

ØF-rapport nr. 6/2004

**Kommuneøkonomi og
strukturelle utviklingstrekk i
Glåmdalskommunene.**

Er det en sammenheng?

av

Reidun Grefsrud

og

Espen Køhn

Østlandsforskning

er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med Oppland, Hedmark og Buskerud fylkeskommuner samt Kommunaldepartementet som stiftere, og har i dag 31 ansatte.

Østlandsforskning er lokalisert i høgskole-miljøet på Lillehammer. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

Regional- og næringsforskning
Offentlig forvaltning og tjenesteyting

Østlandsforsknings viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskaps-ressursen utnyttes til beste for alle parter

ØF-rapport nr. 6/2004

**Kommuneøkonomi og strukturelle
utviklingstrekk i Glåmdalskommunene.**

Er det en sammenheng?

av

Reidun Grefsrud

og

Espen Køhn



Tittel: Kommuneøkonomi og strukturelle utviklingstrekk i Glåmdalskommunene. Er det en sammenheng ?

Forfattere: Reidun Grefsrud og Espen Køhn

ØF-rapport nr.: 6/2004

ISBN nr.: 82-7356-540-8

Prosjektnummer: K220

Prosjektnavn: Kommuneøkonomien i Glåmdalskommunene

Oppdragsgiver: Eidskog kommune

Prosjektleder: Reidun Grefsrud

Referat: Hovedproblemstillingen i utredningen er å finne ut om den økonomiske ubalansen i Glåmdalskommunene har sammenheng med bakenforliggende utviklingstrekk som påvirker kommunenes utgifter eller inntekter på en uheldig måte. Spesielt Solørkommunene er preget av en rekke ugunstige utviklingstrekk som skjev aldersfordeling, reduksjon i arbeidsplasser og folketall og opphopning av ulike levekårsproblemer. De andre Glåmdalskommunene har også noe av de samme problemene, men i varierende og langt mindre grad enn i Solør. Selv om strukturelle utviklingstrekk skaper utfordringer for kommuneøkonomien, kan de ikke alene forklare den svake økonomien i Glåmdalskommunene.

Sammendrag: Norsk

Emneord: Kommuneøkonomi,

Dato: 15.10.2004

Antall sider: 104

Pris: Kr. 200,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 1066 Skurva
N-2601 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: [oef@ostforsk.no](mailto: oef@ostforsk.no)
<http://www.ostforsk.no>

Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo
1. Ytterligere eksemplar fremstilling uten avtale og strid med
åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Forord

Utgangspunktet for denne utredningen er den svake kommuneøkonomien i Glåmdalskommunene. I utredningen ser vi på om det er mulig å finne strukturelle trekk ved Glåmdalskommunene som kan bidra til å forklare hvorfor kommunene i denne regionen har så svak kommuneøkonomi.

Fylkesmannen i Hedmark har tatt initiativet til utredningen. Eidskog kommune står som oppdragsgiver.

Rapporten baserer seg på offentlig statistikk. I tillegg har vi dratt nytte av fylkesmannens kommunaløkonomiske oversikter. Vi har også hatt tilgang til kommunenes årsmeldinger for siste år.

Rapporten er skrevet av Reidun Grefsrud og Espen Køhn. Reidun Grefsrud har vært prosjektleder.

Lillehammer, oktober 2004

Ståle Størdahl
forskningsleder

Reidun Grefsrud
prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	7
1 Innledning.....	11
1.1 Oppdraget.....	11
1.2 Kommuner i økonomisk ubalanse.....	12
1.2.1 Hva vil det si å være i økonomisk ubalanse.....	12
1.2.2 Kommuner i Robek-registeret.....	13
1.3 Fokus for utredningen og metodisk opplegg.....	14
2 Kommuneøkonomien i Glåmdalskommunene.....	17
2.1 Glåmdalskommunene i et ”fugleperspektiv”.....	17
2.2 En kronisk situasjon? – Utviklingen i Glåmdalskommunene 1992-2003.....	19
2.2.1 Regnskapsmessig resultat.....	19
2.2.2 Netto driftsresultat.....	21
2.2.3 Netto renter og avdrag.....	21
2.2.4 Investeringer.....	22
2.2.5 Lånegjeld.....	23
2.2.6 Arbeidskapital og fondsmidler.....	23
2.3 Den samme diagnosen?.....	25
2.3.1 Utviklingen i akkumulert underskudd.....	25
2.3.2 Utviklingen i andre finansielle nøkkeltall for Glåmdalskommunene.....	26
2.4 Oppsummering.....	29
3 Strukturelle trekk i Glåmdalen.....	31
3.1 Hva karakteriserer regionen?.....	31
3.2 Næringsstruktur.....	33
3.3 Befolkningsutvikling og – struktur.....	35
3.3.1 Befolkningsutviklingen 1992-2003.....	35
3.3.2 Aldersstrukturen – andel av befolkningen i ulike aldersgrupper.....	36
3.3.3 Utviklingen i antall personer de ulike aldersgruppene.....	38
3.4 Tilknytting til arbeidsmarkedet (arbeidsledighet, pendling, uføretrygdede).....	39
3.4.1 Pendling.....	39
3.4.2 Ledighetsutvikling.....	40
3.4.3 Yrkesfrekvens.....	43
3.4.4 Uføretrygdede.....	44
3.4.5 Sykefraværet.....	45
3.5 Levekår i Glåmdalsregionen.....	46
3.5.1 Levekårsindeksen.....	46
3.5.2 Sosialhjelpstilfeller.....	47
3.5.4 Andre relevante indikatorer.....	51
3.6 Oppsummering.....	51
4 Hva bruker Glåmdalskommunene penger på?.....	53
4.1 Hva påvirker utgiftsnivået?.....	53
4.1.1 Sammenlikningsgrupper.....	55
4.1.2 Ubalanse, utgiftsnivå og fordeling på tjenesteområder.....	56
4.2 Produksjonsindeksen.....	58
4.3 De enkelte tjenesteområder.....	59
4.3.1 Utgifter til fellesadministrasjon og styring.....	60
4.3.2 Utgifter til barnehage.....	61
4.3.3 Grunnskole.....	62
4.3.4 Kommunehelsetjeneste.....	64
4.3.5 Pleie og omsorg.....	66
4.3.6 Sosialtjenester.....	69
4.3.7 Barnevern.....	71

4.4	Oppsummering	71
5	Inntektssammensetning, -nivå og utvikling.....	73
5.1	Inntektsutvikling og inntektsnivå	73
5.1.1	Inntektsnivået i Glåmdalskommunene	73
5.1.2	Inntektssammensetning 2003	76
5.1.3	Nærmere om de frie inntektene.....	76
5.1.4	Skatt og inntektsutjevning.....	77
5.1.5	Kostnadsutjevning.....	78
5.1.6	Inntektsutvikling.....	80
5.1.7	Endring i folketall.....	81
5.2	Oppsummering	82
	Litteratur:	85
Vedlegg 1	Utviklingen i finansielle nøkkeltall 1992-2003 for enkeltkommuner	87
Vedlegg 2	Nøkkeltall i % av driftsinntektene 1992 - 2003 ¹⁾	91
Vedlegg 3	Fødselsoverskudd, nettoflytting og befolkningsendring 1992- 2003	95
Vedlegg 4	Nøkkeltall Kostra	97
Vedlegg 5	Befolkningsutviklingen i de enkelte aldersgruppene.	103

Sammendrag

Innledning

Denne rapporten er et resultat av et initiativ fra fylkesmannen i Hedmark på bakgrunn av Glåmdalskommunenes vanskelige økonomi. Glåmdalskommunene omfatter de 7 kommunene Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal, Eidskog, Grue, Åsnes og Våler i Hedmark. 5 av de 7 kommunene er representert i det såkalte "Robek-registeret". Det er bare én annen kommune i dette registeret i Hedmark og Glåmdalsregionen er dermed sterkt overrepresentert.

Hovedproblemstillingen med utredningen er å finne ut om den økonomiske ubalansen i disse kommunene har sammenheng med bakenforliggende utviklingstrekk som påvirker kommunenes utgifter eller inntekter på en uheldig måte.

Problemstillingene er analysert ved å undersøke i hvilken grad kommunene i Glåmdalen avviker fra andre sammenliknbare kommunegrupper og i forhold til andre regioner i Hedmark, fylkes- og landsgjennomsnittet. Analysen er gjennomført i fire ledd som gjengis i 4 kapitler:

- Kartleggingen av den økonomiske situasjonen i kommunene (kap. 2)
- Kartleggingen av strukturelle utviklingstrekk i kommunene (kap. 3)
- Kartlegging av utgiftsstrukturen og analyse av i hvilken grad de strukturelle trekkene gjenspeiler seg i kommunenes utgifter (kap.4)
- Kartleggingen av inntektsnivå, - sammensetning og –utvikling (kap.5).

Kommuneøkonomien i Glåmdalskommunene:

Ved utgangen av 2003 hadde Glåmdalskommunene samlet et regnskapsmessig underskudd på over 90 mill. kroner. Dette utgjorde over 80 % av netto regnskapsmessig underskudd for kommunene i Hedmark. Selv om over 70 % av kommunene i Hedmark hadde akkumulert underskudd ved utgangen av 2003, er det i Glåmdalsregionen at denne problematikken er mest alvorlig.

Alle Glåmdalskommunene har en vanskelig økonomi, men omfanget og varigheten av problemene varierer mye. Det er først og fremst kommunene Eidskog, Grue og Våler som må sies å være i en svært vanskelig økonomisk situasjon. Sør-Odal har også et stort akkumulert underskudd, mens Nord-Odal, Kongsvinger og Åsnes er i en noe bedre økonomisk situasjon ved utgangen av 2003.

Den økonomiske ubalansen i Glåmdalskommunene er i stor grad en kronisk situasjon. Sett under ett har kommunene i Glåmdalskommunene hatt større underskudd, svakere driftsresultat, litt høyere netto renteutgifter og avdrag, mindre arbeidskapital og fondsmidler og litt høyere lånegjeld enn lands- og fylkesgjennomsnittet de fleste årene siden begynnelsen på 90-tallet.

Investeringsnivået har ikke vært spesielt høyt i Glåmdalskommunene fram til og med 2000.

Ubalansen har stort sett vært knyttet til ordinær drift, selv om svak egenfinansieringsevne har ført til at kommunene bruker en større andel av inntektene sine til netto renter og avdrag enn fylkes- og landsgjennomsnittet. Et høyt investeringsnivå og påfølgende økning i lånegjelda i perioden 2001-2003 kan ha bidratt til å forverre situasjonen for de tre kommunene med de største økonomiske problemene.

Negative strukturelle utviklingstrekk?

Gjennomgangen viser at Glåmdalsregionen er preget av en rekke mer eller mindre ugunstige utviklingstrekk. Kartleggingen viser også at kommunene i regionen er forskjellige, og derfor ikke kan karakteriseres som en homogen region. De tre Solør-kommunene Åsnes, Grue og Våler har en rekke fellestrekk og det er i disse kommunene vi finner de mest ugunstige utviklingstrekkene. Odalskommunene viser en mer positiv utvikling, mens Eidskog og Kongsvinger har både positive og negative utviklingstrekk.

Sett under ett har regionen hatt en *negativ utvikling i arbeidsplasser og befolkning* i den perioden vi har sett på. Det er imidlertid bare i Solørkommunene at utviklingen er entydig negativ for begge disse faktorene. Kongsvinger, Eidskog og Odalskommunene drar større nytte av nærheten til Oslo-området enn Solørkommunene. Nærheten til Oslo har særlig betydning for befolkningsutviklingen. *Alderstrukturen i regionen er skjev* med en liten andel unge og en stor andel eldre. Andelen av de eldste eldre (over 80 år) har dessuten økt sterkt i perioden 1992-2003. Det er særlig i Solør-kommunene at disse trekkene er fremtredende.

Kommunene i Glåmdalsregionen har pr i dag en *lavere yrkesfrekvens¹* enn i de andre planregionene i Hedmark og landsgjennomsnittet. En av årsakene til dette er at det er en *større andel personer som er uføretrygdede*. På landsbasis er det i underkant av ti prosent som er uføretrygdet, mens det i Glåmdalskommunene er mellom 12 og 15 prosent. *Andelen helt ledige (ledighetsprosent)* har til dels ligget noe høyere i Glåmdalskommunene enn på landsbasis gjennom 1990 tallet, men ligger på landsgjennomsnittet i 2003. En av utfordringene for flere av kommunene er at *ungdomsledigheten* ligger godt over hva man finner på nasjonalt nivå. *Sykefraværet* er også relativt høyt i Glåmdalskommunene. I tillegg til en større andel

¹ Yrkesfrekvens er summen av sysselsatte og ledige personer (arbeidsstyrken) sett i forhold til (dividert med) antall personer i arbeidsfør alder (20-66 år).

uføretrygdede har fem av de sju kommunene i regionen også en større *andel sosialhjelpsmottakere* sett i forhold til befolkningen 20-66 år enn landsgjennomsnittet. De to Odalskommunene peker seg ut positivt med en lav andel sosialhjelpsmottakere. Vi har også sett på *befolkningens inntektsnivå*. Dette er lavere enn landsgjennomsnittet for alle kommunene i Glåmdalen, men er ikke spesielt lavt i et Hedmarksperspektiv. Nivået er relativt høyt i Kongsvinger og Sør-Odal, mens de andre kommunene ligger under gjennomsnittet for Hedmark.

Statistisk Sentralbyrås levekårsindeks illustrerer at kommunene i Glåmdalen til en viss grad preges av "*oppopping av sosiale problemer*". I tillegg til omfanget av uføretrygdede, sosialhjelp og arbeidsledighet, har denne indeksen også med noen andre faktorer, bl.a dødelighet. Disse problemene er først og fremst konsentrert til Solør-kommunene og Kongsvinger og Eidskog, mens Odalskommunene ikke scorer spesielt høyt på levekårsindeksen.

Er det slik at de strukturelle utviklingstrekkene fører til høye utgifter?

En sammenlikning med andre kommuner på omtrent samme størrelses- og inntektsnivå viser at flere av Glåmdalskommunene har relativt høye netto driftsutgifter pr innbygger. Spørsmålet er om dette har sammenheng med strukturelle faktorer eller om det er interne forhold i kommunene som er årsaken.

Gjennomgangen av kommunenes utgifter for 2003 viser først og fremst at *aldersfordelingen slår igjennom* i fordelingen av nettodriftsutgifter på tjenesteområder og når vi ser på nettodriftsutgifter pr innbygger på de enkelte tjenesteområdene. Glåmdalskommunene bruker relativt sett og pr innbygger *mer til eldre og mindre til skole og barnehage* enn sammenliknbare grupper av kommuner. Dette gjelder særlig kommunene Åsnes, Våler og Grue som har en spesielt skjev aldersfordeling. De fleste Glåmdalskommunene *bruker også noe mer pr innbygger til sosialtjenester*. Med unntak av to kommuner som bruker relativt mye på helse, bruker ikke Glåmdalskommunene mer pr innbygger til helsetjenester enn sammenliknbare kommunegrupper. Dette er litt overraskende siden Glåmdalskommunene både har relativt mange eldre og scorer høyt på sosiale og sosioøkonomiske faktorer som andel uføre og sykefravær.

Statistikken tyder ikke på at Glåmdalskommunene har et dårlig tjenestetilbud. Tvert imot virker det som om tjenestetilbudet jevnt over er på linje med grupper av kommuner på samme inntektsnivå og noen ganger bedre. Noen av kommunene bruker mer enn sammenliknbare kommunegrupper på tjenesteområder som skole, barnehage og til dels helse, uten at vi kan se at dette har sammenheng med variasjon i behov som følge av strukturelle trekk. Når det gjelder skole, må de relativt sett høye utgiftene også ses i sammenheng med skolestrukturen.

Kommunenes inntekter

Når vi ser på såkalte utgiftskorrigerede frie inntekter² ligger Glåmdalskommunene relativt lavt med et *inntektsnivå godt under landsgjennomsnittet*. Ca 45% av kommunene med over 5000 innbyggere har et inntektsnivå under 93% av landsgjennomsnittet. Glåmdalskommunene er derfor i ”godt selskap”, og inntektsnivået er ikke spesielt lavt vurdert i en slik sammenheng. At inntektene varierer mellom kommuner betyr også at tjenestetilbudet varierer; dvs at alle kommuner ikke har mulighet til å yte et like godt tjenestetilbud innenfor sine inntektsrammer.

Innbyggernes inntektsnivå påvirker i liten grad kommunale inntekter i Glåmdalskommunene pga inntektsutjevningen i rammetilskuddet. Den *skjeve aldersfordelingen* kompenseres gjennom utgiftsutjevningen og i prinsippet kompenseres det også for variasjon i *sosiale utgifter*. Enkelte av kommunene i Glåmdalen har langt høyere utgifter pr innbygger til sosialtjenester enn landsgjennomsnittet, men dette ser ikke ut til å gjenspeiles i fordelingsnøkklene i rammeoverføringssystemet. En eventuell utilstrekkelig kompensasjon for sosialutgifter er imidlertid på langt nær nok til å forklare den økonomiske ubalansen. Spesielt Solørkommunene, har hatt en *sterk befolkningsnedgang* kombinert med en økning i de eldste eldre, som har skapt store utfordringer. Når folketallet reduseres, forsvinner også inntekter, og kommunene er nødt til å omprioritere og omstille seg for å tilpasse utgiftsnivået til de reduserte inntektene.

Oppsummering

Konklusjonen vår heller i den retning at det er både strukturelle faktorer og interne forhold som ligger bak den vanskelige økonomien i Glåmdalskommunene. Noe av ubalansen må forklares med at kommunene har valgt å ha det tjenestenivået de har på enkelte områder. På den annen side er det også klart at det for enkelte av kommunene er en ”opphopning” av negative strukturelle faktorer som bidrar negativt til kommuneøkonomien eller som i det minste skaper større utfordringer. Økonomien i Glåmdalskommunene må også sees i lys av økonomien i kommunesektoren generelt sett. Til tross for omfattende omstilling og effektivisering i kommunene de siste årene, har likevel netto driftsresultatene blitt redusert og ca ¼ av kommunene er i Robek-registeret. Dette tyder på at rammebetingelsene har blitt ”strammere” for alle kommuner. For enkelte av kommunene i Glåmdalen er det nok heller stramme rammebetingelser, evt kombinert med manglende evne eller vilje til å redusere tjenestenivået en faktor bak den vanskelige økonomien enn spesielle strukturelle utviklingstrekk.

² Begrepet utgiftskorrigerede frie inntekter er forklart i kapittel 5.

1 Innledning

Sammendrag kapittel 1:

Denne rapporten er et resultat av et initiativ fra fylkesmannen i Hedmark på bakgrunn av Glåmdalskommunenes vanskelige økonomi. Glåmdalskommunene omfatter de 7 kommunene Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal, Eidskog, Grue, Åsnes og Våler i Hedmark. 5 av de 7 kommunene er representert i det såkalte "Robek-registeret". Det er bare en annen kommune i dette registeret i Hedmark, og Glåmdalsregionen er dermed sterkt overrepresentert.

Hovedproblemstillingen med utredningen er å finne ut om den økonomiske ubalansen i disse kommunene har sammenheng med bakenforliggende utviklingstrekk som påvirker kommunenes utgifter eller inntekter på en uheldig måte.

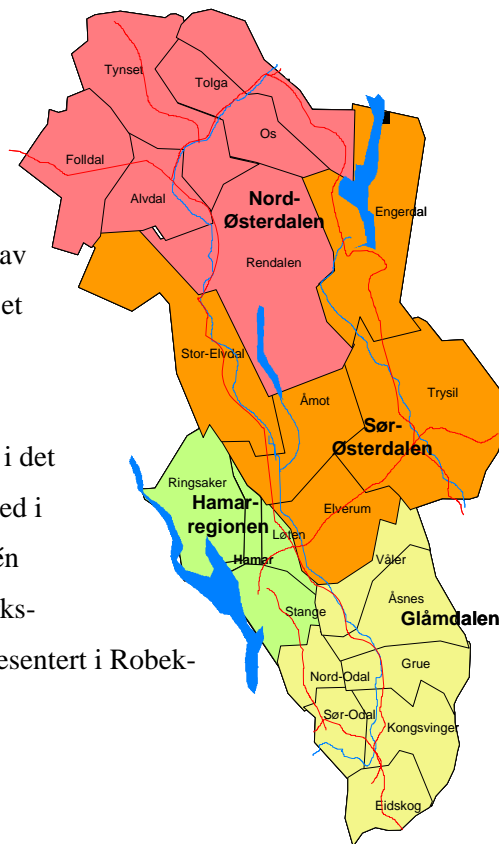
Robek-registeret består på landsbasis av både "rike" og "fattige" kommuner. Selv om det er en viss sammenheng mellom korrigert inntektsnivå og det å være Robek-kommune, indikerer likevel sammensetningen av kommuner at økonomisk ubalanse ikke nødvendigvis er knyttet til inntektsnivå.

Problemstillingene er analysert ved å undersøke i hvilken grad kommunene i Glåmdalen avviker fra andre sammenliknbare kommunegrupper og i forhold til andre regioner i Hedmark, fylkes- og landsgjennomsnittet.

1.1 Oppdraget

Glåmdalskommunene omfatter de 7 kommunene Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal, Eidskog, Grue, Åsnes og Våler. Regionsenteret er Kongsvinger. Disse kommunene utgjør Glåmdalsregionen som er den sørligste av de fire planregionene i Hedmark. Til sammen har regionen et folketall på ca 53.400 (1.1.04).³

Våren 2004 er 5 av de 7 Glåmdalskommunene representert i det såkalte "Robek-registeret"⁴. De kommunene som ikke er med i registeret er Kongsvinger og Åsnes. I Hedmark er det kun én kommune utenfor Glåmdalsregionen med. Sett i et Hedmarks-perspektiv er Glåmdalskommunene dermed sterkt overrepresentert i Robek-registeret.



³ Fordelt på hver kommune (antall innbyggere): Kongsvinger:17380, Nord-Odal: 5064, Sør-Odal:7589, Eidskog: 6431, Grue: 5312, Åsnes: 7924, Våler: 3906.

⁴ Robek-kommuner (Register om betinget godkjenning og kontroll): ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som har økonomisk ubalanse og derfor må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

Hensikten med denne utredningen er å finne ut om den økonomiske ubalansen i disse kommunene har sammenheng med bakenforliggende samfunnsmessige utviklingstrekk som påvirker kommunenes utgifts- eller inntektsside på en uheldig måte.

1.2 Kommuner i økonomisk ubalanse.

1.2.1 Hva vil det si å være i økonomisk ubalanse

En kommune er i økonomisk ubalanse når aktivitetsnivå og utgifter over tid overstiger inntektstilgangen. Et signal om ubalanse er regnskapsmessig underskudd. Siden kommunene er pålagt å vedta et budsjett og en økonomiplan i balanse, medfører et regnskapsmessig underskudd et negativt avvik fra budsjettet. Vanligvis har kommuner med et regnskapsmessig underskudd også et negativt netto driftsresultat.

De fleste kommuner vil kunne oppleve et regnskapsmessig underskudd et og annet år uten at dette nødvendigvis skaper varige økonomiske problemer. Underskuddet kan være forårsaket av mer eller mindre "tilfeldige" hendelser som ikke påvirker senere budsjettår. Dersom underskuddet har sammenheng med en varig inntektssvikt eller et for høyt utgiftsnivå, vil faren for å gå med underskudd også senere år øke. Jo større underskuddet er, jo vanskeligere vil det dessuten være å dekke det inn over senere budsjetter. Underskuddsproblematikken vil dermed kunne bli mer eller mindre kronisk for enkelte kommuner.

Kriteriene for å komme i Robek-registeret er hjemlet i kommunelovens §59a. For å komme i registeret må kommunene enten:

- Ha vedtatt et budsjett som ikke balanserer
- Ha vedtatt en økonomiplan som ikke balanserer i økonomiplanperioden
- Ha vedtatt at inndekning av tidligere underskudd skal fordeles over mer enn ett år
- Ikke følge vedtatt plan for inndekning av underskudd.

Som vi ser av kriteriene ovenfor kan en kommune ha regnskapsmessig underskudd uten å havne i Robek-registeret dersom underskuddet dekkes inn igjen raskt. Kommuner kan også ha negative driftsresultat uten å gå med regnskapsmessig underskudd dersom ubalansen på driften finansieres ved bruk av f.eks disposisjonsfond. Dette er lovlig, men oftest ikke å anbefale.

Økonomisk ubalanse kan også relateres til det såkalte formuesbevaringsprinsippet. Definisjonen på ubalanse blir da at kommunen ikke klarer å opprettholde egenkapitalen. Dette medfører et

strengere krav til netto driftsresultat. En kommune kan ha et positivt netto driftsresultat og likevel tape egenkapitalen, dersom netto driftsresultatet ikke er stort nok til å dekke opp for nødvendige avskrivninger for å opprettholde verdien av kommunens eiendeler.

Hvor mange kommuner som er i økonomisk ubalanse vil være avhengig av hvor strengt vi definerer dette begrepet. Dersom vi legger krav om et netto driftsresultat større enn 0 eller også at driftsresultatet skal være stort nok til å dekke inn avskrivninger, vil antallet kommuner i ubalanse være langt flere enn de som er i Robek-registeret.

