er åpenbart at det ikke er noen besparelser å skrive om.

På side 32, hevdes det at sammenslåing av de seks nordøsterdalskommuner (Alvdal, Follidal, Os, Rendalen, Tolga og Tynset) vil gir en samlet besparelse på 56,9 mill per år eller ca. 95 årsverk. Disse kommuner har i dag samlet noe over 1000 årsverk, slik at det vil dreie seg om en bemanningsreduksjon på ca. 10 prosent. En slik nordøsterdalskommune vil ha et areal på 9444 kvadratkilometer, som er større enn det samlede areal til Akershus og Østfold fylker (9100 km²). Den som tror det blir enkelt å levere gode tjenester i en slik monsterkommune må vel ha et forholdsvis teoretisk forhold til virkeligheten.

I Danmark har man gjennomført en større kommunereform fra 1/1-07 med en reduksjon fra 271 til 98 kommuner. Totaleffekten er per september 2008 en økt bemanningen på ca. 1600 akademiske stillinger. Økt profesjonalisering og byråkratisering går hånd i hånd.

Konklusjonen må bli at SSBs modellberegninger har preg av å være en virkelighetsfjern regneøvelse. La oss derfor slippe å høre mer om disse tankeeksperimentene i fremtiden.

2 Innlegg 10/2-11, side 17

Ukritisk om kommunesammenslåinger
Av Audun Langørgen og Rolf Aaberge, begge Forskningsavdelingen, Statistisk sentralbyrå.

I motsetning til Stein Østres lettvinde synsing har vi nøye redegjort for både datagrunnlag og de forutsetninger som ligger til grunn for resultatene som presenteres.

I Kommunal Rapport nr 3, 2011, synser professor Stein Østre ved Høyskolen i Hedmark om en analyse av kommunesammenslåinger som vi gjennomførte i 2002. Østre påstår at våre analyser av effekten av kommunesammenslåinger ikke holder mål i møtet med virkeligheten, og derfor bør glemmes. Problemet for oss er at det er vanskelig å forholde seg til en kritikk som ikke berører grunnlaget for våre beregninger, men som begrenser seg til å slenge ut en rekke udokumenterte påstander.

I motsetning til Stein Østres lettvinde synsing har vi nøye redegjort for både datagrunnlag og de forutsetninger som ligger til grunn for resultatene som presenteres i Rapporten 2002/15 fra Statistisk sentralbyrå. Resultatene bygger på detaljerte regnskapsdata som er rapportert fra samtlige kommuner i Norge. Vi benytter informasjon om kommunenes pengebruk på forskjellige tjenester, kommunenes inntekter, kommune-størrelse, bosettingsmønster og andre kjennetegn ved kommunene som påvirker pengebruken. På den måten har vi kunnet kontrollere for at det er flere forhold enn bare kommune-størrelse som påvirker kommunenes pengebruk på administrasjon og ulike tjenester. Alt dette har vi redegjort for både i internasjonale tidsskriftartikler og SSB-publikasjoner. Skriftlig publiseringer, ikke minst i anerkjente internasjonale tidsskrifter, ser vi på som en nødvendig kvalitetskontroll.

Østres innlegg kan tyde på at han verken har forstått vår analyse eller hva som skjer når kommuner får økte inntekter. Når inntektene øker over tid, så vil naturligvis utgiftene og sysselsettingen øke prosentvis omtrent like mye. Dette gjør at Østres henvisning til konsekvensene av noen faktiske sammenslåinger er villedende. Østre burde heller ha forsøkt å svare på

spørsmålet om hvor store besparelser kommuner som slår seg sammen får på lang sikt som følge av reduserte smådriftsulemper. For å finne omfanget av smådriftsulempene til kommunene er det nødvendig å skille mellom bidraget som inntekter, kommunestørrelse og bosettingsmønster gir til variasjoner i kommunenes pengebruk. Dette har ligget til grunn for vårt arbeid med å utvikle et verktøy som gjør at vi kan svare på spørsmål av den typen som ble nevnt ovenfor.

For øvrig kan vi bemerke at de høye (faktiske) statlige overføringene til de små kommunene bygger på samme type av analyser som den vi har gjennomført. Dersom Østre er uenig med det teoretiske grunnlaget eller de empiriske resultatene fra disse analysene, bør han for å være konsekvent argumentere mot overføringssystem som gir betydelig kompensasjon for smådriftsulemper til små kommuner. Det er blant annet bortfall av smådriftsulemper som gir opphav til de besparelser vi finner i våre analyser av effekten av kommunesammenslåinger.