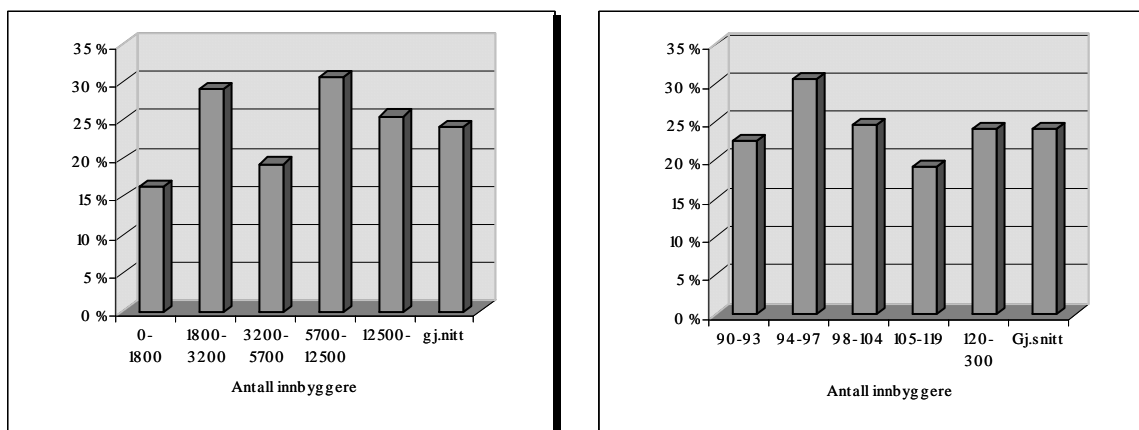
1.2.2 Kommuner i Robek-registeret.

Pr juni 2004 er det 105 kommuner i Robek-registeret. Dette utgjør 24 % av alle kommuner. I Hedmark er det 6 kommuner i registeret som utgjør 27 % av kommunene i Hedmark. De 10 rikeste kraftkommunene er ikke representert i Robek-registeret. For øvrig er det både små og store, rike og fattige kommuner i registeret. Dette illustreres forøvrig i figur 1.1 a og b. I figur 1.1 a er kommunene inndelt i 5 ca like store grupper etter innbyggertall. I figur 1.1b er det laget en tilsvarende inndeling etter utgiftskorrigert inntektsnivå⁵. Med unntak av Våler kommune som har et inntektsnivå omtrent som gjennomsnittet, ligger de andre Glåmdalskommunene i de to nederste gruppene i figur 1.1b. Kommunal- og regionaldepartementet(KRD) har laget en analyse av Robek-kommuner der de konkluderer med at det er en viss sammenheng mellom korrigeret inntektsnivå og det å være Robek-kommune, siden det er færre registrerte kommuner blant dem med de høyeste inntektene. Samtidig er også kommuner med høye inntekter representert. Tallene indikerer derfor at økonomisk ubalanse ikke nødvendigvis er knyttet til inntektsnivået.⁶

Departementet har også undersøkt om Robek-kommunene har prioritert tjenestetilbudet til innbyggerne framfor økonomisk ubalanse. På landsbasis finner de ingen slik sammenheng, men for enkelt-kommuner kan omfanget av tjenestetilbudet forklare den økonomiske ubalansen.

⁵ Her har vi brukt oversikten over korrigerede frie inntekter inkl eiendomsskatt og konsesjonsinntekter korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov som er gjengitt i tabell 8.9 i St.prp 64 (2003-04) – Kommuneproposisjonen.

⁶ Analysen er presentert i materiale fra 2. konsultasjonsmøte 19. april 2004. KRD.



Figur 1.1 Andel Robek-kommuner i ulike kommunegrupper etter hhv innbyggertall og inntektsnivå. (utgiftskorrigert frie inntekt i % av landsgjennomsnittet). Kilde: Tallene bak figuren er hentet fra St.prp. 64(2003-04) Kommuneproposisjonen og KRD's oversikt over Robek-kommuner på KRD's hjemmeside. (Begrepet utgiftskorrigerte frie inntekter er forklart i avsnitt 5.1.1, side 72.)

1.3 Fokus for utredningen og metodisk opplegg.

Det sentrale spørsmålet i denne utredningen er om den økonomiske ubalansen i kommunene er forårsaket av strukturelle faktorer eller utviklingstrekk som den enkelte kommune i liten grad har herredømme over. Dersom det ikke er mulig å finne belegg for dette, står vi tilbake med forklaringen om at ubalansen skyldes interne forhold i kommunene. Dette kan enten bety manglende evne eller vilje til å prioritere økonomisk balanse framfor tjenesteyting på kort sikt eller dårlig økonomistyring som f.eks slår ut i at budsjettene ikke overholdes. Vi går ikke nærmere inn på slike forklaringer i dette prosjektet.

Når vi snakker om samfunnsmessige eller strukturelle faktorer, tenker vi på forhold som befolkningsutvikling, alderssammensetning, inntektsforhold, arbeidsmarked, ulike levekårsvariable osv. Dette er faktorer som kommunene stort sett må "ta som gitt" i sin planlegging.

Analysen er gjennomført i fire ledd som gjengis i 4 kapitler:

1. Kartlegging av den økonomiske situasjonen i kommunene (kap.2)
2. Kartleggingen av strukturelle utviklingstrekk i kommunesamfunnene (kap.3)
3. Kartlegging av utgiftsstrukturen og analyse av i hvilken grad de strukturelle trekkene gjenspeiler seg i kommunenes utgifter (kap.4)
4. Kartlegging av inntektene og i hvilken grad eventuelt avvikende utgiftsnivå gjenspeiler seg i inntektene (kap.5)

Metodisk har vi analysert problemstillingene ved å undersøke i hvilken grad kommunene i Glåmdalen avviker fra andre sammenliknbare kommunegrupper. Her har vi både sammenliknet med kommuner og regioner i Hedmark, med landsgjennomsnittet og med grupper av kommuner som etter spesielle kriterier likner på Glåmdalskommunene.

Den økonomiske situasjonen og utviklingen i Glåmdalskommunene er kartlagt, både for å finne ut om ubalansen kan sies å være strukturell eller om den har endret seg til det verre eller bedre over tid. Vi har dessuten sett på om alle Glåmdalskommunene har de samme økonomiske problemene eller om kommunene er innbyrdes ulike når det gjelder økonomisk utvikling.

Vi har deretter sett på *ulike strukturelle samfunnsmessige utviklingstrekk*, for å finne ut i hvilken grad Glåmdalskommunene avviker fra andre grupper av kommuner. Her har vi også sammenliknet Glåmdalskommunene med hverandre for å finne ut om disse utviklingstrekkene er felles for hele regionen.

De strukturelle utviklingstrekkene er bare interessante for oss i den grad de påvirker kommuneøkonomien. Vi har derfor gått gjennom regnskapsdata for kommunenes ulike virksomhetsområder for å undersøke ut *om vi kan finne igjen de strukturelle utviklingstrekkene i kommunenes utgifter*. Det er imidlertid vanskelig å skille ut effektene av strukturelle utviklingstrekk på utgiftene fra andre faktorer som også påvirker utgiftsnivå og sammensetning. En viktig faktor her er at kommunepolitikerne prioriterer ulikt. Også her har vi sammenliknet Glåmdalskommunene med andre kommunegrupper. Vi har her valgt ut kommunegrupper med noenlunde samme størrelse og inntektsnivå, siden inntektsnivået har stor betydning for tjenestetilbudet.

Vanskelige strukturelle utviklingstrekk og eventuelt høye utgifter er ikke noe problem dersom dette kompenseres gjennom tilsvarende høye inntekter. Til slutt har vi derfor sett på *inntektsnivå og -sammensetning* for å finne ut om det er faktorer som eventuelt bidrar til at kommunene kommer svakt ut inntektsmessig.

I praksis er det vanskelig å skille ut effekten av kommunal prioritering fra de andre faktorene. Inntektssystemet er jo også utformet slik at det er opp til kommunene å velge hvordan tjenestetilbudet skal utformes. En kan derfor ikke etterprøve om kommunene har fått kompensert for spesifikke typer utgifter innenfor dette systemet. En kan imidlertid vurdere om og hvordan faktorer som forklarer utgiftsnivået er fanget opp i finansieringssystemet. Problemet er imidlertid at det ikke er lett å finne ut hvordan ulike faktorer påvirker kommunale utgifter, f.eks sosialhjelp,

siden årsaksfaktorene er komplekse. Det er også gjennomført endringer i oppgavefordelingen og finansieringsordningene over tid som gjør det komplisert å analysere dette i detalj.

Utredningen baserer seg på offentlig tilgjengelig statistikk, dels for perioden 1992-2003 og dels for siste regnskapsår (2003). Begrensninger og omlegginger i statistikken gjør at det er vanskelig å få sammenhengende dataserier over hele perioden. Dette gjelder særlig kommuneøkonomi og tjenesteproduksjon. Vi har benyttet statistikk fra SSB; særlig Kostra og data fra informasjonshjulet for helse og sosial tjenesten. Videre har vi brukt befolknings- og sysselsettingstall fra PANDA, KS-modellen for beregning av rammeoverføringer, Statistikk og analyser publisert i Teknisk beregningsgrunnlags rapporter og Kommuneøkonomiproposisjonen og fylkesmannens kommunaløkonomiske statistikk for Hedmark. Vi har også fått tilsendt siste års årsmelding fra kommunene, samt hovedoversiktene fra siste års regnskap. Vi har sett at det er enkelte uoverensstemmelser mellom Kostradata og kommunenes finansielle hovedoversikter med tall for 2002 og 2003. Der vi har sett det er store avvik har vi rettet og brukt kommuneregnskapene som fasit. Vi har imidlertid ikke gjort noen form for systematisk kvalitetssjekking. Vi må derfor ta forbehold om at det kan forekomme feil i KOSTRA-statistikken.

Utredningen spenner relativt vidt og har karakter av å være en kartlegging. Det kunne vært mange enkeltfaktorer som det kunne vært interessant å gått nærmere inn på, uten at det har vært mulig innenfor tilgjengelig tid og ressursramme

2 Kommuneøkonomien i Glåmdalskommunene

Sammendrag kapittel 2:

Glåmdalskommunene er blant de kommunene i landet som i treårsperioden 2001-2003 har hatt de svakeste nettodriftsresultatene. Samtidig har kommunene relativt sett lave inntekter.

Ved utgangen av 2003 har Glåmdalskommunene samlet et regnskapsmessig underskudd på over 90 mill. kroner, som utgjør over 80 % av netto regnskapsmessig underskudd for kommunene i Hedmark. Selv om over 70 % av kommunene i Hedmark hadde akkumulert underskudd ved utgangen av 2003, er det i Glåmdalsregionen at denne problematikken er mest alvorlig.

Den økonomiske ubalansen i Glåmdalskommunene er i stor grad en kronisk situasjon. Sett under ett har kommunene hatt svakere driftsresultat, litt høyere netto renteutgifter og avdrag, mindre arbeidskapital og fondsmidler og litt høyere lånegjeld enn lands- og fylkesgjennomsnittet stort sett hele den perioden vi har sett på. Det har vært en generell forverring i kommuneøkonomien i perioden 2001-2003, der utviklingen i Glåmdalskommunene har vært dårligere enn fylkes- og landsgjennomsnittet. Investeringsnivået har ikke vært spesielt høyt i Glåmdalskommunene fram til og med 2000. Ubalansen har stort sett vært knyttet til ubalanse i ordinær drift, selv om svak egenfinansieringsevne har ført til at kommunene bruker en større andel av inntektene sine til netto renter og avdrag enn fylkes- og landsgjennomsnittet. I perioden 2001-2003 har enkelte av Glåmdalskommunene hatt et svært høyt investeringsnivå, særlig knyttet til pleie og omsorgssektoren, som har økt lånegjelda sterkt.

Det er et fellestrekk ved Glåmdalskommunene at alle må sies å være i økonomisk ubalanse. Omfanget, varigheten og alvorlighetsgraden varierer imidlertid mye. Tre av kommunene må sies å ha store økonomiske problemer, mens de andre kommunene ikke er i en så vanskelig situasjon.

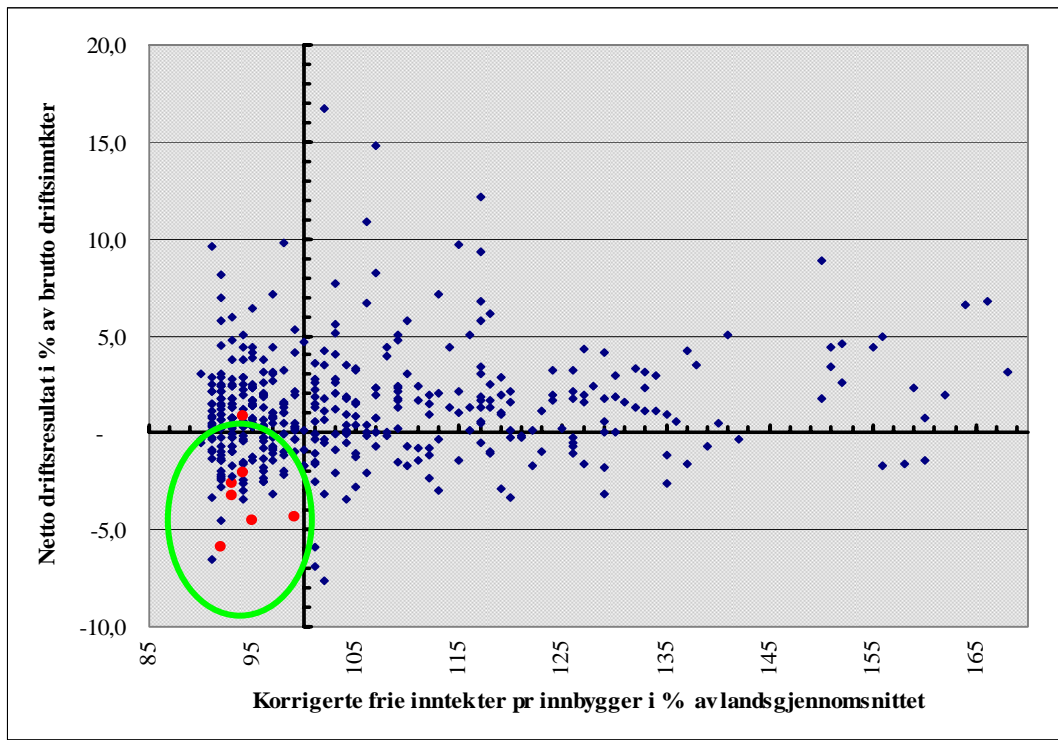
2.1 Glåmdalskommunene i et "fugleperspektiv".

Figur 2.1 viser den økonomiske situasjonen i Glåmdalskommunene i et "fugleperspektiv".

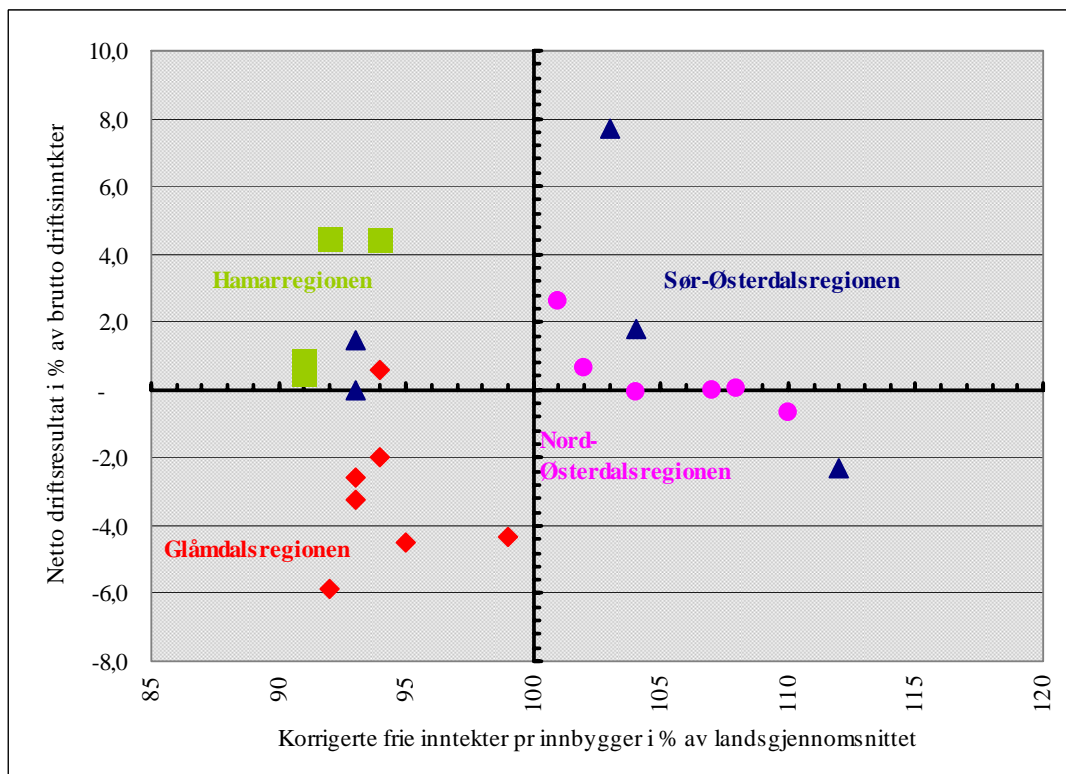
Gjennomsnittlig netto driftsresultat i % av driftsinntektene for årene 2001, 2002 og 2003 er sett i sammenheng med utgiftskorrigerede frie inntekter⁷ for 2003 for alle landets kommuner.

Glåmdalskommunene befinner seg alle i området innenfor den grønne sirkelen i figuren. Med unntak av Sør-Odal som så vidt har et positivt driftsresultat, er alle Glåmdalskommunene blant de kommunene i landet som har de svakeste netto driftsresultatene og samtidig relativt lave inntekter.

⁷ Begrepet utgiftskorrigerede frie inntekter er forklart i kapittel 5.1.1 side 72.



Figur 2.1 Sammenheng mellom utgiftskorrigerte frie inntekter pr innbygger 2003 og netto driftsresultat i % av driftsinntektene gj.snitt 2001-2003. Glåmdalskommunene merket med rødt. Kilde: Bearbeidet av ØF på grunnlag av tall fra Kostra og St.prp 64 (2003-04). De 10 rikeste kommunene med utgiftskorrigerte frie inntekter mellom 170 og 300% av landsgjennomsnittet er ikke med i figuren.



Figur 2.2 Sammenheng mellom utgiftskorrigerte frie inntekter pr innbygger 2003 og netto driftsresultat i % av driftsinntektene gj.snitt 2001-2003. Glåmdalskommunene merket med rødt. Kilde: Bearbeidet av ØF på grunnlag av tall fra Kostra og St.prp. 64(2003-04).

Figur 2.2 tilsvarende figur 2.1, men vi har bare med Hedmarkskommunene. Her ser vi at kommunene stort sett grupperer seg i samsvar med regiontilhørigheten. Unntaket er Sør-Østerdalsregionen, der Elverum og Trysil er mer "lik" Hamarregionen når det gjelder inntektsnivå, mens Stor-Elvdal og Engerdal likner mer på Nord-Østerdalsregionen. Både Glåmdalskommunene og kommunene i Hamarregionen og til dels Sør-Østerdalsregionen har lave inntekter. Kommunene i Hamarregionen har likevel høyere driftsresultater enn Glåmdalskommunene. Dette gjelder særlig de to største kommunene; Hamar og Ringsaker.

2.2 En kronisk situasjon? – Utviklingen i Glåmdalskommunene 1992-2003.

Er det slik at Glåmdalskommunene har vært i en vanskelig økonomisk situasjon i hele perioden 1992-2003, eller er den vanskelige økonomiske situasjonen noe som har utviklet seg over tid? Dette er problemstillingen for kapittel 2.2. Vi belyser denne problemstillingen ved å sammenlikne utviklingen i kommunene i Glåmdalsregionen med resten av kommunene i Hedmark og landet totalt (eks. Oslo). Av framstillingsmessige årsaker ser vi på kommunene gruppert regionvis.

For årene før 2001 er datagrunnlaget Fylkesmannens årlige publikasjoner med kommunaløkonomisk statistikk. For årene 2001 – 2003 har vi benyttet Kostra. Tallene er enten hentet direkte fra SSB's webside eller fra Fylkesmannens årlige kommunaløkonomiske statistikk som også bygger på Kostra. Vi har oppdaget noen uoverensstemmelser mellom Kostratallene og hovedoversiktene i kommuneregnskapene for 2002 og 2003. Der uoverensstemmelsene er vesentlige har vi brukt de tallene vi har funnet i kommuneregnskapene. Vi har imidlertid ikke gjort noen systematiske undersøkelser for å avdekke feil.

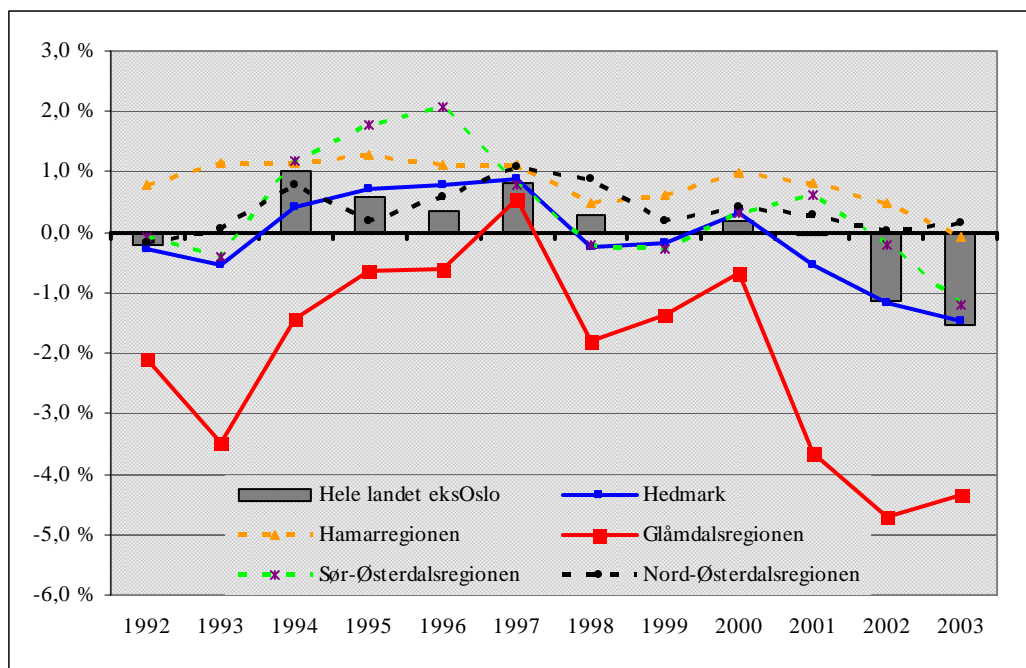
I løpet av perioden 1992 – 2003 er det gjort endringer både i regnskapsprinsipper og i definisjonen av nøkkeltall som fører til brudd i tidsrekkene. Dette har vi i noen grad kommentert underveis.

2.2.1 Regnskapsmessig resultat

Som figur 2.3 viser, har Glåmdalskommunene slitt med akkumulerte regnskapsmessige underskudd i hele perioden 1992-2003. Glåmdalskommunene har i hele perioden vært i en vanskeligere situasjon enn både landsgjennomsnittet, Hedmarksgjennomsnittet og gjennomsnittet for de andre regionene i Hedmark. Regnskapstall fra en 5-årsperiode før 1992 viser at Glåmdalskommunene også hadde underskudd i disse årene. Vi kan derfor karakterisere

underskuddsproblematikken i Glåmdalskommunene som en mer eller mindre kronisk situasjon, selv om ubalansen varierer over tid.

Vi ser også at det er større svingninger i Glåmdalen enn i de øvrige regionene, selv om alle regionene til en viss grad følger det samme ”mønsteret”. I 1992 hadde Glåmdalskommunene et akkumulert underskudd som tilsvarte ca 2 % av driftsinntektene, mens landsgjennomsnittet og Hedmark i gjennomsnitt hadde resultater ca i balanse. Etter en forverring i 1993, klarte kommunene å dekke inn igjen underskuddene i perioden 1994-97. Det ble en midlertidig forverring av resultatene i 1998, som i stor grad ble dekket inn igjen i 1999 og 2000. Deretter ble det nye og relativt betydelige underskudd i 2001 og til dels i 2002. Ved utgangen av 2003 utgjør de akkumulerte udekkede underskuddene i Glåmdalskommunene 4,3 % av driftsinntektene. I gjennomsnitt har Hedmarkskommunene og landet eks Oslo også regnskapsmessige underskudd ved utgangen av 2003 som utgjør 1,5 % av driftsinntektene. Forverringen i perioden 2001-2003 har vært større i Glåmdalsregionen enn i de andre regionene vi har sammenliknet med.



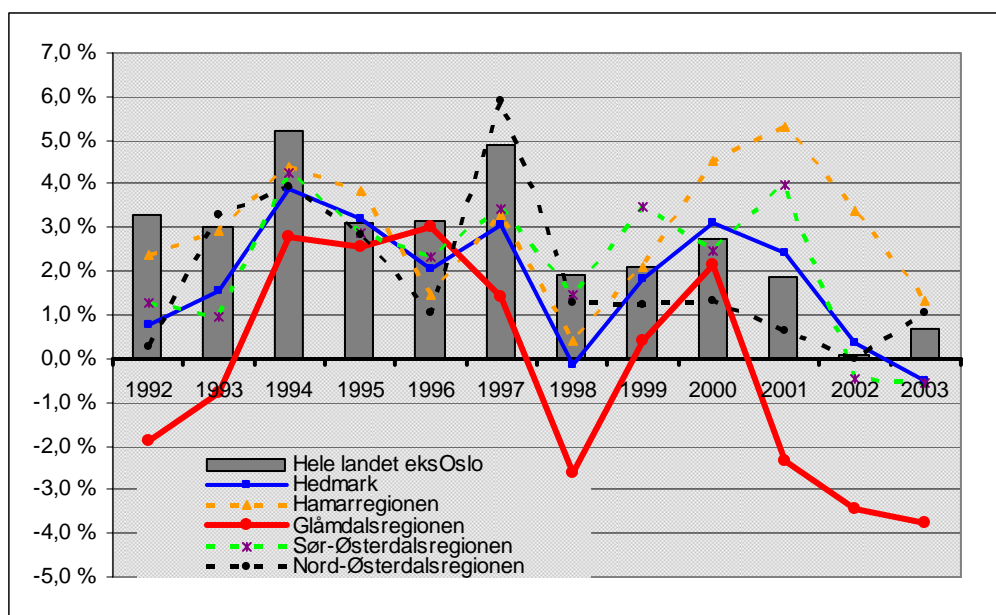
Figur 2.3 Akkumulert regnskapsmessig resultat i % av driftsinntektene 1992-2003. Kilde: Kommunaløkonomisk statistikk fra Fylkesmannen i Hedmark og Kostra.⁸

Netto akkumulert regnskapsmessig underskudd for kommunene i Hedmark utgjør ved utgangen av 2003 ca 110 mill. kroner. Av dette står Glåmdalskommunene for 93 mill. kroner, altså over 80 %.