3. Innlegg 3/3-11

«God-dag-mann-økseskaft» fra SSB - Er usaklig angrep det beste forsvar?
Av Stein Østre

(1) Forkortet utgang som ble trykket

Jeg påpekte den kjensgjerning i Kommunal Rapport (3. februar) at Statistisk sentralbyrå (SSB-rapport 2002/15) om de store utgiftsbesparelser ved kommunesammenslåinger er feil. En del av de sammenslåinger som rapporten omtaler er gjennomført, men gevinster er ikke dokumentert. Forfatterne av rapporten, Audun Langørgen og Rolf Aaberge, kan i Kommunal Rapport (10. februar) ikke bestride de faktiske forhold eller forsvare sin rapport. I stedet angriper de undertegnede for «synsing», «mangel på forståelse» samt beskjed om hva jeg heller burde være opptatt av.

Det er selvfølgelig trist og leit for dem at deres kommunemodell ikke passer med virkeligheten, men det er da ikke min feil. I henhold til vanlige redelighetsidealer burde Langørgen og Aaberge selv informere allmennheten om at rapporten ikke holder mål. Dette er særlig viktig da SSB i 2002 presenterte rapporten med brask og bram. Et dementi burde vel egentlig være på sin plass. Hvis undersøkelsen også er publisert i internasjonale tidsskrifter, så viser det bare at slik publisering ikke nødvendigvis er garanti for kvalitet. Uansett hvorledes man vranger og vrir på dette, så er det empiriske forhold som blir avgjørende i siste instans.

Avslutningsvis nevner jeg at diskusjonen dreier seg om Langørgen og Aaberges uholdbare modellberegninger og ikke om min person. Hvis herrene ønsker å fortsette en debatt om dette håper jeg å slippe et nytt «god-dag-mann-økseskaft svar».

(2) Opprinnelig versjon

Jeg påpekte den kjensgjerning i KR 3/2 at SSB-rapport 2002/15 om de store utgiftsbesparelser ved kommunesammenslåinger er feil, da man ikke opplever slike gevinster ved sammenslåinger. En del av de sammenslåinger som er omtalt i rapporten er gjennomført uten at det synes oppnådd noen besparelser. Eksempelvis skulle dannelsen av Re kommune spare ca. 33 årsverk. Innlemmelse av Skjerstad i Bodø skulle spare ca. 7 årsverk og innlemmelse av Frei i Kristiansund skulle spare ca. 26 årsverk. Det synes langt fra å ha skjedd. I Danmark opplevde man faktisk at utgifter og årsverk økte da antall kommuner ble redusert fra 271 til 98.

Forfatterne av rapporten, Audun Langørgen og Rolf Aaberge, kan i KR 10/2 ikke bestride de faktiske forhold eller forsvare sin rapport. De følger imidlertid den klassiske tradisjon som gjerne omtales som «å drepe budbringeren». Følgende forhold kan nevnes i denne forbindelse:

De angriper undertegnede for «synsing», «mangel på forståelse» samt beskjed om hva jeg heller burde være opptatt av. Det spiller imidlertid ingen rolle hva jeg synes, da fakta taler for seg selv. Det er selvfølgelig trist og leit for dem at deres kommunemodell ikke passer med virkeligheten, men det er da ikke min feil. I henhold til vanlige redelighetsidealer

burde Langørgen og Aaberge selv informere allmennheten om at rapporten ikke holder mål. Dette er særlig viktig da SSB i 2002 presenterte rapportens innhold, som om den store sannhet om virkninger av kommunesammenslutninger endelig var funnet. Et dementi burde vel egentlig være på sin plass. Hvis undersøkelsen også er publisert i internasjonale tidsskrifter, så viser det bare at slik publisering ikke nødvendigvis er garanti for kvalitet. Uansett hvorledes man vranger og vrir på dette, så er det empiriske forhold som blir avgjørende i siste instans.

Et eksempel på denne type SSB-forskning er påstanden side 32 om at en sammenslutning av seks kommuner i Nord-Østerdal (Alvdal, Folldal, Os, Rendalen, Tolga og Tynset) som gir et innbyggertall på ca. 15000 vil innebære en bemanningsreduksjon på ca. 95 årsverk. Dette er selvsagt regulært tøv, som ikke ville kunne realiseres i en monsterkommune med et areal som er større enn det de to fylker Akershus og Østfold har til sammen. De fleste forstår helt av seg selv at utgiftsnivået i norske kommuner i hovedsak skyldes bosettingsmønsteret og ikke den administrative inndeling i kommuner.

Avslutningsvis nevner jeg at diskusjonen dreier seg om Langørgen og Aaberges uholdbare modellberegninger og ikke om min person. Hvis herrene ønsker å fortsette en debatt om dette håper jeg å slippe et nytt «god-dag-mann-økseskaft svar».