⁸ Akkumulert resultat viser summen av årets og tidligere års merforbruk(underskudd) som ikke er dekket inn og/eller mindreforbruk(overskudd) som ikke er vedtatt disponert.

2.2.2 Netto driftsresultat

Glåmdalskommunene har de fleste årene siden 1992 hatt svakere netto driftsresultat enn landet eks Oslo, Hedmarksgjennomsnittet og gjennomsnittene for de andre Hedmarks-kommunene gruppert regionvis. I perioden 1994-97 og i 2000 var driftsresultatene positive, mens regionen i 1992, 1993, 1998 og i årene fra og med 2001 har hatt negative driftsresultat. Selv om forløpet er relativt sett likt for alle regioner, er forverringen etter 2000 større i Glåmdalskommunene enn i de andre regionene. Mens forskjellen i netto driftsresultatet i % av driftsinntektene mellom Glåmdalskommunene og fylket utgjorde 1-2 prosentpoeng de fleste årene i perioden 1990-2000, er forskjellen økt til 3 prosentpoeng i 2003.

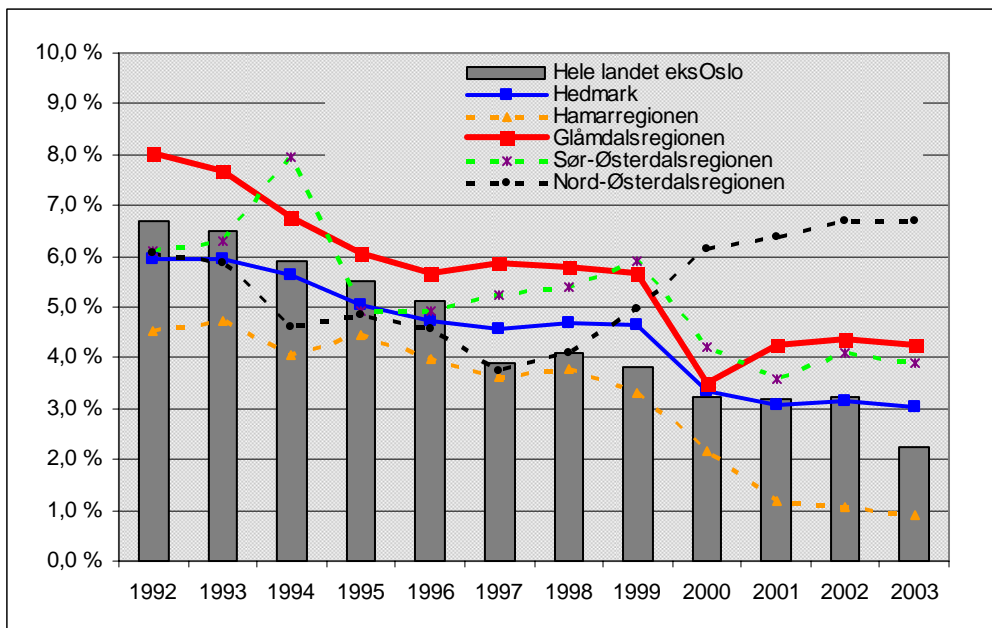


Figur 2.4 Netto driftsresultat i % av driftsinntektene 1992-2003. Kilde: Kommunaløkonomisk statistikk fra fylkesmannen i Hedmark og Kostra.

2.2.3 Netto renter og avdrag

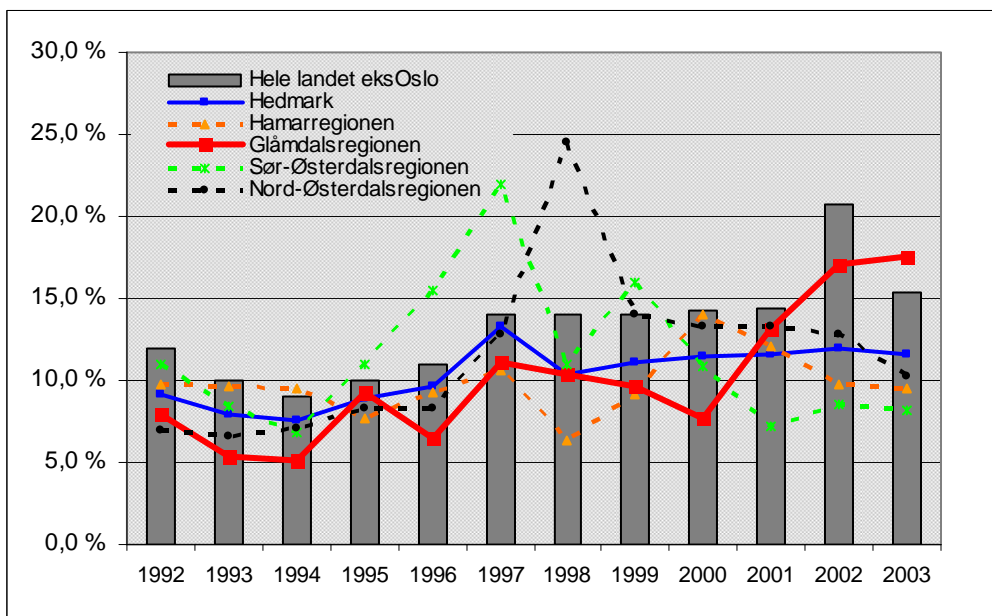
Kommunene i Glåmdalsregionen sett under ett har stort sett hatt litt høyere netto rente og avdragsutgifter enn lands- og fylkesgjennomsnittet og planregionene i den perioden vi har sett på. Relativt sett høye netto rente- og avdragsutgifter i Glåmdalskommunene kan delvis bidra til å forklare at regionen har svakere netto driftsresultat enn de andre regionene.

Netto renteutgifter og avdrag har blitt redusert i perioden 1990 - 2003, målt som andel av driftsinntektene. Dette gjelder både Glåmdalskommunene, landsgjennomsnittet og de fleste Hedmarkskommunene. Et unntak her er kommunene i Nord-Østerdalsregionen som har økt andelen etter 1997.



Figur 2.5 Netto renteutgifter og avdrag i % av driftsinntektene 1992-2003. Kilde: Kommunaløkonomisk statistikk fra fylkesmannen i Hedmark og Kostra.

2.2.4 Investeringer



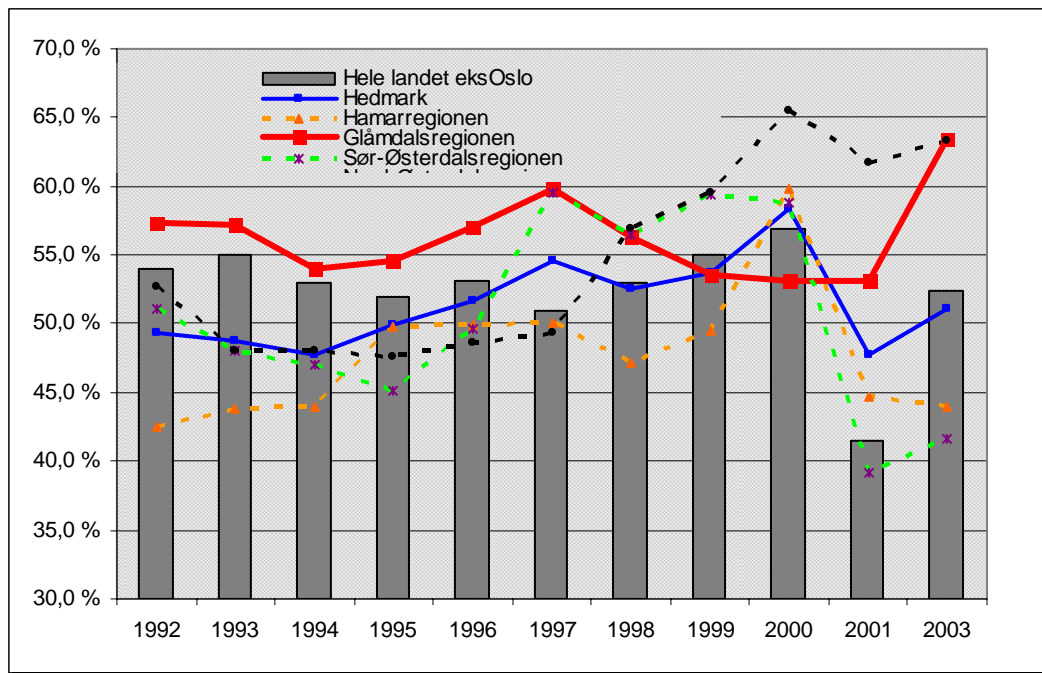
Figur 2.6 Brutto investeringer i % av driftsinntektene 1992-2003. Kilde: Kommunaløkonomisk statistikk fra fylkesmannen i Hedmark og Kostra.

Investeringsnivået i Glåmdalsregionen har ligget mellom 5-10 % av driftsinntektene i perioden 1992-2000. Dette er i underkant av Hedmarksgjennomsnittet og landsgjennomsnittet. Fra og med 2001 har imidlertid investeringene i kommunene i Glåmdalsregionen økt markant til over 15 % av

driftsinntektene. Den sterke økningen i investeringsnivå kan forklare at renter og avdrag også øker fra 2000 til 2001.

2.2.5 Lånegjeld

Glåmdalskommunenes lånegjeld lå i snitt over de andre regionene vi har sammenliknet med i perioden 1992-1998. Deretter har lånegjelda gått litt ned, målt som andel av driftsinntektene. Fra 2001 har lånegjelda økt relativt sett mye og er nå på topp igjen. 2002 er utelatt i figur 2.7 nedenfor pga at det ikke er mulig å skille ut pensjonsforpliktelsene i Kostra.⁹

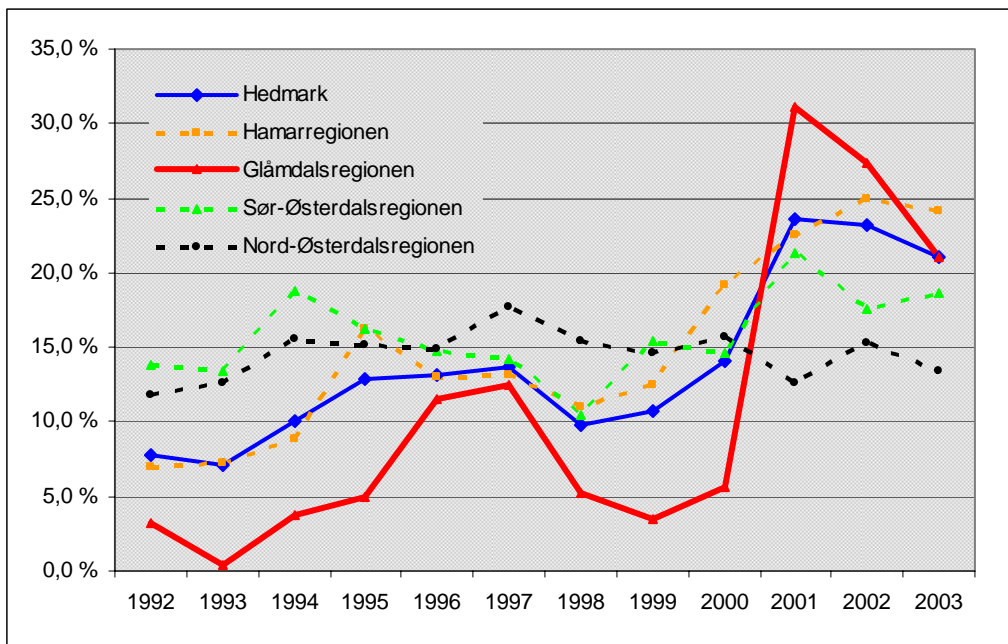


Figur 2.7 Netto lånegjeld (eks pensjonsforpliktelser) 1992-2003. Kilde: Kommunaløkonomiske oversikter r fra fylkesmannen i Hedmark og Kostra. Lånegjeld i 2002 er ikke med fordi vi ikke har kunnet skille ut pensjonsforpliktelsene. Se note 9 nederst på siden.

2.2.6 Arbeidskapital og fondsmidler

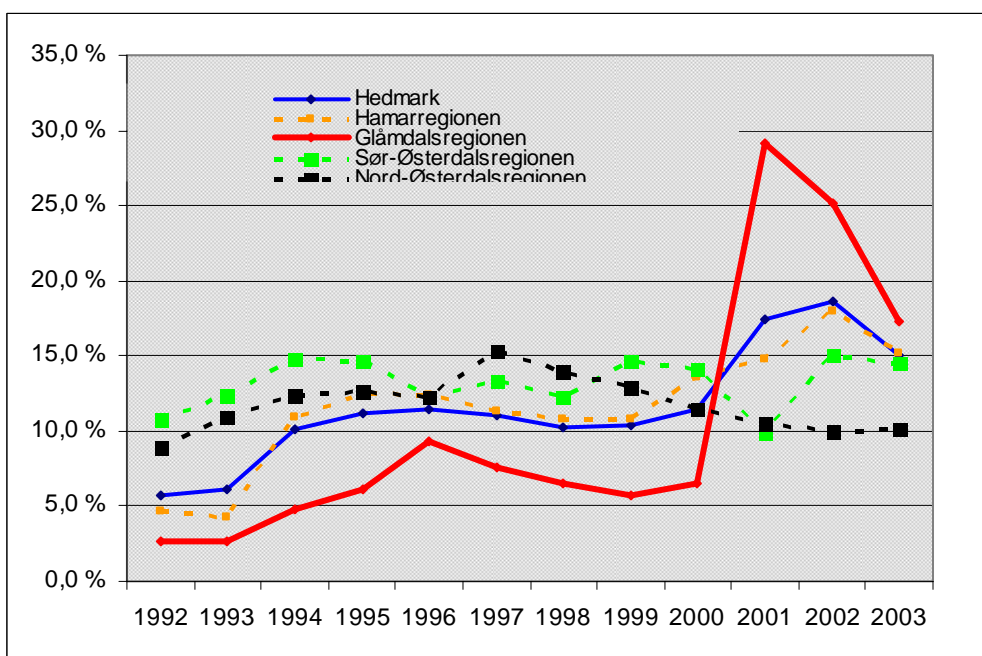
Glåmdalskommunene har fram til 2001 hatt en arbeidskapital som har vært svakere enn de andre regionene i Hedmark. I 2001 økte arbeidskapitalen betraktelig som følge av salg av andeler i kraftselskap som er overført fondsmidlene. Arbeidskapitalen er noe redusert i 2002 og 2003. Dette skyldes både underskuddene og bruk av fond til finansiering av investeringer.

⁹ Definisjonen av netto lånegjeld har også endret seg fra 2000 til 2001 ved at ubrukte lånemidler er trukket fra lånegjelda i 2001 og senere år.



Figur 2.8 Arbeidskapital i % av brutto driftsinntekter 1992-2003. Kilde: Kommunaløkonomisk statistikk fra fylkesmannen i Hedmark og Kostra.

Fondsmidlene viser samme forløp som arbeidskapitalen. Figur 2.9 illustrerer også at Glåmdalen fram til 2001 hadde lav egenfinansieringsevne for investeringer, noe som forklarer den høye lånegjelda og de høye netto rente og avdragsutgiftene til tross for det relativt sett moderate investeringsnivået.



Figur 2.9 Fondsmidler i % av brutto driftsinntekter 1992-2003. Kilde: Kommunaløkonomisk statistikk fra fylkesmannen i Hedmark og Kostra.

2.3 Den samme diagnosen?

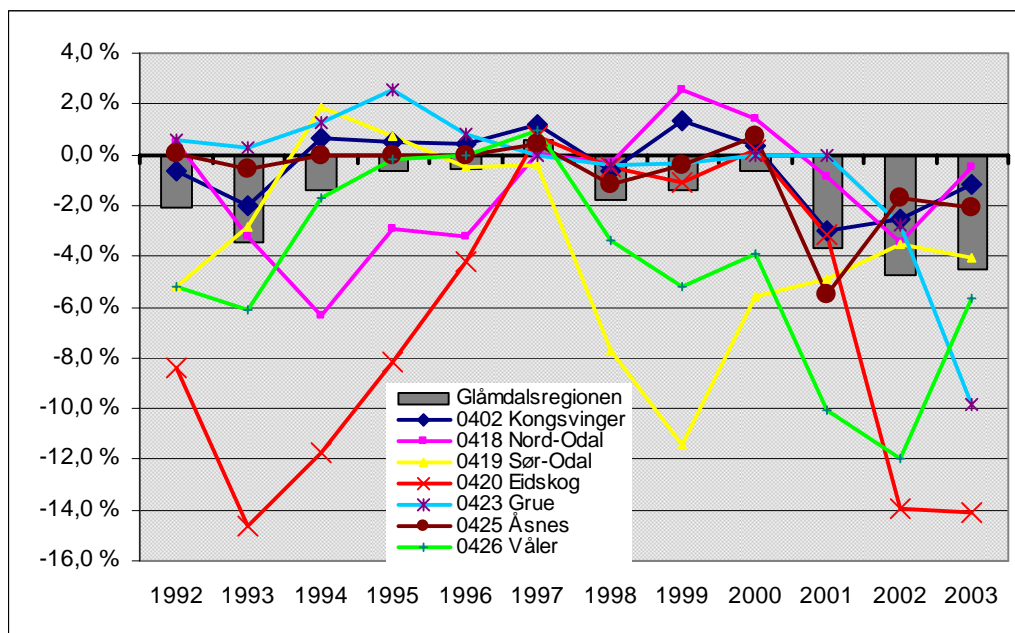
I kapittel 2.2 har vi behandlet Glåmdalskommunene under ett og sett at regionen skiller seg fra de andre regionene i Hedmark og landsgjennomsnittet i negativ retning når det gjelder finansielle utviklingstrekk.

I dette kapitlet spør vi oss om hvor "like" Glåmdalskommunene egentlig er når det gjelder finansielle utviklingstrekk. Er det riktig å snakke om "Glåmdalskommunene" nærmest som en enhet? Vi ser på utviklingen 1992-2003, men fokuserer mest på situasjonen de siste 3 årene og spesielt 2003. Utviklingen i finansielle nøkkeltall for enkeltkommunene er vist i vedlegg 1.

2.3.1 Utviklingen i akkumulert underskudd

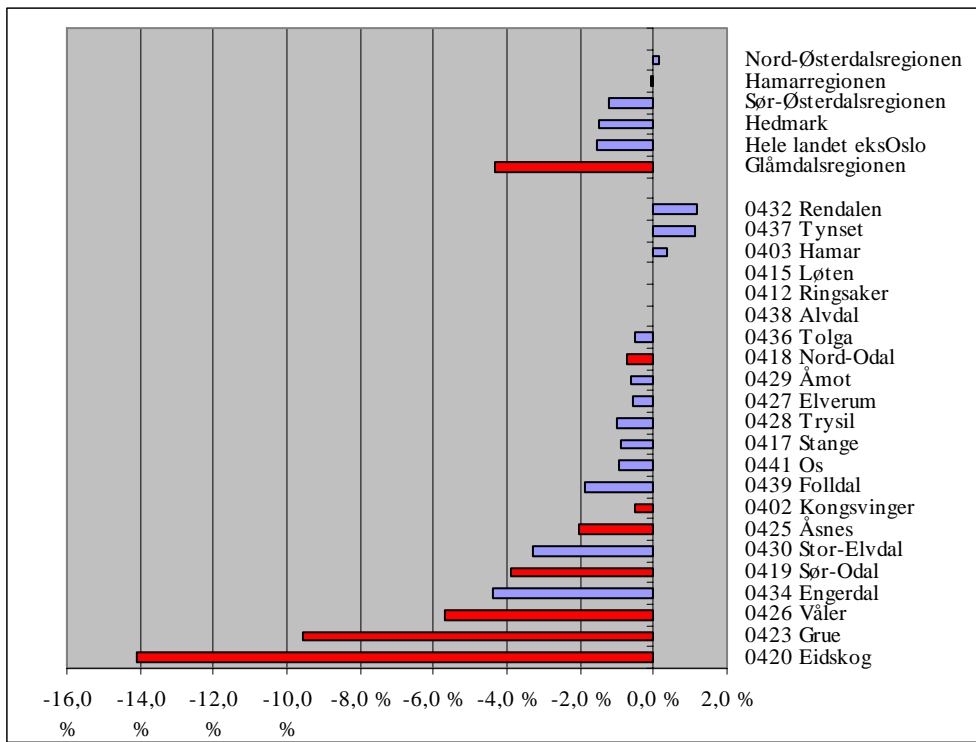
Ved utgangen av 2003 hadde alle kommunene i Glåmdalen akkumulerte negative regnskapsmessige resultater. For tre av disse kommunene; Kongsvinger, Nord-Odal og Åsnes, var underskuddene relativt beskjedne; fra 0 - 2 % av driftsinntektene. Kongsvinger og Åsnes har tidligere heller ikke hatt store underskudd, men holdt seg omtrent i balanse. Disse to kommunene er heller ikke med i Robek-registeret.

Kommunene Sør-Odal og Våler har ved utgangen av 2003 underskudd på ca 4 – 6 % av driftsinntektene. Situasjonen har forverret seg siden 1997, men er omtrent på samme nivå som i 1992.



Figur 2.10 Akkumulert regnskapsmessig resultat 1992-2003. Kommunene i Glåmdalsregionen. Kilde: Kommunaløkonomisk statistikk fra fylkesmannen i Hedmark og Kostra.

Kommunene Grue og Eidskog har de største underskuddene; henholdsvis 10 % og 14 % av driftsinntektene. Grue hadde ikke akkumulert underskudd av betydning før i 2002. Situasjonen forverret seg betydelig i 2003. Eidskog kommune er den kommunen som i perioden 1992 – 2003 har hatt de største akkumulerte underskuddene. Kommunen greide imidlertid å dekke inn underskudd fra 1992 og 1993 i perioden fram til 1997. Kommunen har underskudd igjen fra 2001, med et spesielt stort underskudd i 2002.

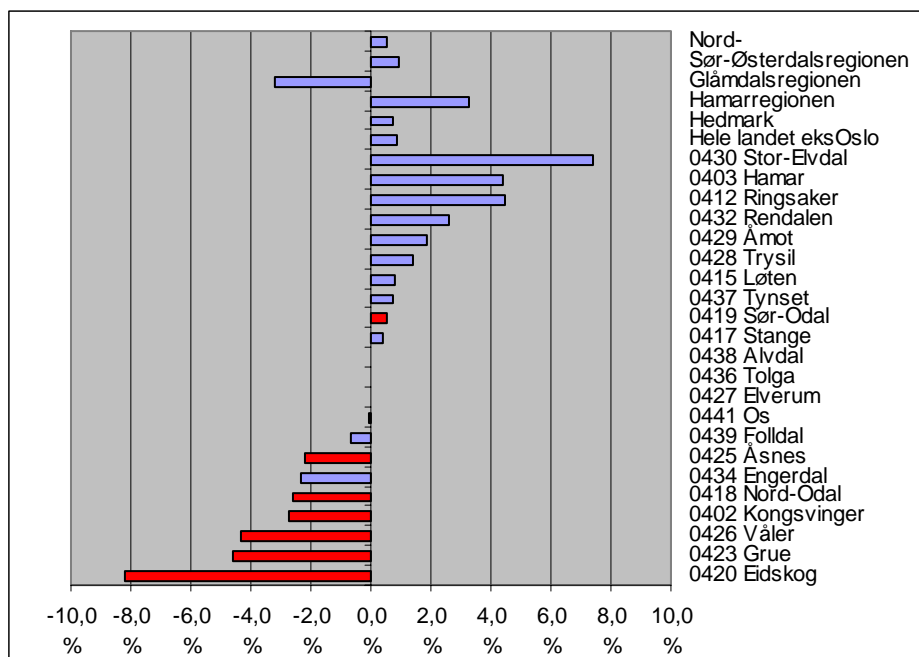


Figur 2.11 Akkumulert regnskapsmessig resultat 2003 i pst av driftsinntektene. Kilde: Kostra.

Figur 2.11 viser at i tillegg til de 7 Glåmdalskommunene er det også 9 andre kommuner i Hedmark som hadde akkumulert underskudd ved utgangen av 2003. Dette utgjør over 70 % av Hedmarkskommunene. En vanskelig økonomisk situasjon er med andre ord ikke noe som er forbeholdt Glåmdalskommunene. For 4 av Glåmdalskommunene er situasjonen likevel langt mer vanskelig enn for de fleste andre kommuner i Hedmark, mens 3 av Glåmdalskommunene kommer noe bedre ut.

2.3.2 Utviklingen i andre finansielle nøkkeltall for Glåmdalskommunene.

Det er ingen av kommunene i Glåmdalen som skiller seg ut med spesielt god økonomi, verken i 2003 eller tidligere år. Grue kommune hadde riktignok *netto driftsresultater* i overkant av fylkesgjennomsnittet noen år på slutten av 90-tallet, men har opplevd en sterk forverring av økonomien de siste tre årene.

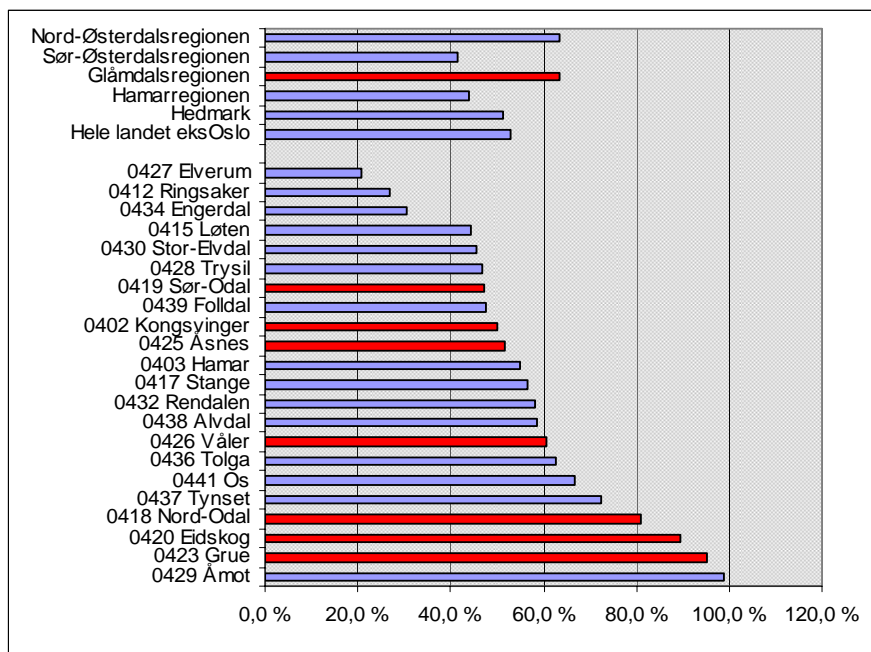


Figur 2.12 Netto driftsresultat i pst av driftsinntektene. Gjennomsnitt for 2001-2003. Kilde: Kostra.

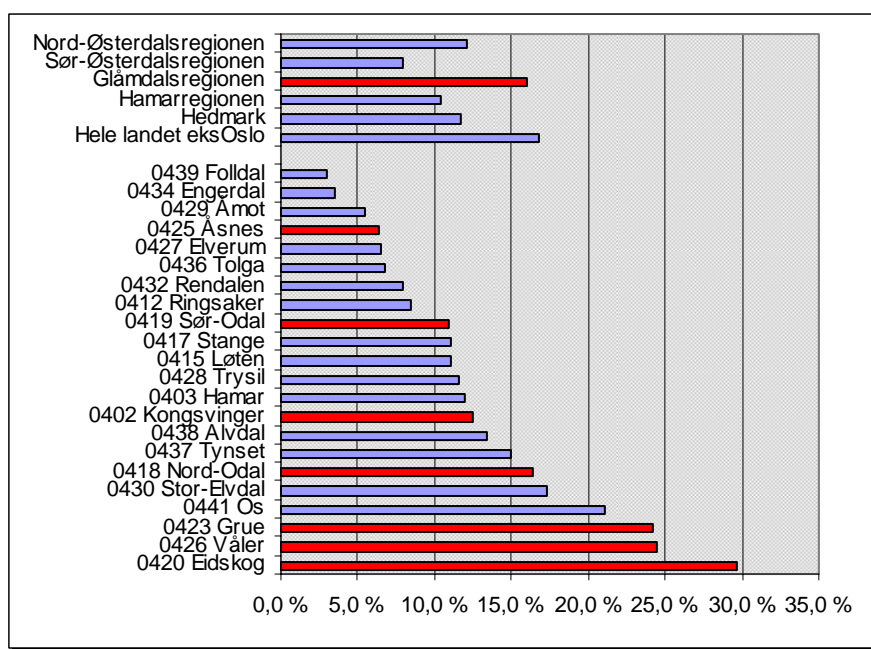
Figur 2.12 viser gjennomsnittlig netto driftsresultat i pst av driftsinntektene for årene 2001-2003 for Hedmarkskommunene. Situasjonen ville sett svakere ut også for de andre kommunene i Hedmark, dersom vi bare hadde sett på 2003. Uansett ser vi at kommunene i Glåmdalsregionen kommer svært svakt ut. Den eneste kommunen som skiller seg positivt ut, er Sør-Odal.

Investeringsnivået har vært moderat for alle kommunene fram til og med 2000, med et lite unntak for Åsnes som hadde en investeringstopp i 1999 og 2000. Eidskog, Våler og Grue har i perioden 2001-2003 hatt et investeringsnivå på 25-30% av driftsinntektene og ligger på topp i Hedmark. Nord-Odal har også hatt et høyt investeringsnivå i denne perioden.

Netto lånegjeld i % av sum driftsinntekter har i perioden 1992-2000 ligget på fylkesgjennomsnittet eller litt over. Nord-Odal, Våler og Åsnes hadde relativt sett høy gjeld på begynnelsen av 90-tallet, men gjelda ble redusert litt utover i perioden, samtidig som gjennomsnittsgjelda i fylket økte. De store investeringene i perioden 2001-2003 har ført til relativt høy lånegjeld i kommunene Eidskog, Grue og Nord-Odal. Disse tre kommunene ligger på topp i fylket. De andre kommunene i Glåmdalsregionen har en netto lånegjeld på 50-60%, som omtrent tilsvarer fylkes- og landsgjennomsnittet. Investeringene i de fire kommunene med det høyeste nivået er i det vesentligste knyttet til pleie og omsorg. Nord-Odal har også investeringer på skolesektoren. Siden det i forbindelse med handlingsplanen for eldre og andre reformer er knyttet en del statlige tilskudd, som dels gis over tid som kompensasjon for renter og avdrag, er det vanskelig å vurdere hvordan disse investeringene har påvirket kommuneøkonomien.



Figur 2.13 Netto lånegjeld i % av driftinntektene 2003, fratrukket pensjonsforpliktelse¹⁰. Kilde: Kostra.



Figur 2.14 Gjennomsnittlig investeringsnivå (brutto investeringsutgifter) 2001-2003 i % av driftsinntektene. Kilde: Kostra

Glåmdalskommunene har hatt lite ”penger på bok” i perioden 1990-2000. Grue er den eneste kommunen som har hatt *fondsmidler og arbeidskapital* på nivå med fylkesgjennomsnittet i denne perioden. På den annen side har Eidskog og Nord-Odal hatt negativ arbeidskapital på begynnelsen av 90-tallet. Disse to kommunene hadde også store udekkede underskudd i denne perioden.

¹⁰ Pensjonsforpliktelser er bokført som langsiktig gjeld fra og med 2002.

Tabell 2.1 *Fondsmidler i 2003. Kilde: Kostra*

	Kong- svinger	N-Odal	S-Odal	Eidskog	Grue	Åsnes	Våler
Sum fondsmidler i % av driftsinntektene	13,5 %	20,7 %	13,8 %	23,0 %	26,5 %	17,5 %	11,5 %
Andel typer fondsmidler:							
B.C Disposisjonsfond (kap. 2.56)	1,2 %	0,0 %	1,7 %	1,6 %	24,0 %	19,8 %	9,9 %
B.D Bundne driftsfond (kap. 2.51)	11,2 %	5,3 %	20,1 %	5,8 %	15,5 %	11,3 %	5,7 %
B.E Ubundne investeringsfond (kap. 2.53)	86,5 %	87,2 %	69,1 %	85,0 %	56,6 %	55,2 %	71,1 %
B.F Bundne investeringsfond (kap. 2.55)	1,1 %	7,4 %	9,1 %	7,6 %	3,9 %	13,6 %	13,3 %

Arbeidskapitalen i Glåmdalskommunene ligger på rundt 20 % av driftsinntektene i 2003, som er omtrent som gjennomsnittet. Glåmdalskommunenes fondsmidler er nesten i sin helhet ubundne kapitalfond, som i stor grad skriver seg fra salg av eierandeler i E-verk. Ingen av kommunene har disposisjonsfond av betydning

Den svake finansielle situasjonen til Glåmdalskommunene førte til at kommunene fikk relativt høye netto renter og avdragsutgifter, selv om kommunene ikke hadde spesielt høyt investeringsnivå i perioden 1990-2000. Dette bidrar til å forklare noe av forskjellen i netto driftsresultat mellom Glåmdalskommunene og Hedmarksgjennomsnittet. Den eneste kommunen som har hatt netto renter og avdragsutgifter under fylkesgjennomsnittet på begynnelsen av 90-tallet, er Kongsvinger kommune. Selv om netto rente- og avdragsbelastningen bidrar negativt for de fleste kommunene i regionen, er problemet vel så mye at de løpende utgiftene til ordinær drift er for høye i forhold til inntektsnivået.

2.4 Oppsummering

Ved utgangen av 2003 hadde Glåmdalskommunene samlet et regnskapsmessig underskudd på over 90 mill. kroner. Dette utgjorde over 80 % av netto regnskapsmessig underskudd for kommunene i Hedmark. Selv om over 70 % av kommunene i Hedmark hadde akkumulert underskudd ved utgangen av 2003, er det i Glåmdalsregionen at denne problematikken er mest alvorlig.

Alle Glåmdalskommunene har en vanskelig økonomi, men omfanget og varigheten av problemene varierer mye. Det er først og fremst kommunene Eidskog, Grue og Våler som må sies å være i en svært vanskelig økonomisk situasjon. Grue var noenlunde i balanse fram til 2001. Deretter har situasjonen forverret seg. Eidskog og Våler har hatt balanseproblemer i større eller mindre grad i hele perioden siden 1992. Sør-Odal har også et stort akkumulert underskudd, mens

Nord-Odal, Kongsvinger og Åsnes er i en noe bedre økonomisk situasjon ved utgangen av 2003. I motsetning til de andre kommunene har underskuddssituasjonen i Sør-Odal faktisk bedret seg fra 2000 til 2003.

Den økonomiske ubalansen i Glåmdalskommunene er i stor grad kronisk. Sett under ett har kommunene i Glåmdalskommunene hatt større underskudd, svakere driftsresultat, litt høyere netto renteutgifter og avdrag, mindre arbeidskapital og fondsmidler og litt høyere lånegjeld enn lands- og fylkesgjennomsnittet de fleste årene siden begynnelsen på 90-tallet, som er den perioden vi har sett på. Investeringsnivået har ikke vært spesielt høyt i Glåmdalskommunene fram til og med 2000. Ubalansen har stort sett vært knyttet til ordinær drift, selv om svak egenfinansieringsevne har ført til at kommunene bruker en større andel av inntektene sine til netto renter og avdrag enn fylkes- og landsgjennomsnittet.

I årene 2001-2003 har den finansielle situasjonen forverret seg for kommunene generelt sett, og driftsresultatene er sterkt redusert både for landsgjennomsnittet og fylkesgjennomsnittet. Denne forverringen har i det vesentlige sammenheng med et økende misforhold mellom løpende driftsinntekter og ordinære driftsutgifter. Denne forverringen ser vi også i Glåmdalskommunene ved at driftsresultatene reduseres. Glåmdalskommunene har opplevd en sterkere forverring enn de gruppene vi har sammenliknet med. Dette ser delvis ut til å ha sammenheng med at flere kommuner har hatt store investeringsutgifter i perioden 2001-2003 som er lånefinansierte og derfor bidrar til en økning av lånegjeld og rente- og avdragsutgifter. Dette gjelder de tre kommunene med de største akkumulerte underskuddene i 2003; Eidskog, Grue og Våler. I tillegg har Nord-Odal også store investeringer og økt lånegjeld.

3 Strukturelle trekk i Glåmdalen

Sammendrag kapittel 3:

Gjennomgangen viser at Glåmdalsregionen er preget av en rekke mer eller mindre ugunstige utviklingstrekk. Kartleggingen viser også at kommunene i regionen er forskjellige i struktur og utvikling, og derfor ikke kan karakteriseres som en homogen region. Samlet sett er det i Solør-kommunene vi finner de mest utgunstige utviklingstrekkene. Odalskommunene viser en mer positiv utvikling, mens Eidskog og Kongsvinger har både positive og negative utviklingstrekk.

Sett under ett har regionen hatt en *negativ utvikling i arbeidsplasser og befolkning* i den perioden vi har sett på. Det er imidlertid bare i Solørkommunene at utviklingen er entydig negativ for begge disse faktorene. Kongsvinger, Eidskog og Odalskommunene drar større nytte av nærheten til Oslo-området enn Solørkommunene. Nærheten til Oslo har særlig betydning for befolkningsutviklingen. *Alderstrukturen i regionen er skjev* med en liten andel unge og en stor andel eldre. Andelen av de eldste eldre (over 80 år) har dessuten økt sterkt i perioden 1992-2003. Det er særlig i Solør-kommunene at disse trekkene er fremtredende.

Kommunene i Glåmdalsregionen har pr i dag en *lavere yrkesfrekvens* enn i de andre planregionene i Hedmark og landsgjennomsnittet. En av årsakene til dette er at det er en *større andel personer som er uføretrygdede* i denne regionen. *Andelen helt ledige (ledighetsprosent)* har til dels ligget noe høyere i Glåmdalskommunene enn på landsbasis gjennom 1990 tallet, men ligger på landsgjennomsnittet i 2003. En av utfordringene for flere av kommunene er at *ungdomsledigheten* ligger godt over hva man finner på nasjonalt nivå. *Sykefraværet* er også relativt høyt i Glåmdalskommunene. I tillegg til en større andel uføretrygdede har fem av de sju kommunene i regionen også en større *andel sosialhjelpsmottakere* i forhold til befolkningen 20-66 år enn landsgjennomsnittet. De to Odalskommunene peker seg ut positivt med en lav andel sosialhjelpsmottakere. Vi har også sett på *befolkningens inntektsnivå*. Dette er lavere enn landsgjennomsnittet for alle kommunene i Glåmdalen, men er ikke spesielt lavt i et Hedmarksperspektiv.

Statistisk Sentralbyrås levekårsindeks illustrerer at kommunene i Glåmdalen til en viss grad preges av *"opphoping av sosiale problemer"*. I tillegg til omfanget av uføretrygdede, sosialhjelp og arbeidsledighet, har denne indeksen også med noen andre faktorer, bl.a dødelighet. Disse problemene er først og fremst konsentrert til Solør-kommunene og Kongsvinger og Eidskog, mens Odalskommunene ikke scorer spesielt høyt på levekårsindeksen.

3.1 Hva karakteriserer regionen?

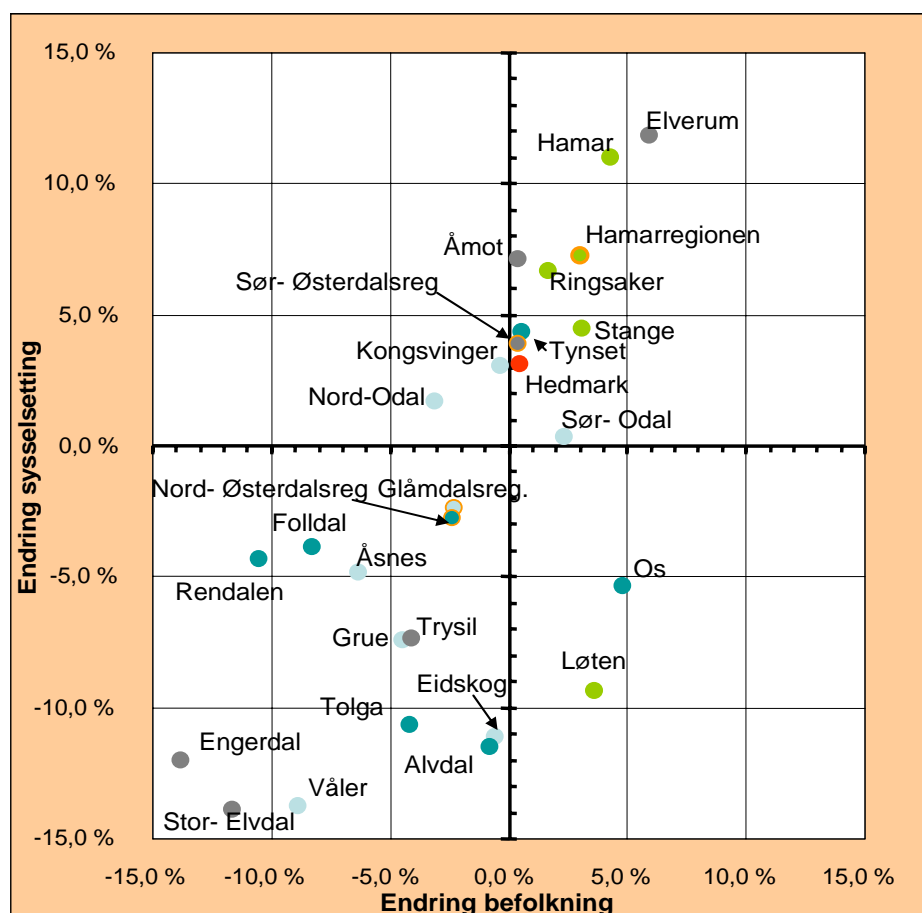
Hensikten med dette kapitlet er å se hvordan kommunene i Glåmdalsregionen har utviklet seg gjennom 1990 tallet og hvordan utviklingen har vært sammenliknet med andre kommuner eller regioner i Hedmark. Fokus her vil være forhold som sysselsettingsutvikling, arbeidsledighet og befolkningsutvikling.

Ved å se på den prosentvise endringen i befolkning og sysselsatte (arbeidsplasser) fra 1992 og fram til 2002 for de forskjellige kommunene i Hedmark får man en illustrasjon på utviklingen gjennom 1990 tallet. Figur 3.1 gir en grafisk framstilling av dette for alle kommuner i Hedmark, planregionene samlet og Hedmark fylke.

Figur 3.1 viser at det bare er Sør-Odal av kommunene i Glåmdalsregionen som har en positiv utvikling både i sysselsetting (arbeidsplasser) og befolkning. Kongsvinger på sin side har hatt en vekst i antall arbeidsplasser, og en stabil befolkningsutvikling (-0,3%). Nord-Odal har hatt en positiv vekst i sysselsetting, men en tilbakegang befolkningsmessig. Øvrige kommuner i regionen har hatt en negativ utvikling langs begge disse dimensjonene. Våler er den av kommunene som har hatt størst tilbakegang med 9 prosent i befolkning og 14 prosent når det gjelder arbeidsplasser. Utviklingen for disse kommunene følger samme utvikling som man finner for de fleste kommunene i Østerdalsregionene. Veksten i befolkning og arbeidsplasser har i hovedsak kommet i Hamarregionen, Elverum, Åmot og Tynset. På landsbasis hadde man i samme periode en vekst på seks prosent i befolkningen og på 35 prosent i arbeidsplasser.

Denne utviklingen skyldes:

- Strukturelle endringer innen jord og skogbruksbaserte næringer
- Vridning mot tertiær næringene og velferdsstaten utvikling
- Restrukturering av større bedrifter
- Integrering av regionale arbeidsmarker



Figur 3.1 Prosentvis endring i befolkning og sysselsatte(arbeidsplasser) i kommunen/regionen fra 1992 til 2002 for kommuner og regioner i Hedmark og Hedmark fylke. Kilde: PANDA og bearbeidet av Østlandsforskning.

3.2 Næringsstruktur

Når en ser på *utviklingen for de forskjellige næringene* fra 1992- 2001¹¹ for landet som helhet, de fire planregionene og kommunene i Glåmdalsregion, viser det seg for det første at kommunene i Glåmdalen jevnt over har hatt en sterkere nedgang i arbeidsplasser innen jord og skogbruk enn hva man finner på landsbasis. Nedgangen har vært på nivå med Sør- og Nord- Østerdalsregionen.

For industrien har det vært en sterkere prosentvis nedgang i antall arbeidsplasser i de fleste kommunene i Glåmdalen sammenliknet med landet som helhet og i de andre planregionene. I tabell 3.1. er olje og gassutvinning inkludert i industri- kategorien. Hvis man holder dette utenfor, har det på landsbasis vært en nedgang på 8 prosent. Næringsmiddelindustrien har hatt en svak nedgang på landsbasis. I Hedmark har det vært en sterk prosentmessig vekst, med unntak av Glåmdalsregionen, hvor det har vært en nedgang på 16 prosent. Grue er unntaket i denne regionen med nesten en fordobling i antall arbeidsplasser (+24).

Hovedtendensen når det gjelder arbeidsplassutviklingen i Glåmdalskommunene er :

- Sterkere nedgang i antall arbeidsplasser innen skog og jordbruk enn det man finner på landsbasis og omtrent som de andre regionene i Hedmark.
- Næringsmiddelindustrien har hatt en større tilbakegang enn landet som helhet. I de øvrige regionene har denne næringen hatt en vekst.
- Trelast og treforedling har hatt en sterkere nedgang i de fleste kommuner i Glåmdalen sammenliknet med landet som helhet. På planregion nivå følger man samme utvikling som i Hamar- og Sør- Østerdalsregionen.
- Bygg og anleggssektoren viser svært forskjellig utvikling mellom landet som helhet, planregioner og enkelt kommuner i Glåmdalsregionen..
- Varehandel, hotell og restaurant har hatt en svakere utvikling i antall arbeidsplasser enn landet som helhet. Nord- og Sør- Odal samt Eidskog er de eneste kommunene som har hatt en utvikling på linje med resten av landet.
- Transport og kommunikasjon har hatt en vekst på landsbasis i motsetning til hva man finner i Hedmark hvor det har vært en nedgang og spesielt for mange av kommunene i Glåmdalen.
- Finans, forretningsmessig og privat tj.yting har hatt en sterk vekst gjennom 90 tallet. Odals- kommunene og Kongsvinger har hatt en vekst som ligger likt med eller over nasjonalt nivå. Øvrige kommuner i Glåmdalen har hatt en moderat vekst sammenliknet med andre planregioner i Hedmark og landet som helhet.
- På landsbasis har antallet arbeidsplasser innen offentlig tjenesteyting økt med 23 prosent. Det er noe høyere enn i Hamarregionen, men lavere enn Glåmdals- og Sør- Østerdalsregionen. På kommunalt nivå i Glåmdalsregionen har Odals- kommunene og Kongsvinger en vekst som ligger under utviklingen på nasjonalt nivå, mens Eidskog, Grue og Åsnes ligger langt over. Våler har en nedgang i offentlig tjenesteyting (skyldes restrukturering av forsvaret)

¹¹ Tallene gjelder ved utgangen av 4. kvartal. Grunnet SSB's omlegging i klassifisering av næringstilhørighet er det et brudd i tidsserien i 2002.

Tabell 3.1. Prosentvis endring antall arbeidsplasser 1992-2001 etter næring og næringenes andel av arbeidsplassene i 2001 Kilde: PANDA og bearbejdet av Østlandsforskning

Prosentvis endring i arbeidsplasser 1992- 2001												
	Norge	Hamarreg	Glåmdalsreg	S-Østerdalsreg	N-Østerdalsreg	Kongsvinger	Nord-Odal	Sør-Odal	Eidskog	Grue	Åsnes	Våler
Jord og skog	-32 %	-35 %	-44 %	-47 %	-43 %	-42 %	-50 %	-42 %	-55 %	-47 %	-38 %	-40 %
Industri, bergverk og olje	-4 %	-19 %	-10 %	6 %	-18 %	-12 %	-14 %	-29 %	-11 %	20 %	-4 %	-25 %
Næringsmiddel	-3 %	19 %	-16 %	44 %	34 %	-28 %	-63 %	-12 %	-18 %	96 %	-22 %	-32 %
Trelast-treforedling	-18 %	-37 %	-33 %	-39 %	1 %	6 %	-72 %	-43 %	-71 %	-28 %	-33 %	-22 %
Bygg og anlegg,kraft og vannf.	6 %	11 %	-10 %	-3 %	-5 %	-16 %	18 %	8 %	6 %	-13 %	-35 %	17 %
Varehandel,hotell og rest.	14 %	-3 %	1 %	4 %	4 %	0 %	16 %	13 %	9 %	-8 %	-6 %	1 %
Transp- og komm	4 %	-8 %	-31 %	-33 %	-32 %	-33 %	-40 %	-2 %	-35 %	-53 %	-28 %	-8 %
Finans, forretn. og privat tj.yting	69 %	54 %	63 %	45 %	89 %	94 %	68 %	86 %	-6 %	51 %	21 %	16 %
Offentlig tj.yting	23 %	17 %	28 %	37 %	23 %	18 %	21 %	21 %	81 %	38 %	70 %	-2 %
Ufordelt	-95 %	-96 %	-99 %	-99 %	-99 %	-98 %	100 %	-100 %	-96 %	-100 %	100 %	-100 %
Totalt	12 %	3 %	-4 %	2 %	-4 %	2 %	-4 %	-2 %	-14 %	-7 %	-5 %	-13 %
Andel arbeidsplasser 2001												
	Norge	Hamarreg	Glåmdalsreg	S-Østerdalsreg	N-Østerdalsreg	Kongsvinger	Nord-Odal	Sør-Odal	Eidskog	Grue	Åsnes	Våler
Jord og skog	4 %	5 %	6 %	6 %	15 %	3 %	5 %	6 %	6 %	10 %	9 %	10 %
Industri, bergverk og olje	9 %	5 %	9 %	6 %	4 %	10 %	8 %	5 %	17 %	9 %	11 %	1 %
Næringsmiddel	3 %	5 %	3 %	3 %	5 %	1 %	1 %	14 %	1 %	3 %	2 %	1 %
Trelast-treforedling	3 %	4 %	7 %	5 %	2 %	3 %	2 %	5 %	5 %	14 %	6 %	26 %
Bygg og anlegg,kraft og vannf.	8 %	9 %	8 %	9 %	8 %	7 %	13 %	9 %	8 %	9 %	6 %	6 %
Varehandel,hotell og rest.	18 %	17 %	15 %	17 %	14 %	17 %	13 %	17 %	14 %	13 %	15 %	8 %
Transp- og komm	7 %	6 %	6 %	5 %	5 %	7 %	7 %	5 %	4 %	3 %	4 %	6 %
Finans, forretn. og privat tj.yting	20 %	17 %	11 %	11 %	13 %	15 %	9 %	10 %	8 %	8 %	9 %	5 %
Offentlig tj.yting	29 %	31 %	36 %	38 %	34 %	37 %	43 %	29 %	36 %	32 %	38 %	35 %
Ufordelt	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

En nærings andel av arbeidsplassene viser næringenes betydning i et geografisk område. Ved å sammenlikne med næringenes relative andeler på landsbasis, er det mulig å si noe om en kommune eller region er over- eller underrepresentert i næringer som er i nasjonal og internasjonal fram- eller tilbakegang, og et geografisk område sin avhengighet av en næring. Alle kommunene i Glåmdalsregionen, med unntak av Nord-Odal, har en større andel ansatte i *industriektoren* enn hva man finner på landsbasis. Det samme bildet finner man innen *jord og skog*. Det er kun Kongsvinger som har en mindre andel ansatte innenfor denne næringen enn det man finner på landsbasis. Alle kommunene i Glåmdalsregionen har en større andel ansatte innenfor *offentlig tjenesteyting*. Sør-Odal er den eneste kommunen som ligger omtrent på samme nivå som Norge. Nabokommunen Nord-Odal er den av kommunene som har størst andel ansatte, eller er mest avhengig, av offentlig sektor. For *tjenesteyting i privat sektor* (Finans, forretningsmessig og privat tjenesteyting) er bildet motsatt. Alle kommunene i Glåmdalsregionen er underrepresentert i forhold til hva man finner på nasjonalt nivå.

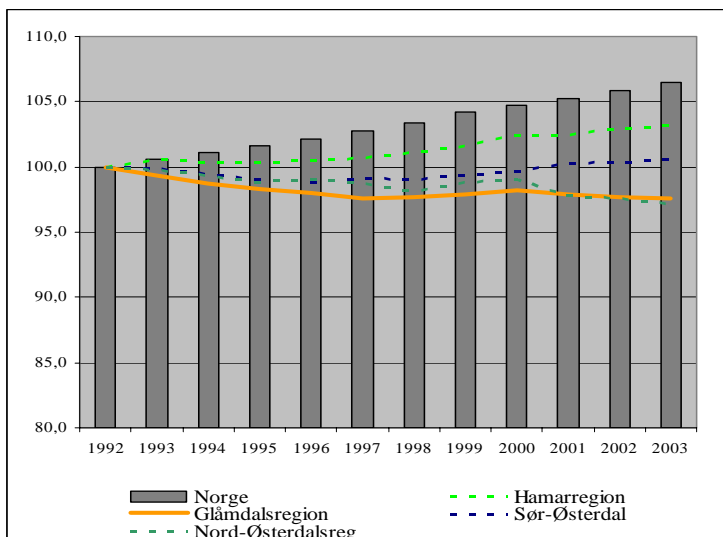
Utfordringen for Glåmdalsregionen er en overrepresentasjon i næringer som, i hvert fall sysselsettingsmessig, er i tilbakegang. Samtidig er regionen sterkt underrepresentert innen næringer som har hatt, og forventes at vil ha, vekst i en globalisert kunnskapsøkonomi.

3.3 Befolkningsutvikling og – struktur

Hensikten med dette kapitlet er å dokumentere befolkningsutviklingen og alderssammensetningen i Glåmdalsregionen.

3.3.1 Befolkningsutviklingen 1992-2003

Innledningsvis fokuseres det på utviklingen for befolkningen som helhet sammenliknet med utviklingen på nasjonalt nivå, på planregionnivå og gjennom en sammenlikning av nasjonalt nivå

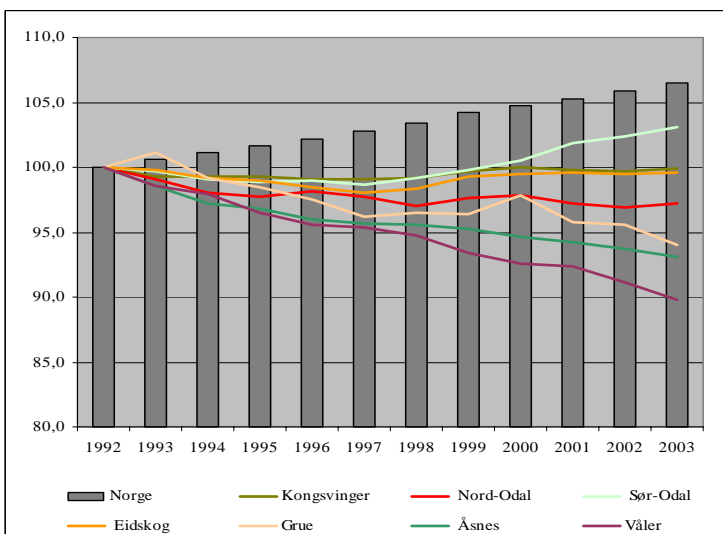


og kommunene i

Glåmdalsregionen fra 1992 til 2003.

Fra 1992 til 2003 økte befolkningen i Norge med nesten sju prosent. Hamarregionen er den eneste av regionene i Hedmark som har hatt en positiv befolkningsutvikling i den aktuelle perioden. Sør-Østerdalsregionen på sin side hadde en svak

befolkningsnedgang fram til midten av 1990 tallet. Fra det tidspunktet og fram til utgangen av 2003 har det vært svakt stigende befolkningsutvikling. Dette skyldes i hovedsak utviklingen i Elverum kommune. Nord-Østerdalsregionen og Glåmdalsregionen har hatt en negativ befolkningsutvikling i hele perioden.



Figur 3.2 Indeks for befolkningsutvikling fra 1992 til 2003 (pr. 31/12) for Norge, planregioner i Hedmark og for kommuner i Glåmdalsregionen. Kilde: PANDA og bearbejdet av Østlandsforskning.

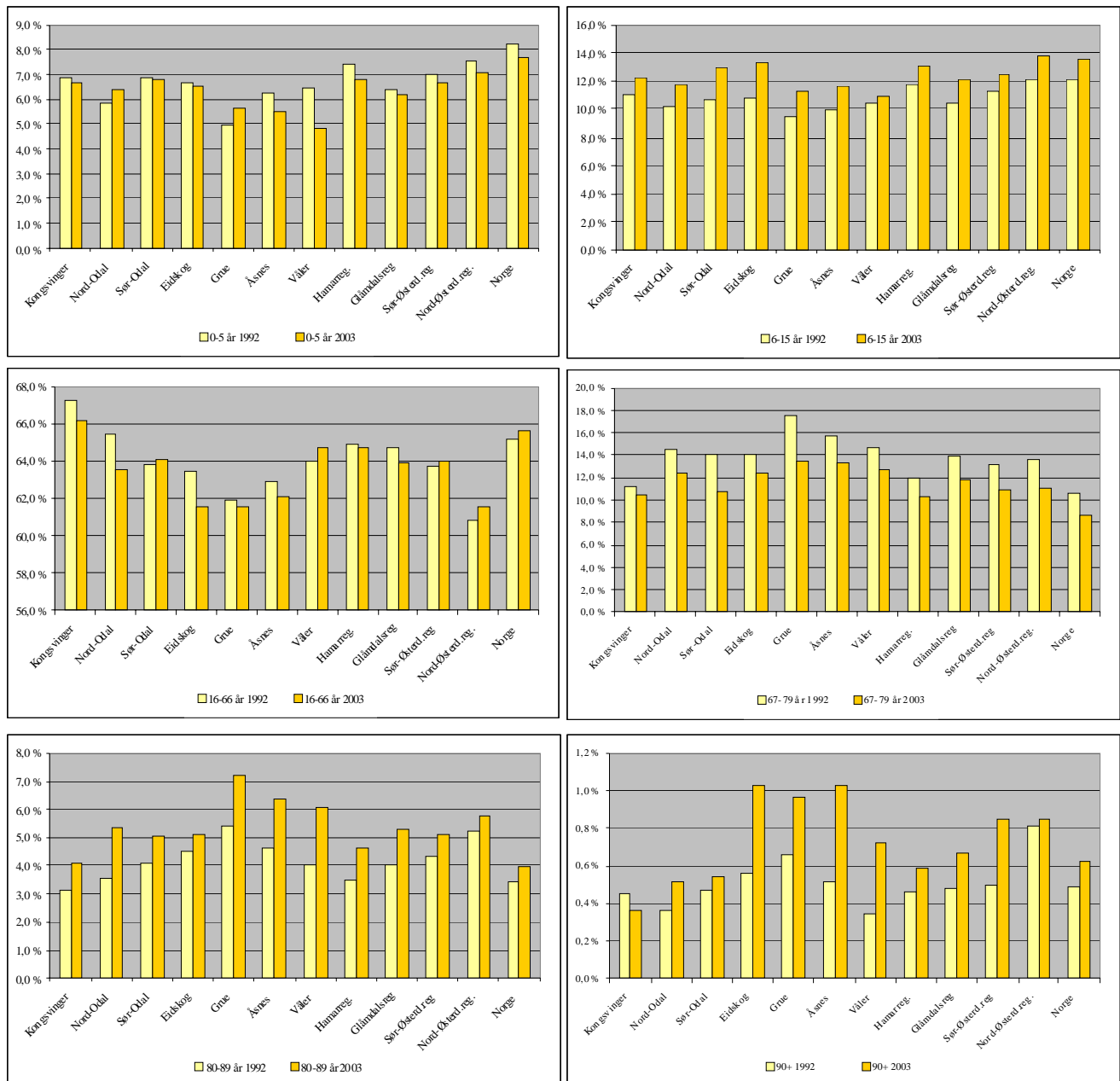
På kommunalt nivå i Glåmdalen har befolkningsutviklingen variert. Alle kommuner hadde en befolkningsnedgang på begynnelsen (Grue hadde vekst fra 1992 til 1993) i motsetning til landet som helhet. Fra 1995 og framover stabiliserte eller økte befolkningen i Kongsvinger, Eidskog og Sør-Odal og da spesielt for sistnevnte. Solør- kommunene på sin side har hatt en negativ befolkningsutvikling i hele perioden. Det er rimelig å anta at dette skyldes at Kongsvinger, Eidskog og Sør-Odal i større grad har dratt nytte av nærheten til Gardermoen og utviklingen i Oslo/Akershus markedet (regionforstoring).

3.3.2 Aldersstrukturen – andel av befolkningen i ulike aldersgrupper

For *aldersgruppa 0- 5 år* har samtlige regioner i Hedmark en mindre andel enn landet som helhet. Glåmdalsregionen har en lavere andel enn de andre regionene i Hedmark og andelen er spesielt lav i Grue, Åsnes og Våler. På landsbasis har det vært en nedgang i andelen fra 1992 til 2003. Dette er samme trekk som man har hatt for planregionene. På kommunalt nivå i Glåmdalsregionen har utviklingen vært forskjellig. Kongsvinger, Åsnes og Våler følger samme trend som Norge, men reduksjonen i andelen 0-5 år er sterkere for Våler. Nord-Odal og Grue har hatt en vekst. Sør-Odal og Eidskog er stabile.

For *aldersgruppen 6- 15 år* har også Glåmdalsregionen en litt mindre andel enn de andre regionene i Hedmark og landsgjennomsnittet. Eidskog kommune har en andel i aldersgruppen 6- 15 år som ligger omtrent på samme nivå som landet som helhet. Solørkommunene ligger lavest. Andelen har økt for alle undersøkte områder. Alle kommuner i Glåmdalsregionen har også hatt en vekst, men den har vært sterkest i Sør-Odal og Eidskog.

Den yrkesaktive delen av befolkningen (16-66år) utgjorde ved utgangen av 2003 i underkant av 66 % på landsbasis. Det er en svak vekst i forhold til 1992. Ingen av planregionene ligger på dette nivået. På kommunalt nivå i Glåmdalsregionen er det relativt store forskjeller mht. hvor stor andel 16- 66 åringene utgjør av befolkningen. Kongsvinger er den kommunen som har den høyeste andelen, som også ligger over nasjonalt nivå, men andelen har blitt redusert fra 1992 til 2003. Samme utviklingstrekk ser man også i Nord-Odal, Grue og spesielt Eidskog. Eidskog, Grue og Åsnes har lavest andel av befolkningen i yrkesaktiv alder. Sør-Odal og Våler har hatt en vekst i andelen yrkesaktiv alder i perioden.



Figur.3.3 Aldersgrupperes relative andel av befolkningen i 1992 og 2003. Kilde: PANDA og bearbejdet av Østlandsforskning

Alle regioner i Hedmark har en større andel unge-eldre (67-79 år) enn hva man finner på landsbasis. For de fleste regionene og kommunene har det vært en reduksjon i andelen omtrent som på nasjonalt nivå. Unntakene er Kongsvinger som har en svakere nedgang og Sør-Odal og Grue som har hatt en mye sterkere reduksjon enn hva man finner på landsbasis.

Andelen personer i alderen 80-89 år har økt fra 1992-03 i alle regioner og kommuner i Glåmdalsregionen, samtidig har alle kommunene en andel i denne alderskategorien som ligger over landet. Veksten i andelen 80-89 åringer har vært spesielt sterk i Solør kommunene og Nord-

Odal. På landsbasis utgjorde denne gruppa fire prosent i 2003, mens tilsvarende tall for Solørkommunene var mellom seks til sju prosent.

Andelen personer over 90 år utgjorde litt over 0,6 prosent i Glåmdalsregionen i 2003. Alle regioner/ kommuner har hatt en vekst for denne aldersgruppa, med unntak av Kongsvinger hvor den relative andelen har gått noe tilbake. Eidskog, Grue, Åsnes, Våler (og Sør- Østerdalsregionen) har hatt en sterk vekst i andelen over 90 år.

3.3.3 Utviklingen i antall personer de ulike aldersgruppene

Utviklingen i antall personer i de enkelte aldersgrupper er vist i vedlegg 5.

Fra 1992 til 2003 var det en reduksjon i *antall 0-5 åringer* på en prosent på landsbasis, men for regioner i Hedmark varierer reduksjonen fra fem til ti prosent. På kommunalt nivå har det vært en vekst på seks til sju prosent for Grue og Åsnes i perioden 1992- 03, men en nedgang de siste åra. Eidskog og Kongsvinger og Sør-Odal ligger omtrent på nasjonalt nivå, dvs med omtrent like mange i alderen 0-5 år som i 1992. Åsnes og Våler kommune skiller seg ut ved en nedgang på henholdsvis 18 og 33 prosent.

Aldersgruppa 6-15 år har på landsbasis økt med nesten 20 prosent. Alle regioner i Hedmark har hatt en økning, men ikke like sterk som på landsbasis (+10-15 prosent). Sør-Odal og Eidskog har hatt en vekst som ligger fire til seks prosent over landet. Våler kommune er den eneste av kommunene i Glåmdalsregionen som har en nedgang i denne aldersgruppen (-5 prosent). Øvrige kommuner har en positiv økning på 10 %.

I *den yrkesaktive delen av befolkningen, 16- 66 år*, har det på landsbasis vært en økning på sju prosent. Hamar- og Sør- Østerdalsregionen har hatt en svak økning, mens Nord-Østerdals- og Glåmdalsregionen har hatt en svak nedgang, Glåmdalsregionen er det området som har hatt størst nedgang, med nesten fire prosent. Sør-Odal er den eneste kommunen som har hatt en vekst for denne aldersgruppen, og den har kommet de siste tre åra. Nord-Odal og Solør kommunene har hatt en nedgang på mellom 5 og ti prosent.

Gruppa 67- 79 år er redusert med rundt 13 prosent på landsbasis. Glåmdalsregionen på sin side har hatt en nedgang på rundt 17 prosent. Dette er omtrent på samme nivå som Sør- Østerdalsregionen. Kongsvinger har hatt en nedgang på seks prosent. Eidskog følger den nasjonale utviklingen. Øvrige kommuner i regionen har hatt en nedgang på mellom 20 til 28 prosent.

Antallet 80- 89 åringer har økt både nasjonalt og regionalt. Hamar- og Glåmdalsregionen har hatt en sterkere vekst enn hva man finner på landsbasis, med henholdsvis 36 og 28 prosent. Dette er henholdsvis tolv og seks prosentpoeng høyere enn hva man finner på landsbasis. Nord-Østerdalsregionen på sin side hadde i denne perioden en vekst på sju prosent. Alle kommuner i Glåmdalsregionen, med unntak av Eidskog har hatt en vekst som er større eller lik utviklingen på nasjonalt nivå. Nord-Odal (+45 prosent) og Våler (+35 prosent) er de kommunene som har hatt størst vekst.

Utviklingen i *antall personer over 90 år* er relativt likt på nasjonalt nivå og for Glåmdals- og Hamarregionen, dvs en vekst på mellom 30-36 prosent. For de to andre planregionene har utviklingen vært relativt forskjellig. I Sør-Østerdalsregionen har antallet økt med 72 prosent, mens Nord-Østerdalen på sin side kun har økt med to prosent. Kongsvinger er den eneste kommunen i regionen som har hatt en nedgang i denne aldersgruppen (-20 prosent). Sør Odal på sin side har hatt en vekst på 17 prosent. Grue og Nord-Odal har hatt en økning på rundt 37 prosent som på landsbasis. Øvrige kommuner har hatt en økning på 83 til 84 prosent fra 1992 til 2003.

3.4 Tilknytting til arbeidsmarkedet (arbeidsledighet, pendling, uføretrygdede)

Tilpasningen i arbeidsmarkedet, eller forholdet mellom tilbud og etterspørsel av arbeidskraft, kan løses enten gjennom pendling, flytting eller arbeidsledighet. For kommunen vil flytting være den dårligste løsningen. Pendling og arbeidsledighet er med på å opprettholde nivået på overføringer til kommuner gjennom inntektssystemet og etterspørsel etter varer og tjenester lokalt.

3.4.1 Pendling

Glåmdalsregionen har historiske tradisjoner med hensyn til pendling. Ved utgangen av 2003 var det i overkant av 9500 personer i Glåmdalsregionen som pendlet (har arbeidssted i en annen kommune enn man er bosatt) til en annen kommune. 44 prosent pendlet til Oslo- Akershus. 43 prosent pendlet til en annen kommune i Glåmdalsregionen. Tabell 3.2. viser antall personer som pendlet ut av egen kommune, andelen som pendlet til Oslo-Akershus og andelen som pendlet til andre kommuner i Glåmdalsregionen

Tabell 3.2. Antall pendlere og andel som pendler til Oslo- Akershus og andre kommuner i Glåmdalen i 2003. Kilde: PANDA og bearbeidet av Østlandsforskning

	Antall pendlere	Andel Oslo Akershus	Andel andre kommuner i Glåmdalen
Kongsvinger	2373	57,4 %	28,4 %
Nord-Odal	1149	52,9 %	38,6 %
Sør-Odal	1978	57,9 %	37,1 %
Eidskog	1185	31,3 %	63,4 %
Grue	876	24,9 %	62,4 %
Åsnes	1202	26,1 %	60,6 %
Våler	760	20,8 %	29,3 %

Tabellen viser at personer i Kongsvinger og Odalskommunene i stor grad pendler til Oslo og Akershus. Pendlerne i Eidskog, Grue og Åsnes pendler i større grad til andre kommuner i regionen. I Våler pendler man i større grad mot Sør- Østerdalen og da spesielt Elverum.

Andelen av befolkningen 20-66 år som pendler ut av kommunen er høyest i Odalskommunene med hhv 42 % og 37% i Sør- og Nord-Odal. I Eidskog og Våler pendler 31 % ut av kommunen, mens andelen er hhv 27, 25 og 21 % i kommunene Grue, Åsnes og Kongsvinger. Til sammenlikning er Hedmarksgjennomsnittet 27 %, mens Hamarregionen er oppe i 36%. (Kilde: Kostra 2003).

3.4.2 Ledighetsutvikling

Det er store forskjeller i ledighetsutviklingen fra 1992 og fram til 2003 i Hedmark.

Næringsstrukturen i Hedmark, med større andel innen ikke- konkurranseutsatte næringer (for eksempel offentlig sektor og jordbruk) gjør for det første at effekten av konjunkturedringer kommer seinere i Hedmark. For det andre svinger ikke ledigheten like mye. Utviklingen i fylket som helhet følger omtrent nivået på landsbasis. Nord- Østerdalsregionen er området med lavest ledighet gjennom hele 1990 tallet, mens Glåmdalsregionen er det området som hadde høyest ledighet i begynnelsen av dette ti-året. Tabell 3.3 viser ledighetsutviklingen for planregioner og Norge. Ledighetsprosenten som brukes er ikke identiske med tall fra arbeidsmarkedsetaten¹².

¹² Årsaken til dette er at arbeidsmarkedsetaten bruker arbeidsstyrke tall fra arbeidskraftundersøkelsen (utvalgsundersøkelse), mens arbeidsstyrke i PANDA er definert som sysselsatte og personer som er registrert som arbeidsledige.

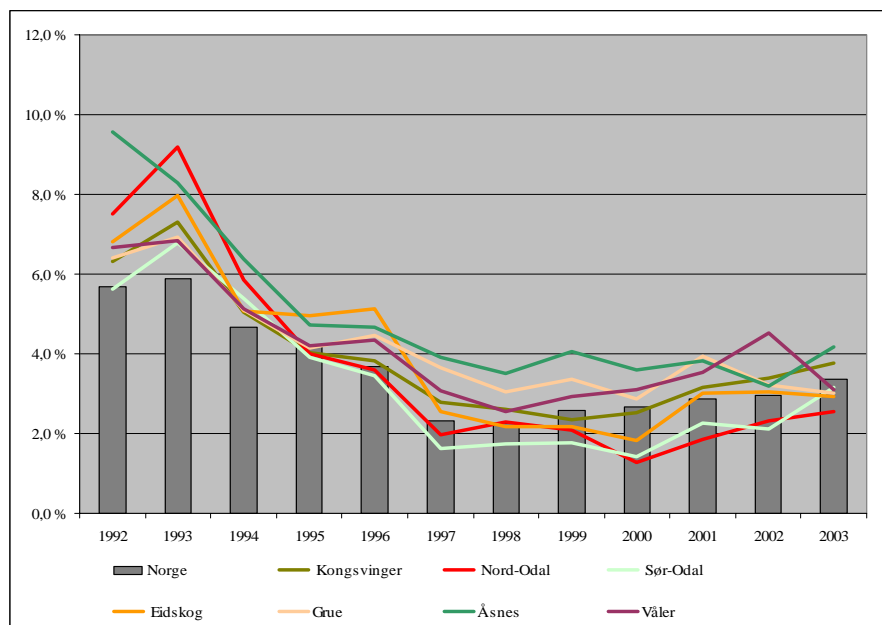
Tabell 3.3 Ledighetsprosent 1992- 2003 for planregioner i Hedmark og Norge
 Kilde: Panda og bearbeidet av Østlandsforskning.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Hamarregionen	5,7 %	6,2 %	5,2 %	4,5 %	3,7 %	3,0 %	2,5 %	2,3 %	2,3 %	2,4 %	2,3 %	2,4 %
Glåmdalsregionen	6,9 %	7,6 %	5,4 %	4,2 %	4,1 %	2,8 %	2,6 %	2,6 %	2,4 %	3,1 %	3,1 %	3,4 %
Sør-Østerdalsregionen	6,4 %	7,2 %	5,3 %	4,3 %	3,8 %	2,9 %	3,2 %	3,1 %	2,9 %	2,7 %	2,9 %	2,9 %
Nord-Østerdalsregionen	3,2 %	3,2 %	2,6 %	2,6 %	2,1 %	1,4 %	0,9 %	1,1 %	1,2 %	1,4 %	1,3 %	1,2 %
Hedmark	6,0 %	6,5 %	5,0 %	4,2 %	3,7 %	2,8 %	2,5 %	2,4 %	2,3 %	2,6 %	2,6 %	2,7 %
Norge	5,7 %	5,9 %	4,7 %	4,2 %	3,7 %	2,3 %	2,2 %	2,6 %	2,7 %	2,9 %	3,0 %	3,4 %

Ledighetsutviklingen i Glåmdalsregionen skyldes både konjunkturelle forhold og strukturelle endringer. Regionen har som tidligere nevnt en relativt stor andel sysselsatte innen konkurranseutsatt industri og er dermed påvirket av den generelle konjunkturutviklingen. I tillegg kom mye av industriveksten gjennom 1990 tallet på landsbasis innenfor oljerelatert industri hvor regionen er sterkt underrepresentert. Regionen har også mistet mange arbeidsplasser ved at større virksomheter gjennom omorganiseringer har flyttet arbeidsplasser ut av regionen eller at arbeidsplasser forsvinner pga mer automatiserte produksjonsprosesser. Sistnevnte er ikke spesielt for Glåmdalsregionen, men det er rimelig å anta at dette slår sterkere ut for denne regionen sammenliknet med andre regioner i fylket pga. omfanget av industriarbeidsplasser. På den annen side har også regionen dratt nytte av veksten i naboregioner. I denne sammenheng Oslo og Akershus og til dels Elverum.

På kommunalt nivå har ledighetsutviklingen fulgt samme mønster som på landsbasis. Fram til midten av 1990 tallet hadde alle kommuner i Glåmdalsregionen en ledighet som lå høyere enn for landet som helhet. Åsnes er den kommunen som har hatt den høyeste ledigheten gjennom nesten hele perioden. Kongsvinger følger utviklingen på landsbasis. Ved utgangen av 2003 var det bare Åsnes og Kongsvinger som hadde høyere ledighet enn landet som helhet, øvrige kommuner ligger på samme nivå eller lavere. Figur 3.4 viser at Glåmdalsregionen nå har et ledighetsnivå som ikke skiller seg vesentlig fra hva man finner på nasjonalt nivå.

Når det gjelder utviklingen i arbeidsmarkedet, regional utvikling og kommuneøkonomi, er ungdomsledighet en interessant indikator. Dette har sammenheng med at det kan ha effekt i forhold til omfanget av sosialhjelp og at høy ungdomsledighet medfører et større utflyttingspotensial fra kommunen/regionen. Denne gruppen er ofte ny-kommere i arbeidsmarkedet og har større problemer med å skaffe seg jobb pga. av manglende yrkespraksis i nedgangstider, som for eksempel begynnelsen av 1990 åra. I tillegg har unge antakeligvis et dårligere oppsigelsesvern i forbindelse med nedbemanning grunnet kortere ansiennitet. En annen faktor er ”mismatchen” mellom ungdommens faglige kvalifikasjoner og hva næringslivet etterspør.



Figur 3.4 Ledighetsprosent (20-64 år) 1992- 2003 for kommuner i Glåmdalsregionen og Norge.
Kilde: PANDA og bearbejdet av Østlandsforskning

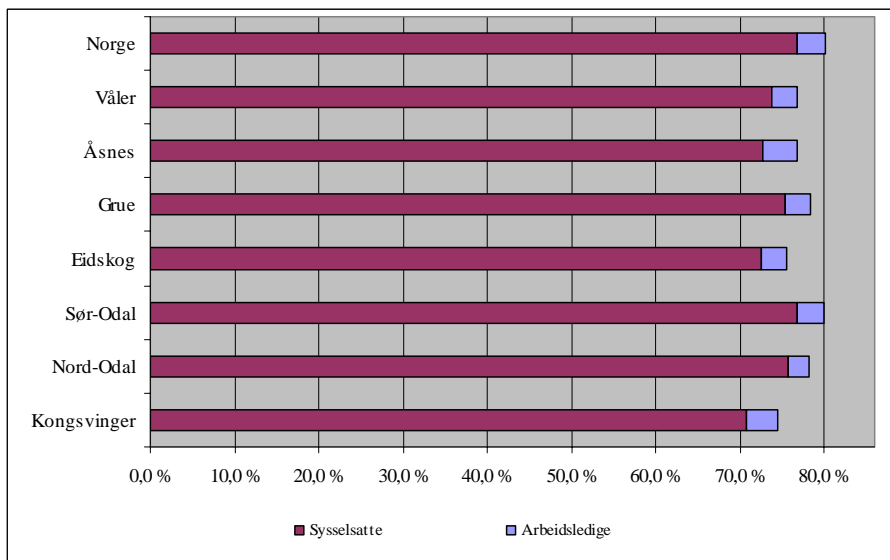
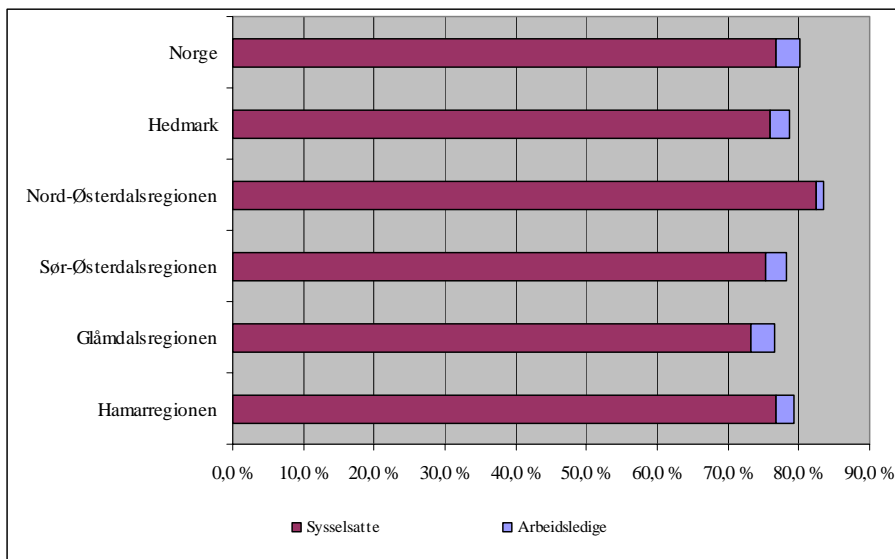
Tabell 3.4 viser utviklingen i ledighetsprosent for personer i alderen 20-24 år. Helt ledige personer i alderen 16- 19 år er ikke tatt med fordi denne gruppen fra 1994 (Reform 1994) skal fanges opp av Oppfølgingstjenesten i fylket. Tendensen er at Glåmdalsregionen har høyere ledighet i aldersgruppa 20-24 år enn øvrige regioner i fylket og landet som helhet. Eidskog har lavest ungdomsledighet i regionen og er sammen med Sør-Odal og Våler de kommunene som ligger under landet i ledighetsprosent. Øvrige kommuner i regionen ligger tre til fem prosentpoeng over landsnivået. I Åsnes er ti prosent av arbeidsstyrken i alderen 20- 24 år ledige, mens det tilsvarende tall for landet er fem prosent.

Tabell 3.4. Ledighetsprosent for gruppen 20-24 år for planregioner, kommuner i Glåmdalen og landet fra 1992 til 2003. Kilde: PANDA og bearbejdet av Østlandsforskning.

Arbeidsledighetsprosent	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0402 Kongsvinger	17,3 %	17,9 %	11,3 %	8,3 %	5,8 %	4,6 %	3,0 %	2,8 %	5,0 %	6,4 %	7,2 %	8,0 %
0418 Nord-Odal	18,9 %	19,3 %	15,1 %	9,7 %	7,2 %	3,5 %	3,9 %	4,9 %	3,4 %	4,4 %	6,6 %	7,4 %
0419 Sør-Odal	15,5 %	20,5 %	14,6 %	10,3 %	9,1 %	4,5 %	3,6 %	4,3 %	2,6 %	6,4 %	5,9 %	4,6 %
0420 Eidskog	15,3 %	15,9 %	7,3 %	10,3 %	9,6 %	4,2 %	2,2 %	4,7 %	4,9 %	6,8 %	4,9 %	3,9 %
0423 Grue	13,6 %	18,1 %	15,0 %	11,2 %	8,4 %	10,3 %	6,9 %	8,4 %	3,1 %	6,1 %	4,7 %	7,9 %
0425 Åsnes	22,0 %	15,6 %	13,4 %	7,3 %	8,4 %	7,1 %	6,3 %	5,1 %	6,6 %	8,6 %	5,4 %	9,5 %
0426 Våler	17,2 %	17,6 %	14,3 %	8,1 %	10,6 %	4,7 %	3,6 %	4,0 %	3,4 %	6,2 %	9,2 %	5,1 %
Hamarregionen	15,3 %	16,2 %	11,7 %	9,3 %	7,4 %	5,0 %	4,2 %	4,1 %	4,6 %	4,7 %	4,3 %	4,7 %
Glåmdalsregionen	17,4 %	17,8 %	12,7 %	9,1 %	7,8 %	5,4 %	4,0 %	4,4 %	4,4 %	6,5 %	6,3 %	7,0 %
Sør-Østerdalsregionen	18,7 %	19,0 %	13,6 %	11,0 %	9,1 %	6,7 %	5,7 %	5,7 %	6,2 %	5,9 %	4,8 %	5,1 %
Nord-Østerdalsregionen	9,5 %	8,9 %	6,6 %	6,1 %	6,1 %	3,8 %	2,1 %	2,4 %	2,5 %	2,3 %	2,8 %	2,7 %
04 Hedmark	16,1 %	16,6 %	11,9 %	9,3 %	7,7 %	5,3 %	4,3 %	4,3 %	4,7 %	5,3 %	4,8 %	5,2 %
Landet	14,0 %	13,7 %	9,5 %	8,1 %	6,8 %	4,1 %	4,0 %	4,7 %	4,8 %	5,5 %	4,4 %	5,4 %

3.4.3 Yrkesfrekvens

Summen av sysselsatte og ledige personer kalles arbeidsstyrken. Ved å se på hvor stor andel disse utgjør av befolkningen i samme aldersgruppe får man yrkesfrekvensen som er et uttrykk for hvor stor andel av befolkningen som er med på ” å yte til fellesskapet”. Den resterende andelen av befolkningen vil da enten være trygdet (uføretrygdet), på midlertidige arbeidsmarkedstiltak (medisinsk-, yrkesmessig attføring eller ordinært arbeidsmarkedstiltak) sosialhjelpsmottakere, i et utdanningsløp eller forsørget på andre måter (ektefelle, div. finansinntekter eller lignende).



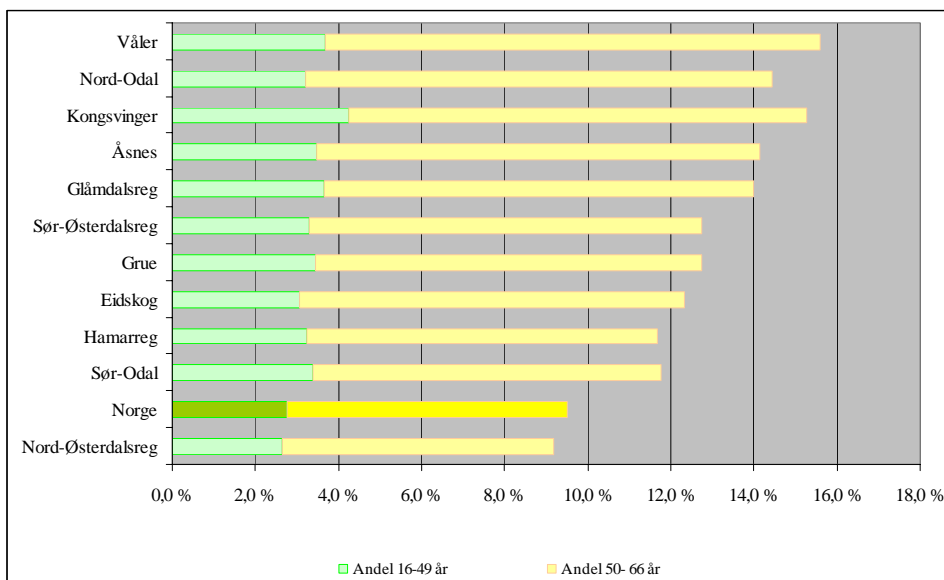
Figur.3.5 Yrkesfrekvens (Sysselsatte og helt ledige som andel av befolkning i samme aldersgruppe) 20-64 år i Norge, Hedmark fylke, planregioner og kommuner i Glåmdalsregionen. Kilde: PANDA og bearbeidet av Østlandsforskning

Figur 3.5 gir en grafisk framstilling av yrkesfrekvens ved utgangen av 2003 for Norge, fylket, planregionene og kommunene i Glåmdalsregionen. Figuren viser at befolkningen i Glåmdalsregionen har lavest yrkesfrekvens i Hedmark (77%). Dvs. at av ti Glåmdøler er det 2,3 personer som ikke er del av det ordinære arbeidsmarkedet. Nord- Østerdalsregionen er i den andre enden av skalaen og ligger over landsnivået som den eneste av regionene i Hedmark. På kommunalt nivå er det Sør-Odal som har den høyeste yrkesfrekvensen og ligger på nasjonalt nivå, mens Kongsvinger har den laveste.

3.4.4 Uføretrygdede

Glåmdalsregionen har en lavere yrkesfrekvens enn landet for øvrig. Et sentralt spørsmål er da hvorvidt regionen også har en større andel uføretrygdede. Figuren nedenfor viser andelen uføretrygdede (delt opp i 16- 49 og 50- 66 år) som andel av befolkningen 16- 66 år.

Begrepet uføretrygdet dekker bare mottakere av uførepensjon fra folketrygdens kap. 12. Det inkluderer ikke mottakere av andre trygdeytelser som f.eks. grunn- og hjelpestønad, hvis disse ikke samtidig mottar uførepensjon. Av regionene i Hedmark er det bare Nord-Østerdalsregionen som har en andel uføretrygdede som ligger lavere enn på landsbasis. Øvrige regioner har en høyere andel, og til dels mye høyere andel som er uføretrygdede. I Glåmdalsregionen er 14 av 100 i alderen 16- 66 år uføretrygdet. Tilsvarende tall på nasjonalt nivå er 9,5 prosent. Våler og Kongsvinger er de kommunene som har den største andelen uføretrygdede.



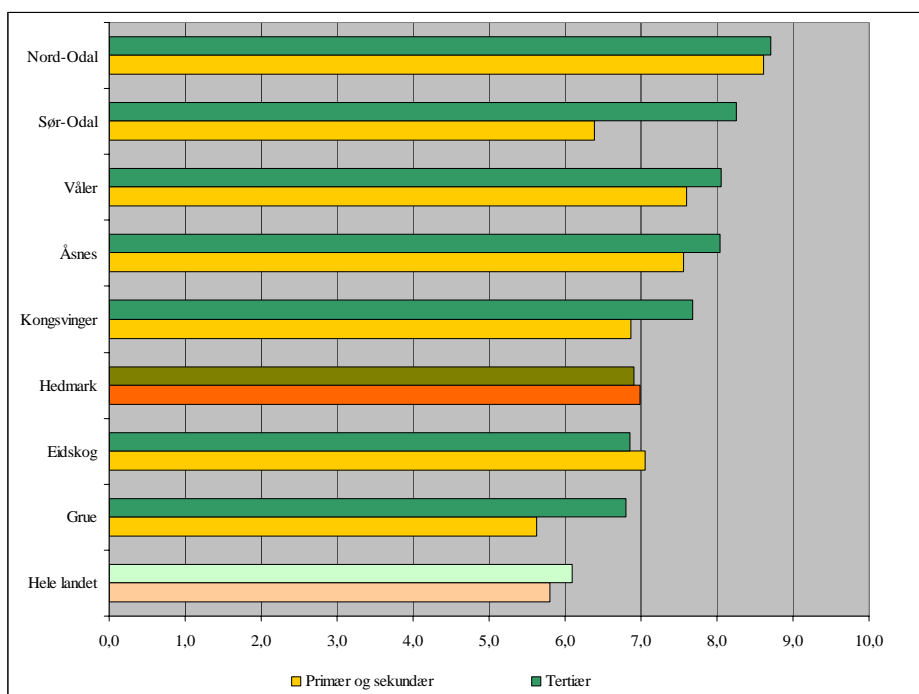
Figur 3.6 Andel uføretrygdede av befolkningen 16-66 år (2002) i Norge, regioner i Hedmark og kommuner i Glåmdalsregionen. Sortert etter andel uføretrygdede 50-66 år. Kilde Statistisk sentralbyrå, Styrings- og informasjonshjulet, PANDA og bearbeidet av Østlandsforskning

Mulige forklaringsfaktorer i denne sammenheng kan være næringsstrukturen med en stor andel arbeidsplasser innen industri, skogbruk med mye fysisk arbeid. Dette er kanskje en forklaringsfaktor som har større gyldighet for de eldste aldersgruppene. En annen mulighet er at situasjonen på arbeidsmarkedet har medført at flere har fått innvilget uførepensjon som følge av mer psyko-sosiale årsaker. Hvorvidt enkelte kommuner i regionen får større tilstrømning av uføretrygdede (og evt. sosialhjelpsbrukere) grunnet boligpriser, kommunalt tjenestetilbud har vi ikke materiale som kan bekrefte eller avkrefte.

3.4.5 Sykefraværet

En indikasjon på "helsetilstanden" i regionen kan være å se på sykefraværet som andel av arbeidstakere innenfor primær- og sekundær næringer på den ene siden og tertiær næringer som en annen. Figur 3.10. viser en grafisk framstilling av dette (basert på legemeldt sjukemelding ved utgangen av hvert kvartal fra 2.kv. 2002 til utgangen av 1.kv. 2004, gjennomsnitt).

Alle kommunene i Glåmdalen har et større sykefravær enn hva man finner på landsbasis (Grue er unntak innenfor primær og sekundær kategorien). Av kommunene i Glåmdalsregionen er det bare Grue og Eidskog som har et lavere sykefravær enn gjennomsnittet for Hedmark.



Figur.3.7 Legemeldt sykefravær (gjennomsnitt 2.kv. 2000 – 1 kv. 2004) som andel av arbeidstakere innen primær, sekundær og tertiær næring. Sortert etter tertiærgruppa.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikkbanken og bearbeidet av Østlandsforskning

3.5 Levekår i Glåmdalsregionen

3.5.1 Levekårsindeksen

Statistisk sentralbyrå (SSB) har de siste årene produsert en levekårsindeks. SSB signaliserer at indeksen for levekårsproblemer ikke må tolkes som et uttrykk for "hvor det er best å bo". Samtidig må det fremheves at indeksen gir et bilde av viktige sider av velferdssituasjonen i kommunene. Formålet er å sammenligne kommunene med hensyn til omfanget av sosiale problemer. Indeksen bygger på syv indikatorer som, når de ses samlet, er ment å gi et representativt uttrykk for de sosiale problemene i kommunene (SSB). Indeksen sier følgende om den faktiske utbredelsen av levekårsproblemer:

1. Sammenligning mellom kommunene viser betydelige forskjeller i omfanget av de målte problemene.
2. Indeksen viser også opphopning av levekårsproblemer i kommuner. Høyt nivå på en problemindikator relateres også til høyt nivå på andre.

Hvordan forstå eller lese indeksen? For hver indikator i indeksen er kommunene rangert i 10 like store grupper. Verdien 1 innebærer at kommunen tilhører de 10 prosent med lavest verdi på indikatoren osv., mens verdien 10 innebærer at kommunen tilhører de 10 prosent med høyest verdi på indikatoren. Samleindeksen uttrykker den gjennomsnittlige verdien på de 7 indikatorene for levekårsproblemer. Utdanningsnivået er oppgitt som en supplerende opplysning og er ikke regnet inn i indeksen. Jo høyere verdi, jo flere levekårsproblemer sammenlignet med andre kommuner. I indeksen har en ikke tatt hensyn til at tallene for en del små kommuner er statistisk usikre. Det må derfor vises ekstra varsomhet i tolkningen av indeksen for små kommuner.

Basert på levekårsindeksen kommer mange av kommunene i Glåmdalen dårlig ut sammenliknet med andre kommuner i Hedmark. Indeksen er med på å bekrefte tidligere funn med hensyn til de mer "passifiserende" stønadsformene, som uføretrygd og sosialhjelp. Basert på levekårsindeksen, med de tolknings- og metodiske forbehold som er nevnt, kan en hevde at regionen har flere sosiale problemer enn andre kommuner i Hedmark

Tabell 3.5. Levekårsindeks for kommuner i Hedmark rangert etter samleindeks. Kilde:SSB

Kommune	Indeks	Sosial- hjelp	Døde-lighet	Uføre trygd	Attførings- penger	Vold	Arbeids- ledige	Overgangs- stønad	Lav utdanning
Engerdal	2,6	2	4	3	2	1	2	4	3
Alvdal	4	7	5	3	1	5	2	5	3
Tynset	4,3	7	3	5	1	7	4	3	1
Os	4,6	10	4	3	1	5	7	2	1
Folldal	4,9	10	6	2	1	3	8	4	5
Nord-Odal	5	2	10	8	3	3	5	4	10
Tolga	5	6	8	5	1	9	2	4	1
Rendalen	5,4	5	9	10	5	3	2	4	8
Sør-Odal	5,6	5	9	8	3	4	4	6	10
Stange	6	6	7	8	8	4	4	5	9
Ringsaker	6,3	6	7	7	7	5	4	8	9
Trysil	6,4	7	5	8	6	5	8	6	9
Stor-Elvdal	6,4	10	10	10	5	3	5	2	8
Hamar	6,7	9	6	7	7	6	6	6	6
Løten	6,9	7	7	9	9	3	5	8	9
Eidskog	6,9	9	9	8	3	2	8	9	8
Kongsvinger	7	8	9	10	5	4	8	5	6
Grue	7,1	9	9	9	4	4	8	7	7
Elverum	7,3	8	6	8	8	8	5	8	7
Våler	7,6	8	9	9	8	5	8	6	5
Åsnes	7,9	9	7	8	6	7	9	9	7
Åmot	8	9	10	6	8	7	9	7	9

3.5.2 Sosialhjelpstilfeller

Sosialhjelp er bidrag til livsopphold som ytes både som tilskudd og lån og kan være et supplement eller eneste inntektskilde. I forbindelse med utarbeidelse og endringer i kriterier i inntektssystemet har det blitt gjennomført flere analyser. Når det gjelder vekst i sosialhjelp viser det seg (Hanssen og Terum 1992) at det først og fremst er i byene at økning i arbeidsledigheten skaper behov for sosialhjelp. I det som kalles bygdebyene og i bygdekommunene er det særlig endring i familiestruktur som har hatt betydning for veksten i sosialhjelp.

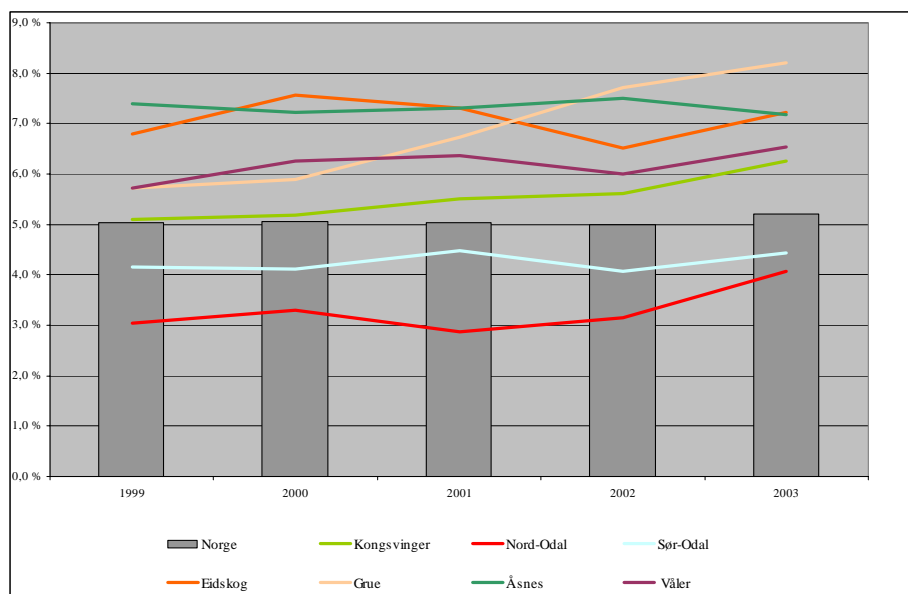
En annen analyse viser at halvparten av sosialhjelpen går til personer som har sosialhjelp som hovedinntektskilde, mens 35 prosent tilfaller klienter som omfattes av trygdesystemet (Brevik 1995). Andre sentrale funn var:

- I gruppen av sosialklienter som hadde sosialhjelp som supplement, var arbeidsledige med arbeidsledighetstrygd den gruppen som i minst grad fikk sosialhjelp.
- Enslige forsørgere med overgangsstønad var den største gruppen hvor sosialhjelp var et supplement
- Aldersfordelingen blant sosialhjelpsklientene ble endret med et økende antall yngre som ble avhengig av sosialhjelp. Perioden, eller lengden, med sosialhjelp økte også. I tillegg er de avhengige av sosialhjelp over lengre tid.
- 60 prosent av brukerne var enslige uten forsørgeransvar. Enslige uten forsørgeransvar sto også for 75 prosent av hele økningen i antall klienter i perioden 1983-1993.
- Stønadsnivå og stønads lengde økte med kommunestørrelse. Stønadsnivået samvarierer med urbaniseringsgrad og næringstype. Stønadsnivået avtar med økende inntekt i befolkningen gjennom trygdesystemet. I for eksempel Oslo utgjorde det samlede stønadsnivået 7,5 gang så mye (i kr pr. innbygger) som gjennomsnittet for Sogn og Fjordane

Statistisk Sentralbyrå (Langørgen 1995) har analysert variasjonen i sosialhjelpsutgifter pr. innbygger. Resultatene av analysen viste at en øking i ungdomsledigheten med en person førte til økte sosialhjelpsutgifter med om lag 20 000 kroner, mens en ekstra arbeidsledig i alderen 25-59 år bare økte utgiftene med 6 000 kroner. Dette forklares med at mange under 25 år ikke har fått opptjent dagpengerettigheter og dermed må på sosialkontoret for å få støtte til livsopphold. Analysen viste også at det er arbeidsledige under 25 år som har den sterkeste effekten på utgiftene til sosialhjelp. Antall personer som var skilte eller separerte i alderen 16-59 år var den andre variabelen som hadde sterkest effekt på utgiftene til sosialhjelp. Merutgiftene til sosialhjelp pr. skilte eller separerte i alderen 16-59 år er om lag 10 000 kroner. Nevnte analyse viste også en svak sammenheng mellom antall uføretrygdede pr. innbygger og utgifter til sosialhjelp pr. innbygger. Antall enslige forsørgere med overgangsstønad hadde statistisk signifikant effekt på utgiftene til sosialhjelp, men effekten er negativ. Den negative effekten av denne variabelen blir tolket som at mottakerne i gjennomsnitt har lavere behov for sosialhjelp enn andre grupper. Det samme kan sannsynligvis forklare den svake sammenhengen mellom antall uføretrygdede pr. innbygger og utgiftene til sosialhjelp pr. innbygger. Denne gruppen får trygdeytelser etter Folketrygdloven og vil dermed i mindre grad påvirke utgiftene til sosialhjelp

Figur 3.8 viser *andelen sosialhjelpsmottakere* i forholdt til befolkningen 20- 66 år for perioden 1999 til 2003. Alle regioner i Hedmark har en større andel sosialhjelpsmottakere enn landet som helhet, med unntak av Nord-Østerdal som i 2003 ligger på nasjonalt nivå. Glåmdalen er den regionen som har høyest andel i 2003 og har hatt en svak vekst de siste fem åra. Av Glåmdalskommunene er det bare Odalskommunene som har en andel sosialhjelpsmottakere som ligger lavere enn landsgjennomsnittet. Grue er den kommunen som har høyest andel sosialhjelpsmottakere. Tendensen de siste åra er at andelen sosialhjelpsmottakere har vokst svakt sterkere i Glåmdalskommunene sammenliknet med landet sett under ett. Åsnes skiller seg ut med en relativt stabil utvikling

I tidligere nevnte analyser ble det pekt på sammenheng mellom arbeidsledighet (og da spesielt ungdomsledighet), alder og familieforhold når det gjelder sosialhjelpsutgifter (stønadsnivå og lengde). I 2002 var det på nasjonalt nivå 35% som hadde en *stønadsperiode på over seks måneder*. Dette var omtrent på samme nivå som planregionene i Hedmark, med unntak av Nord-Østerdalen. Det er omtrent samme forhold mellom regionene og nasjonalt nivå hvis en sammenlikner andelen av sosialhjelpsmottakerne som også er arbeidssøkere, dvs. en andel på 12-13 prosent.



Figur 3.8 Andel sosialhjelpstilfeller i prosent av befolkningen 20-66 år i Norge og kommuner i Glåmdalsregionen. Kilde: Statistisk sentralbyrå (Hjulet og KOSTRA), PANDA og bearbeidet av Østlandsforskning.

På kommunalt nivå er bildet annerledes. Nord-Odal og Sør-Odal har en andel med stønadsperiode over seks måneder på rundt 20 prosent. I Grue hadde nesten halvparten av sosialhjelpsmottakerne en stønadsperiode på mer enn seks måneder. Eidskog ligger på samme nivå som landet som helhet, mens Kongsvinger og Åsnes ligger et par prosentpoeng over. Våler ligger tilsvarende under. Når det gjelder andelen sosialhjelpsmottakere som også er arbeidssøkere er det store forskjeller mellom kommunene i Glåmdalsregionen. Våler er den kommunen som har høyest andel (19 prosent) mens Sør-Odal har den laveste andelen. I denne sammenheng må det fremheves at det her er snakk om antall sosialhjelpsmottakere og ikke stønadsbeløp.

Tabell 3.6 Andel av sosialhjelpsmottakere som har en lengre stønadsperiode enn seks måneder og andelen som også er arbeidssøkere i 2001. Kilde: Statistikk sentralbyrå, Styrings- og informasjonshjulet og bearbeidet av Østlandsforskning

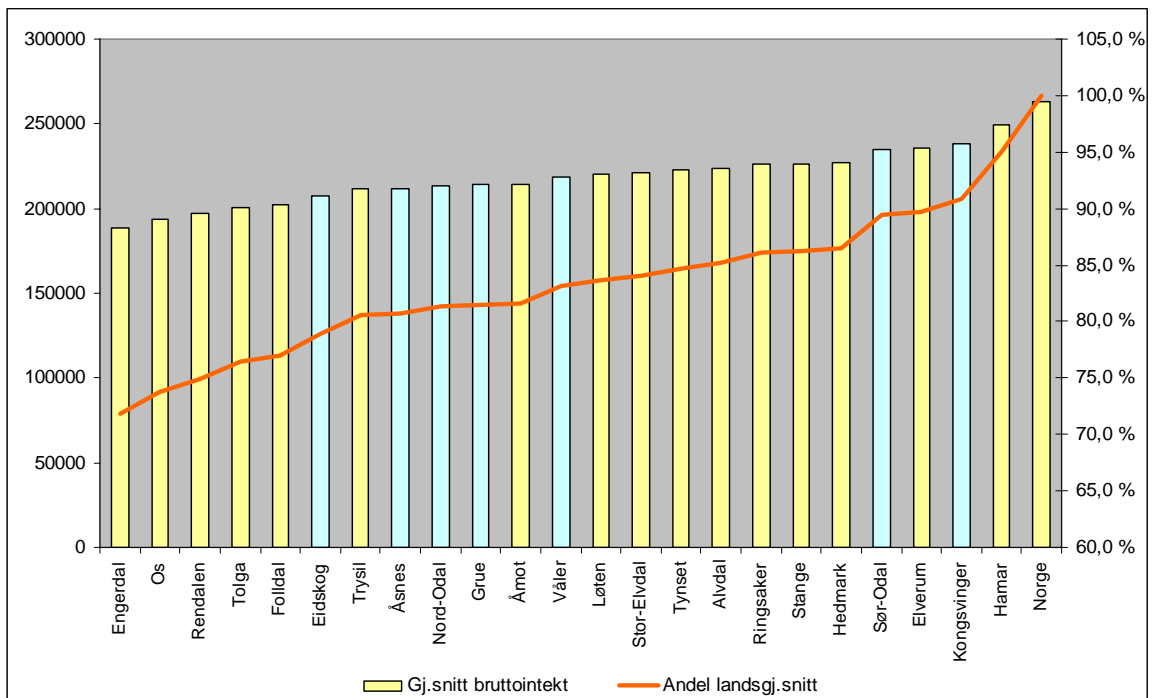
Region	Andel sos.hj.mottakere med mer enn 6 mnd stønadsperiode	Andel av sos.hj.mottakere som mottar sosialhjelp og er arbeidssøker	Stønadsstilfeller i alt 2001
Norge	35,1 %	12,5 %	137667
Hamarregionen	33,6 %	11,3 %	2706
Glåmdalsregionen	34,8 %	12,0 %	1846
Sør-Østerdalsregionen	34,9 %	13,4 %	1246
Nord-Østerdalsregionen	29,2 %	6,1 %	510
0402 Kongsvinger	36,3 %	9,5 %	590
0418 Nord-Odal	21,8 %	10,3 %	87
0419 Sør-Odal	18,7 %	5,6 %	198
0420 Eidskog	35,4 %	16,4 %	268
0423 Grue	46,0 %	12,8 %	211
0425 Åsnes	38,1 %	13,6 %	339
0426 Våler	33,3 %	19,0 %	153

Glåmdalsregionen har omtrent samme andel blant de yngste sosialmottakerne som landsgjennomsnittet, er underrepresentert blant personer 25- 40 år og svakt overrepresentert blant de eldre. På kommunalt nivå skiller kommunene seg klart fra aldersfordelingen for landet som helhet. Tendensen er at Kongsvinger og Nord- Odal har en større andel sosialhjelpsmottakere under 25 år. Øvrige kommuner i regionen er i større grad overrepresentert blant de eldre.

Det interessante i denne sammenheng er at utviklingen i sosialhjelp ikke aleine kan forklares med en økende andel unge slik situasjonen var på tidlig 1990 tall. Mulige årsaksforklaringer i denne sammenheng er at ungdommen i større grad gjennomfører utdanningsløp og kanskje i større grad har opparbeidet seg dagpengerettigheter. Grunnen til at eldre utgjør en større andel av sosialhjelpsmottakere kan være et resultat av de endringer som er gjennomført mht dagpengegrunnlag og – periode. Reduserte trygdeytelser kan ha medført at en større andel må supplere ”inntekten” med sosialhjelp eller at det blir eneste inntektskilde etter evt. bortfall av dagpenger. Denne gruppa vil da være avhengig av sosialhjelp fram til evt. overgang til alderspensjon.

3.5.3 Befolkningens inntektsnivå

Befolkningens inntektsnivå kan være interessant å se på fordi det sier noe om kjøpekraften i befolkningen og kommunenes potensielle skatteinntekter (selv om dette i stor grad utjevnes eller kompenseres).



Figur 3.9 Gjennomsnittlig bruttoinntekt og bruttoinntekt som andel av landsgjennomsnittet 2002 tall
Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikkbanken.

I 2002 var det ingen av kommunene i Hedmark som lå på landsgjennomsnittet mht. til bruttoinntekt (kr 263 000). Gjennomsnittlig bruttoinntekt i Kongsvinger, som var den kommunen som lå høyest, lå ca ti prosent under. Sør-Odal lå omtrent på samme nivå. Det er rimelig å anta at noe av årsaken til dette er "Oslo- nivået" som slår igjennom via pendlerinntekter. Eidskog er den kommunen med lavest gjennomsnittlig bruttoinntekter med kr. 207 000. Øvrige kommuner i regionen ligger på et nivå på mellom kr.212 000- 218 000.

3.5.4 Andre relevante indikatorer

Tabell 3.7.: Indikatorer i inntektssystemet fordelt etter størrelsen på aktuelle aldersgrupper. Kilde: KRD

	Skilte og sep. 16- 59 år	Innvandrere	I inntektssystemet opereres det med indikatorer i forhold til:
0402 Kongsvinger	13,7 %	2,5 %	<ul style="list-style-type: none"> • Skilte og separerte 16- 59 år • Innvandrere
0418 Nord-Odal	9,8 %	0,3 %	
0419 Sør-Odal	11,4 %	0,4 %	<p>Dette er faktorer som antas å påvirke utgiftene til sosialhjelp. Tabell 3.7 viser situasjonen for 2003. For å ha mulighet til å sammenlikne kommuner, regioner og landet som helhet er det brukt befolkningstall for de aktuelle aldersgruppene som prosentueringsgrunnlag.</p>
0420 Eidskog	10,8 %	0,7 %	
0423 Grue	10,9 %	0,9 %	
0425 Åsnes	11,7 %	0,8 %	
0426 Våler	11,2 %	0,5 %	
Landet	10,7 %	2,5 %	
Hamarregion	11,2 %	1,1 %	
Glåmdalsregion	11,9 %	1,2 %	
Sør-Østerdal	11,6 %	1,0 %	
Nord-Østerdalsreg	7,9 %	0,7 %	

Hovedtendensen i tabellen er at kommuner i Glåmdalsregionen og regioner i Hedmark har en høyere andel enn hva man finner på landsbasis med unntak av innvandrere. På bakgrunn av funn fra tidligere refererte undersøkelser når det gjelder effekten av endring i familiemønster og utvikling i sosialhjelp er det interessant å se at alle kommuner i Glåmdalsregionen (minus Nord-Odal) har en høyere andel skilte og sep. i alderen 16- 59 år.

3.6 Oppsummering

Glåmdalsregionen sett under ett, har en rekke negative utviklingstrekk sammenliknet med landsgjennomsnittet og Hedmark. *Levekårsindeksen*, som produseres av SSB, illustrerer at kommunene i Glåmdalen til en viss grad preges av "oppopping av sosiale problemer". Her kommer de fleste kommunene Glåmdalsregionen svært dårlig ut sammenliknet med de fleste andre kommunene i Hedmark.

Når det gjelder sysselsetting og befolkningsutvikling har utviklingen i Hedmark vært svakest i Nord-Østerdalen og Glåmdalen, mens det har vært vekst i Hamarregionen og Sør-

Østerdalsregionen. Når det gjelder utviklingen i *arbeidsplasser* har kommunene i Glåmdalen hatt en tilbakegang. Nedgangen i arbeidsplasser har i stor grad skjedd innenfor primærnæringene og primærnæringsbasert industri. Regionen har hatt vekst i innenfor tjenesteyting, men er underrepresentert innenfor forretningsmessig og privat tjenesteyting sammenliknet med landet som helhet. For offentlig tjenesteyting er det motsatt. Regionen er også preget av *befolkningsnedgang*. Alderstrukturen i regionen viser et ”underskudd” for aldersgruppen 0-5 år sammenliknet med landet. Andelen i skolepliktig alder (6-15 år) har økt, men ligger på et lavere nivå enn i Norge som helhet. Når det gjelder gruppa i 16-66 år har andelen vokst på landsbasis, mens bildet for kommuner i Glåmdalen er en reduksjon. For de eldre aldersgruppene er tendensen at kommunene i Glåmdalen har en større andel av de ”kostbare eldre” og veksten har vært sterkere fra 1992 og fram til i dag enn i landet for øvrig.

Andelen *helt ledige* (ledighetsprosent) har til dels ligget noe høyere i Glåmdalskommunene enn på landsbasis gjennom 1990 tallet, men ligger på nasjonalt nivå i 2003. En av utfordringene for flere av kommunene er at ungdomsledigheten ligger godt over hva man finner på nasjonalt nivå. Pr. i dag har kommunene en lavere yrkesfrekvens enn hva man finner i de andre planregionene i Hedmark og landet som helhet. En av årsakene til dette er at kommunene i denne regionen har en større andel personer som er *uføretrygdede*. På landsbasis er det i underkant av ti prosent som er uføretrygdet, mens andelen i Glåmdalskommunene ligger på mellom 12 og 15 prosent. I tillegg til en større andel uføretrygdede, har fem av sju kommuner i regionen også en større andel *sosialhjelpsmottakere*.

Gjennomgangen av strukturelle utviklingstrekk viser at vi ikke uten videre kan betrakte Glåmdalsregionen som en homogen region. De ulike utviklingstrekkene vi har sett på varierer fra kommune til kommune. De *tre Solørkommunene Åsnes, Grue og Våler* har mange felles utviklingstrekk. Disse kommunene kommer dårlig ut både når det gjelder befolkningsutvikling og arbeidsmarked og når det gjelder levekårsvariable som uføretrygd og sosialhjelp. *Odalskommunene* ligger i den andre enden av skalaen. Disse kommunene viser både en bedre utvikling når det gjelder befolkning og arbeidsmarked og spesielt når det gjelder levekårsfaktorer som f.eks sosialhjelp.

Odalskommunene, Eidskog og Kongsvinger drar nytte av nærheten til Oslo-området, noe som spesielt har betydning for bosettingen. I forhold til Odalskommunene har Eidskog og Kongsvinger likevel større problemer knyttet til levekår, f.eks når det gjelder sosialhjelp. Eidskog har dessuten en svært negativ sysselsettingsutvikling.

4 Hva bruker Glåmdalskommunene penger på?

Sammendrag kapittel 4:

Gjennomgangen av kommunenes utgifter for 2003 viser først og fremst at *aldersfordelingen slår igjennom* i fordelingen av nettodriftsutgifter på tjenesteområder og når vi ser på nettodriftsutgifter pr innbygger på de enkelte tjenesteområdene. Glåmdalskommunene bruker relativt sett og pr innbygger mer til eldre og mindre til skole og barnehage enn sammenliknbare grupper av kommuner. Dette gjelder særlig kommunene Åsnes, Våler og Grue som har en spesielt skjev aldersfordeling. De fleste Glåmdalskommunene *bruker også noe mer pr innbygger til sosialtjenester*. Dette er et resultat av sosiale og sosioøkonomiske forhold i regionen. Med unntak av to kommuner som bruker relativt mye på helse, bruker ikke Glåmdalskommunene mer pr innbygger til helsetjenester enn sammenliknbare kommunegrupper. Dette er litt overraskende siden Glåmdalskommunene både har relativt mange eldre og scorer høyt på sosiale og sosioøkonomiske faktorer som andel uføre og sykefravær.

Statistikken tyder ikke på at Glåmdalskommunene har et dårlig tjenestetilbud. Tvert imot virker det som om tjenestetilbudet jevnt over er på linje med grupper av kommuner på samme inntektsnivå og noen ganger bedre. Noen av kommunene bruker mer enn sammenliknbare kommunegrupper på tjenesteområder som skole, barnehage og til dels helse, uten at vi kan se at dette har sammenheng med variasjon i behov som følge av strukturelle trekk. Når det gjelder skole, må de relativt sett høye utgiftene også ses i sammenheng med skolestrukturen. Analysene våre tyder på at både interne forhold og strukturelle trekk påvirker kommunenes utgifter.

4.1 Hva påvirker utgiftsnivået?

Vi vet fra beskrivelsen i kapittel 2 at kommunene i Glåmdalen bruker mer penger enn de egentlig har råd til ut fra de ressursene som er tilgjengelige. Derfor går de med regnskapsmessig underskudd eller de klarer ikke å sette av midler til å dekke inn tidligere underskudd. Det neste spørsmålet vi skal forsøke å besvare er hva Glåmdalskommunene bruker penger på – og hvorfor de bruker så mye mer penger enn det de har å rutte med. Her kan en tenke seg i alle fall tre typer forklaringer:

Den *første forklaringen* har med hovedproblemstillingen for dette prosjektet å gjøre; nemlig at kommunene må bruke så mye penger fordi det er nødvendig for å ivareta befolkningens behov i henhold til det som kreves av omfang og kvalitet på kommunenes tjenester. Dersom dette er riktig, vil ikke høye utgifter medføre at tjenestetilbudet i Glåmdalskommunene er bedre enn i andre sammenliknbare kommuner, men derimot betyr at befolkningssammensetningen og andre egenskaper ved kommunene er kostnadsdrivende. Selv om kommunene bruker relativt mye penger på et tjenesteområde som følge av befolkningens behov, behøver likevel ikke dette betydning at utgiftsnivået er for høyt, dersom inntektene også er tilsvarende høyere.

Den *andre forklaringen* går tvert i mot på at kommunene har ”lagt seg til” et for godt tjenestetilbud i forhold til sine ressursrammer. Tjenestetilbudet er bedre enn det minimumstilbudet

som staten krever og bedre enn andre kommuner med tilsvarende ressursgrunnlag yter. Kommunene har prioritert tjenestetilbudet framfor hensynet til økonomisk balanse eller de har ikke klart å prioritere bort noe når nye behov melder seg. En slik situasjon er ikke varig. Dersom ikke kommunen får tilført ekstra ressurser må det på et eller annet tidspunkt gjøres grep som gjenoppretter driftsbalansen og reduserer utgiftsnivået.

Den *tredje forklaringen* går på at kommunen ikke driver kostnadseffektivt. Det vil si at kommunen kunne brukt mindre penger på en tjeneste og likevel fått like mye tjenesteyting ut av sine ressurser.

I kapittel 3 har vi gått gjennom noen strukturelle trekk ved kommunene som viser at Glåmdalskommunene har en del negativt avvikende trekk sett i forhold til resten av Hedmark og landsgjennomsnittet. Samtidig er ikke disse trekkene like utpregede for alle Glåmdalskommunene. I tabell 4.1 har vi foretatt en skjønnsmessig oppsummering av noen av disse trekkene og også sammenliknet med den økonomiske situasjonen. For hver egenskap og kommune er det enten satt (-), (0) eller (+). (-) betyr spesielt svak eller negativ situasjon eller utvikling. (0) betyr omtrent som gjennomsnittet, mens (+) betyr en relativt sett god situasjon.

Tabell 4.1 Skjønnsmessig vurdering av "tilstanden" i Glåmdalskommunene på basis av gjennomgangen i kap. 2 og 3. (-) svak/negativ, (0) som gj.snitt/i balanse. (+)bedre enn gj.snitt/positiv

	Kongsvinger	N-Odal	S-Odal	Åsnes	Grue	Eidskog	Våler
Befolkningsutvikling	0	-	+	-	-	0	-
Arbeidsplassutvikling	+	+	0	-	-	-	-
Alderssammensetning	0	-/0	-/0	-	-	-/0	-
Arbeidsledighet 20-24	-	-	0	-	-	+	0
Andel uføre	-	-	-/0	-	-/0	-/0	-
Sykefravær	-	-	-	-	-/0	-/0	-
Levekårsindeks	-	0	0	-	-	-	-
Utgiftskorrigerede frie inntekter (for kommunen)	-	-	-	-	-	-	0
Kommuneøkonomi	0	0	-/0	0	-	-	-

Det er først og fremst kommunene Åsnes, Grue og Våler som kommer dårlig ut når det gjelder strukturelle utviklingstrekk. Kommunene Grue og Våler har relativt sett store økonomiske problemer, mens Åsnes har hatt noenlunde balanse i økonomien i den perioden vi har sett på, selv om situasjonen har forverret seg noe de siste årene. Eidskog har en svært vanskelig kommuneøkonomi og også noen negative strukturelle utviklingstrekk, men ikke i så sterk grad som Åsnes, Grue og Våler. Kongsvinger har en rimelig god utvikling når det gjelder befolkning og arbeidsplasser, men scorer svakt på mer sosiale/sosioøkonomiske faktorer. Nord-Odal og

spesielt Sør-Odal kommer stort sett litt bedre ut enn de andre Glåmdalskommunene på de fleste faktorer vi har undersøkt. Kommuneøkonomien i de tre sistnevnte kommunene, kan ikke sies å være god, men er likevel bedre enn i Grue, Eidskog og Våler.

Utfordringen i kapittel 4 er å finne igjen disse strukturelle utviklingstrekkene i kommunenes utgifter. I det følgende bruker vi Kostra som datagrunnlag, og i hovedsak tall for 2003 for å belyse disse problemstillingene for de ulike tjenesteområdene. Vi har ikke ”kvalitetssikret” de Kostratallene vi har brukt. Vi må derfor ta forbehold om at statistikken kan inneholde feil.

4.1.1 Sammenlikningsgrupper

Statistisk sentralbyrå har delt inn kommunene i sammenliknbare grupper etter folketall, inntektsnivå og nivået på bundne utgifter¹³. (Langørgen, Aaberge og Åserud 2001). Disse gruppene er etablert som sammenlikningsgrupper i Kostra og vi kan hente ut nøkkeltall for gjennomsnittet av kommuner innen hver av gruppene. For Glåmdalskommunene er det relevant å sammenlikne med 4 forskjellige grupper:

- Våler sammenliknes med *gruppe 2* som består av små kommuner (under 5000 innbyggere) med middels bundne kostnader og lave frie inntekter.
- Sør-Odal og Kongsvinger sammenliknes med *gruppe 8* som består av mellomstore kommuner (5000 – 20000 innbyggere) med middels frie disponible inntekter og lave bundne kostnader
- Nord-Odal, Eidskog og Åsnes sammenliknes med *gruppe 10* som består av mellomstore kommuner med lave frie disponible inntekter og middels bundne kostnader.
- Grue sammenliknes med *gruppe 11* som består av mellomstore kommuner med middels bundne kostnader og middels frie disponible inntekter.

Fordelen ved disse sammenlikningsgruppene er at vi sjalter ut store kommuner og kommuner med høye inntekter som har helt andre rammebetingelser enn Glåmdalskommunene.

I tillegg har vi slått sammen Glåmdalskommunene i en gruppe til Glåmdalsregionen og sammenliknet med landsgjennomsnittet eks Oslo, Hedmarksgjennomsnittet og gjennomsnittet for kommunene inndelt etter planregioner (Hamarregionen, Sør-Østerdalsregionen og Nord-Østerdalsregionen). Se kart under kapittel 3 side x.

¹³ Bundne utgifter er utgifter til sentrale velferdstjenester som kommunene er pålagt å yte. Bundne utgifter beregnes (anslås) med utgangspunkt i kostnadsnøklerne i inntektssystemet (Beregnet utgiftsbehov).

4.1.2 Ubalanse, utgiftsnivå og fordeling på tjenesteområder

Tabell 4.2 Netto driftsresultat pr innbygger 2003. Kilde: Kostra/SSB

Kommune	Kroner
Kongsvinger	-1269
Eidskog	-3732
Sør-Odal	73
Nord-Odal	-1115
Våler	-1338
Åsnes	-1028
Grue	-3082
Glåmdalen gj.sn.	-1509

Sør-Odal er den eneste kommunen som så vidt har et positivt netto driftsresultat i 2003. De andre Glåmdalskommunene har negative driftsresultat som utgjør fra 1000 til 3700 kr pr innbygger. Dersom kommunene skulle hatt netto driftsresultat i balanse i 2003 med samme inntektsnivå og samme nivå på netto renter og avdrag, måtte netto driftsutgiftene vært tilsvarende lavere. Et utgiftsnivå som medfører et netto driftsresultat lik 0 er imidlertid ikke tilstrekkelig til å opprettholde handlefriheten på lang sikt. For å oppnå tilstrekkelig handlefrihet, må netto driftsutgifter reduseres ytterligere, dersom inntekter og renter/avdrag forutsettes uendret.

Vi ser av tabell 4.2 at ubalansen på driftsbudsjettet i Eidskog og Grue er betydelig. Dersom disse kommunene skal redusere ubalansen på driftsregnskapet til 0 må netto driftsutgifter reduseres med hhv 3.700 og 3.000 kroner pr innbygger. Netto driftsutgifter pr innbygger er gjengitt i tabell 4.3. Grue kommune har netto driftsutgifter pr innbygger på 34.597 kroner, som er høyest blant Glåmdalskommunene. Dersom netto utgifter hadde blitt redusert med 3.000 kroner pr innbygger hadde netto driftsutgifter kommet ned i 31.500 kroner. Dette er også relativt høyt, sammenliknet med gruppe 11. Eidskog har også et utgiftsnivå som er høyere enn de fleste andre Glåmdalskommunene og gruppe 10. Dersom utgiftsnivået reduseres med 3.700 kr pr innbygger vil nivået være omtrent som for gjennomsnittet i gruppe 10. Vi kan også gjøre tilsvarende resonnement for de andre kommunene, men her er ubalansen regnet pr innbygger mindre.

Tabell 4.3 Netto driftsutgifter pr innbygger fordelt på utgiftsområde 2003. Kilde: Kostra/SSB 2003

Pr innbygger:	Våler	Kongsvinger	Eidskog	Sør-Odal	Åsnes	Grue	Nord-Odal	Gruppe 2	Gruppe 8	Gruppe 10	Gruppe 11
Sum netto driftsutgifter	33281	26230	31388	26209	30781	34597	30764	31903	25104	26860	29062
Netto drift adm og styring	4263	3292	2702	2720	2320	4292	3092	4373	2634	2889	2808
Netto drift barnehage	636	624	1054	652	688	762	2108..	..	..	..	..
Netto drift grunnskole (inkl SFO+ kultursk)	8710	7079	9764	8851	7489	7406	7884	9588	8453	9026	9282
Netto drift helse tjenester	1727	1154	2660	1242	1332	1238	1490	1660	1146	1286	1294
Netto drift Pleie og omsorg	13423	9752	11696	10154	14198	15136	12043	11260	7862	9252	10207
Netto drift sosialtjeneste	1070	1814	2044	654	1794	2410	982	1013	1234	1075	1180
Netto drift barneværn	619	724	605	529	662	957	705	637	762	738	752
Netto drift andre tjenesteområder	2833	1791	863	1407	2298	2396	2460..	..	..	..	..

På bakgrunn av denne gjennomgangen kan vi igjen stille spørsmålet om hvorfor Glåmdalskommunene har lagt seg til et utgiftsnivå som de ikke har ressursmessig dekning for og som også ser ut til å være høyt sett i forhold til de aktuelle sammenlikningsgruppene. For å svare

på dette spørsmålet må vi se på de enkelte tjenesteområder, siden det er mulig at produksjonsbetingelser og behov i Glåmdalskommunene ikke er de samme som for sammenlikningsgruppene.

Fordelingen av ressursbruk på utgiftsområder sier vel så mye om befolkningssammensetning og behov som kommunale prioriteringer. Utgiftsnivået på de enkelte områder vil både være avhengig av befolkningens sammensetning og behov, nasjonale krav til standard og dekningsgrad, lokale prioriteringer og kostnadseffektivitet. I tillegg vil geografiske forhold spille inn. I tabell 4.3 er vist hvor mye som brukes pr innbygger på de ulike tjenesteområdene.

Nord-Odal er med på ”forsøk med rammefinansiering av øremerkede tilskudd”; et prøveprosjekt som går over 4 år fra og med 2000. De 20 kommunene som deltar, får i perioden 2000-2003 øremerkede midler tildelt som rammetilskudd. Dette fører til at netto driftsutgifter for Nord-Odal ikke er sammenliknbare med de andre kommunene, siden øremerkede tilskudd er ”påplussset” og flyttet over til ”frie inntekter”.

Glåmdalskommunene bruker vesentlig mer til pleie og omsorg pr innbygger enn alle de gruppene vi sammenlikner med. Samtidig bruker disse kommunene stort sett mindre pr innbygger til grunnskole, men dette er ikke tilstrekkelig til å veie opp for ”merforbruket” til pleie og omsorg. Alderssammensetningen bidrar dermed til å forklare at sum netto driftsutgifter pr innbygger er høyere i enkelte av Glåmdalskommunene enn i de andre gruppene vi sammenlikner med, siden en stor andel eldre gjør Glåmdalskommunene relativt sett dyrere i drift.

I tabell 4.4 og 4.5 er netto driftsutgifter for hvert tjenesteområde vist som andel av totale netto driftsutgifter. I tabell 4.4 er Glåmdalsregionen sammenliknet med lands- og fylkesgjennomsnittet og de andre regionene i fylket. I tabell 4.5 er hver av Glåmdalskommunene sammenliknet med de sammenlikningsgruppene vi har valgt ut.

Tabell 4.4 Netto driftsutgifter fordelt på utgiftsområde 2003. Prosent av sum netto utgifter. Kilde: Kostra/SSB. 2003.

	Glåmdalsregionen	Hamar-regionen	S-Østerdals-regionen	N-Østerdals-regionen	Gj.snitt Hedmark	Landsgj.snitt utenom Oslo
Netto drift adm og styring	10,7	11,4	13,3	12,3	11,7	10,2
Netto drift barnehage	2,9	2,5	2,6	2,0	2,6	3,2
Netto drift grunnskole	27,8	28,9	29,0	30,1	28,7	31,7
Netto drift helsetjenester	5,0	4,1	4,9	5,8	4,7	4,6
Netto drift Pleie og omsorg	40,0	38,3	35,8	35,7	38,1	33,4
Netto drift sosialtjeneste	5,7	5,7	5,7	4,8	5,6	5,6
Netto drift barnevern	2,3	2,5	2,5	1,7	2,4	3,0
Netto drift andre tjenesteområder	5,6	6,7	6,4	7,5	6,4	8,2
Totalt	100	100,1	100,2	99,9	100,2	99,9

Tabell 4.4 viser at Glåmdalsregionen bruker en større andel av utgiftene sine til pleie og omsorg og en mindre del til grunnskole enn de andre regionene i Hedmark og landsgjennomsnittet. Dette er i tråd med alderssammensetningen i befolkningen, som vist i kapittel 3.

Kommunene Åsnes, Grue og Våler bruker forholdsvis størst andel av driftsutgiftene til pleie og omsorg og minst til grunnskole. Dette er også de kommunene som har den ”skjevste” aldersfordelingen med en stor andel eldre og en liten andel barn. De andre kommunene i Glåmdalsregionen bruker omtrent en like stor andel til pleie og omsorg som Hedmarksgjennomsnittet, men mer enn landsgjennomsnittet. Eidskog og Sør-Odal bruker relativt sett mye til grunnskole. Kongsvinger, Eidskog, Åsnes og Grue bruker dessuten en relativt sett stor del av utgiftene til sosialtjeneste. Eidskog bruker nesten dobbelt så stor andel av driftsutgiftene til helsetjenester som de andre kommunene. På den annen side bruker Eidskog og Åsnes relativt lite til administrasjon. I tabell 4.3 er kommunene også sammenliknet med gjennomsnittet for de Kostra-gruppene de tilhører.

Tabell 4.5 *Netto driftsutgifter fordelt på utgiftsområder 2003. Prosent av totale utgifter. Kilde: Kostra/SSB 2003.*

	Våler	Kongsvinger	Eidskog	Sør-Odal	Åsnes	Grue	Nord-Odal	Gruppe 2	Gruppe 8	Gruppe 10	Gruppe 11
Netto drift adm og styring	12,8	12,6	8,6	10,4	7,5	12,4	10,0	13,7	10,5	10,7	9,7
Netto drift barnehage	1,9	2,4	3,4	2,5	2,2	2,2	6,9	2,6	3,0	2,3	2,6
Netto drift grunnskole	26,3	27,2	31,4	33,9	25,7	23,3	26,8	30,4	34,6	34,2	32,7
Netto drift helsetjenester	5,2	4,4	8,5	4,7	4,3	3,6	4,8	5,2	4,6	4,8	4,5
Netto drift Pleie og omsorg	40,3	37,2	37,3	38,7	46,1	43,8	39,1	35,3	31,3	34,3	35,1
Netto drift sosialtjeneste	3,2	7,3	7,1	2,5	6,1	6,9	3,2	3,4	5,4	4,4	4,5
Netto drift barnevern	1,9	2,8	1,9	2,0	2,2	2,8	2,3	2,0	3,0	2,7	2,6
Netto drift andre tjenestoområder	8,3	6,3	1,9	5,2	5,9	5,0	6,7	7,5	7,6	6,6	8,3
Totalt	99,9	100,2	100,1	99,9	100,0	100,0	99,8	100,1	100,0	100,0	100,0

4.2 Produksjonsindeksen

Teknisk beregningsutvalg for kommunesektoren har utviklet et opplegg for beregning av såkalte produksjonsindekser med utgangspunkt i Kostra-tall. Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunenes tjenesteproduksjon basert på produksjonsindekser for den enkelte sektor som er vektet sammen i forhold til nasjonale budsjettandeler for de ulike tjenestene. (TBU 2003).

Indeksen omfatter barnehager, grunnskole, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, barnevern og sosialkontortjenester. Formålet med produksjonsindeksen er å fange opp relevante kvantitets- og kvalitetsaspekter ved tjenesteproduksjonen. Produksjonsindeksen er sett i sammenheng med korrigert inntekt, som er frie inntekter korrigert for variasjon i utgiftsbehov.

Det er flere svakheter ved produksjonsindeksen som har sammenheng med teoretiske egenskaper, empirisk operasjonalisering og definisjon av korrigert inntekt. Siden alle kommunene utsettes for

den samme vektingen av delindeksene, kan resultatet bli at kommuner som har prioritert ulikt får ulik verdi på produksjonsindeksen. Videre kan lav verdi på indeksen ha sammenheng med at kommunene har prioritert tjenester som ikke er med i produksjonsindeksen. Det uttales også at siden det er lettere å måle omfang enn kvalitet, kan kommuner som prioriterer kvalitet framfor omfang ha blitt undervurdert i indeksen. Det er også svakheter knyttet til beregningen av korrigert inntekt og at produksjon i enkelte av delindeksene er knyttet opp til ressursinnsats som mål på produksjonen. Tabell 4.6 viser produksjonsindeksene beregnet med utgangspunkt i Kostra-data for 2002 som ble publisert i Teknisk beregningsutvalgs rapport for november 2003.

Tabell 4.6 viser at Kongsvinger og Sør-Odal har en produksjonsindeks på linje med gjennomsnittet for kommuner med omtrent samme inntektsnivå, men lavere enn fylkesgjennomsnittet. De andre Glåmdalskommunene har høye produksjonsindekser sett i forhold til inntektsnivå og gjennomsnittet av kommuner med samme inntektsnivå. Totalindeksen er også høyere enn for fylkesgjennomsnittet.

De høyeste produksjonsindeksene finner vi i kommunene Eidskog og Grue, altså de to kommunene som har vanskeligst økonomi. Vi spør oss om dette er et tegn på at kommunene har et bedre tjenestetilbud enn de strengt tatt trenger. Eller kanskje det er produksjonsindeksen som ikke måler "nivået" på en god nok måte. Vi kommer nærmere tilbake til dette når vi ser på de enkelte tjenesteområder.

Tabell 4.6 *Produksjonsindeks 2002. Kilde: Teknisk beregningsutvalg (TBU) november 2003. (KI står for korrigert inntekt. Det er skilt mellom inntekt over og under 95% av landsgjennomsnittet.)*

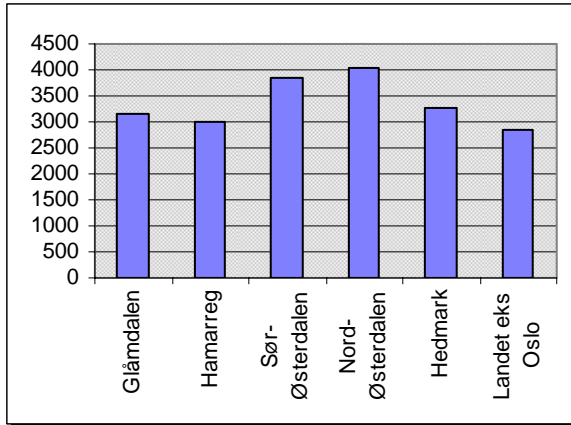
Kommune	Barne-hage	Grunn-skole	Barne-vern	Helse-tjeneste	Pleie og omsorg	Sosiale tjenester	Produksjons-indeks	Korrigert inntekt
0402 Kongsvinger	108,4	88,9	105	99,6	94,4	106,5	95,4	93
0418 Nord-Odal	176,5	100,6	158,1	110,3	99,4	86,1	109,4	93
0419 Sør-Odal	88,7	103,2	87,5	103,4	98	80,6	97,7	94
0420 Eidskog	156,9	117,1	64,7	132,5	104,1	114,5	115,3	91
0423 Grue	149,3	115,4	148,3	113,2	105,2	124,9	116,5	93
0425 Åsnes	117,4	100,2	113,8	114	102,6	119,3	105,4	93
0426 Våler	144,4	128,6	141,8	118,1	82,7	99,2	110,4	97
Hedmark	108,2	100,4	96,5	108,5	102,3	104,2	102,6	93
KI< 95	87,9	97,7	98,9	94,8	99,3	94	96,9	92
KI 95-100	90,7	96,7	96,3	97,4	98,7	102,7	97,3	97

4.3 De enkelte tjenesteområder

I dette kapitlet går vi gjennom de ulike tjenesteområdene for å vurdere utgiftsnivå, dekningsgrad, kvalitet og produktivitet så godt det lar seg gjøre med de ressurser og det datagrunnlaget vi har til rådighet. Vedlegg 4 viser tabeller med Kostra-nøkkeltall for de enkelte tjenesteområder, for hver kommune og de aktuelle kommunegrupper og regioner.

4.3.1 Utgifter til fellesadministrasjon og styring

Dette utgiftsområdet består stort sett av interne tjenester og få eksterne brukere. Det gir derfor liten mening å vurdere dekningsgrader og kvalitet. Vi ser derfor bare på ressursbruken.

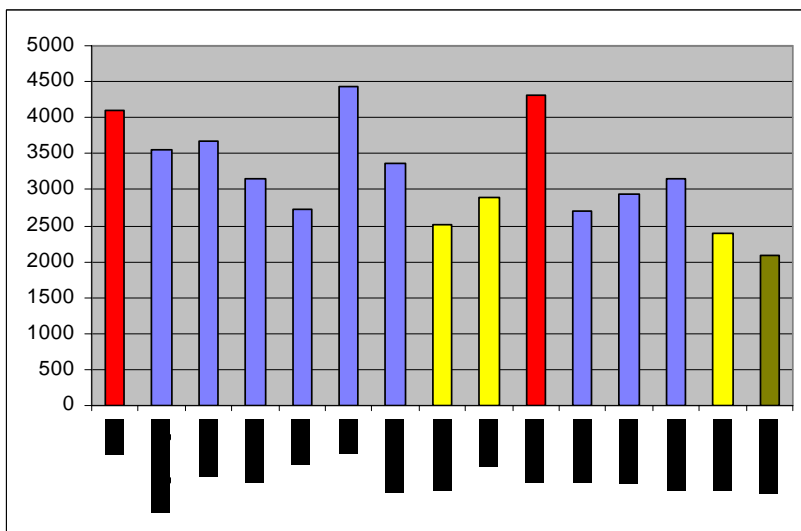


I snitt bruker Glåmdalskommunene under ett vel 3000 kroner i nettodriftsutgifter pr innbygger til fellesadministrasjon og styring. Dette er litt mer enn landsgjennomsnittet, men lavere enn fylkesgjennomsnittet. Fylkesgjennomsnittet dras blant annet opp av de små kommunene i Nord-Østerdalen.

Figur 4.1 Netto driftsutgifter til fellesadministrasjon og styring pr innbygger regionvis. Kilde Kostra/SSB 2003

Siden produksjonsbetingelsene tilsier at administrasjonsutgiftene er forholdsvis større i små enn i store kommuner, har vi sammenliknet hver av Glåmdalskommunene med relevante sammenlikningsgrupper. I figur 4.2 har vi også tatt med gjennomsnittet for de største kommunene i landet (gruppe 13 og 14) og tall for de to største kommunene i fylket (Hamar og Ringsaker) for å illustrere hva størrelse betyr for administrasjonskostnadene.

Vi kan ikke utelukke at kommunene har fulgt forskjellig praksis når det gjelder å skille mellom



hva som er fellesadministrasjon og ledelse og hva som er administrasjon i tilknytning til tjenesteytingen i rapporteringen. Det er derfor en risiko for at tallene ikke er helt sammenliknbare.

Figur 4.2 Netto driftsutgifter til administrasjon og styring pr innbygger kommunevis og sammenliknet med "kostra-grupper". Funksjon 170, 180 og 190 er holdt utenfor¹⁴ Kilde Kostra.

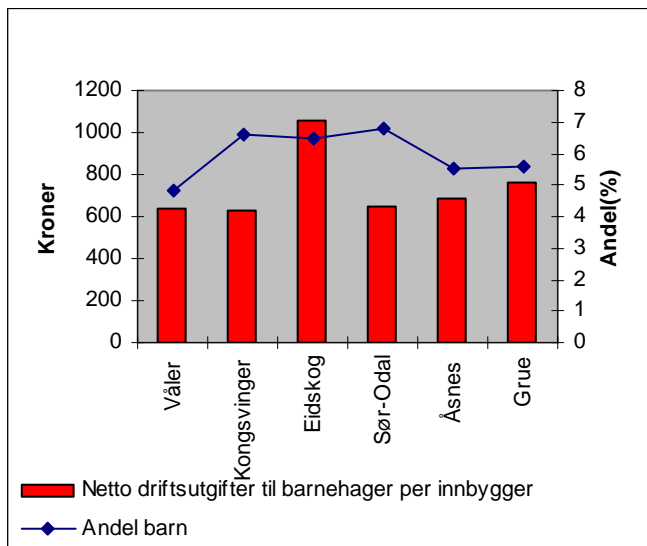
¹⁴ Funksjon 170: Utgifts- eller inntektsføring av premieavvik pensjoner, funksjon 180: Diverse fellesfunksjoner, funksjon 190 Interne serviceenheter.

Våler kommune har drøyt 4000 kroner pr innbygger i utgifter til administrasjon og styring. Dette ligger i samme størrelsesorden som gruppe 2. Den største kommunen, Kongsvinger bruker ca 3500 kroner pr innbygger, mens gjennomsnittet for gruppe 8 er ca 2600 kroner. Gjennomsnittet for de mellomstore gruppene vi sammenlikner med er ca 2600-3000 kroner pr innbygger. Åsnes ligger under dette nivået. For øvrig ligger de andre kommunene på linje med eller litt over disse gjennomsnittene.

Oppsummert kan vi si at kommunene i Glåmdalen ligger omtrent på gjennomsnittet eller litt over når det gjelder utgifter til fellesadministrasjon sett i forhold til sammenliknbare kommunegrupper

4.3.2 Utgifter til barnehage

I gjennomsnitt bruker kommunene i Glåmdalsregionen i underkant av 3 % av *netto driftsutgiftene* til barnehager, mens *andelen barn 0-5 år* utgjør 5,3 % av befolkningen. Kommunenes ressursbruk (bruk av frie inntekter) til barnehager er begrenset fordi barnehagene i stor grad finansieres ved øremerkede statstilskudd og foreldrebetaling. Glåmdalskommunene bruker i snitt en mindre andel av nettodriftsutgiftene sine til barnehager enn landsgjennomsnittet, men en litt høyere andel enn fylkesgjennomsnittet, til tross for at andelen barn er lavere i Glåmdalen.



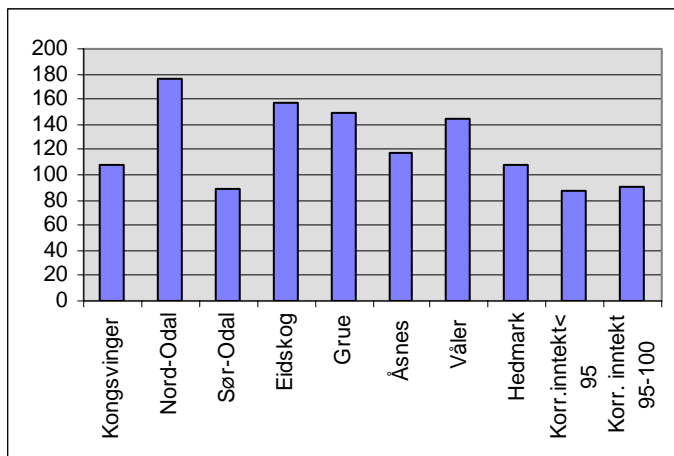
Kommunene bruker fra i overkant av 500 kroner til ca 1000 kroner pr innbygger netto til barnehageformål. Hvor mye penger som kommunene bruker på barnehager vil blant annet være avhengig av antall barn totalt, dekningsgraden og kvaliteten eller omfanget av tilbudet. Som vi ser av figur 4.3, er det ingen sammenheng mellom andelen barn i kommunen og nettoutgifter pr innbygger i Glåmdalen.

Figur 4.3 Netto driftsutgifter pr innbygger til barnehager og andel barn 1-5 år 2003. Kilde: Kostra 2003

Nord-Odal er med i forsøk med rammefinansiering av øremerkede tilskudd. Siden netto driftsutgifter påvirkes sterkt av statstilskuddet til barnehager, har vi derfor holdt Nord-Odal utenfor i figur 4.3.

Vi korrigerer så for at andelen barn er forskjellig og ser på *hvor mye kommunene bruker pr barn i alderen 0-5 år*. Forskjeller i dette nøkkeltallet tolkes vanligvis som et uttrykk for ulik *prioritering*. Samlet sett bruker kommunene i Glåmdalsregionen mer til barnehager pr innbygger 1-5 år enn gjennomsnittet for Hedmark og de tre andre regionene. Dette kan tyde på at Glåmdalskommunene prioriterer barnehager høyere enn de andre regionene. Det ser også ut til at alle Glåmdalskommunene ligger over snittet for "sine" sammenlikningsgrupper, men det er særlig *Eidskog, Grue og Våler* som ligger høyt. Høye netto driftsutgifter pr barn 1-5 år vil kunne ha sammenheng med ulike forhold som barnehagedekning, omfanget av tilbudet, fordeling på små og store barn og på privat og kommunalt tilbud, samt produktiviteten. Vi viser til vedleggstabell 4.1 og 4.2 der flere nøkkeltall er oppgitt.

Målt med kriteriene i produksjonsindeksen har de fleste Glåmdalskommunene et bedre barnehagetilbud enn de gjennomsnittene det er "naturlig" å sammenlikne med. Her har vi sammenliknet med Hedmarksgjennomsnittet og kommuner med inntekter henholdsvis over og under 95 % av landsgjennomsnittet. Det er bare Sør-Odal som ligger under landsgjennomsnittet på 100. Nord-Odal har ifølge denne indeksen et tilbud som er nesten 80 % bedre enn

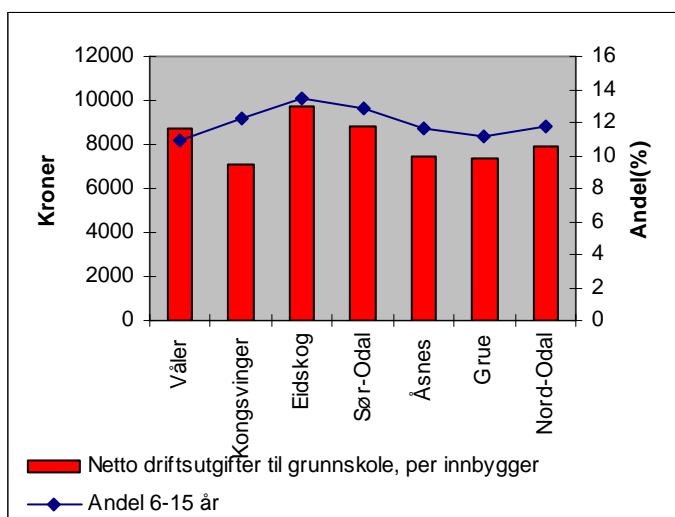


gjennomsnittet, mens Eidskog, Grue og Våler har tilbud som er 40 % bedre enn gjennomsnittet. Det som er målt i indeksen er først og fremst alderskorrigerede oppholdstimer i forhold til antall barn 0-5 år; dvs omfanget av tilbudet

Figur 4.4 Produksjonsindeks barnehager 2002. Glåmdalskommunene sammenliknet med gjennomsnittet for kommuner med lave og middels inntekter og med Hedmark. Landsgjennomsnittet = 100. Kilde: TBU-rapport november 2003.

4.3.3 Grunnskole

Andel barn 6-15 år utgjør 12,1 % av befolkningen i Glåmdalen, samtidig som kommunene i snitt bruker 28 % av netto driftsutgiftene til grunnskole, SFO og kulturskole. Både andel barn og andel utgifter er lavere enn for lands- og fylkesgjennomsnittet. *Nettodriftsutgifter pr innbygger* er også lavere enn for landsgjennomsnittet, men så vidt høyere enn fylkesgjennomsnittet.



Figur 4.5 viser at det er et ganske godt samsvar mellom nivået på netto driftsutgifter til grunnskole inkl SFO og kulturskole pr innbygger og andelen barn 6-15 år i Glåmdalskommunene. Nettodriftsutgifter pr innbygger varierer fra 7100 kroner i Kongsvinger til 9700 kroner i Eidskog.

Figur 4.5 Netto driftsutgifter til grunnskole inkl SFO og kulturskole pr innbygger og andelen innbyggere 6-15 år. Kilde Kostra 2003.

Vi har så korrigert for forskjell i antall barn og sett på *netto driftsutgifter pr innbygger 6-15 år*, som gir et inntrykk av hvordan grunnskoleområdet er prioritert.

Ser vi derimot på *netto driftsutgifter pr innbygger 6-15 år*, får vi et inntrykk av at Glåmdalskommunene har prioritert grunnskole relativt høyt. Glåmdalskommunene bruker relativt sett mer til både grunnskoleundervisning, skolelokaler og skyss og skolefritidsordning enn Hedmarks- og landsgjennomsnittet, men litt i underkant til kulturskole. Gjennomsnittlig skolestørrelse er på 163 elever i Glåmdalsregionen. Dette er omtrent som fylkesgjennomsnittet, men lavere enn landsgjennomsnittet. Klasse/gruppestørrelsen er litt mindre i Glåmdalsregionen enn for fylkes- og landsgjennomsnittet. Utgiftene til grunnskole har sammenheng med hvor effektivt lærerressursene utnyttes. Jo flere og små skoler en kommune har, jo mindre blir vanligvis klasse- eller gruppestørrelsen og antall elever pr årsverk blir lavt.

Våler er den av kommunene i Glåmdalen som bruker mest til undervisningsformål pr innbygger 6-15 år. Kommunen bruker også relativt mye sammenliknet med sammenlikningsgruppe 2. *Våler* har i gjennomsnitt 105 elever pr skole fordelt på 4 skoler, derav 1 skole under 100 elever. Klasse/gruppestørrelsen er relativt sett lav og kommunen har få elever pr årsverk, som bidrar til å forklare de høye netto driftsutgiftene. Vi kan ikke se av statistikken om dette skyldes en bevisst prioritering eller om det er et resultat av bosettingsstrukturen.

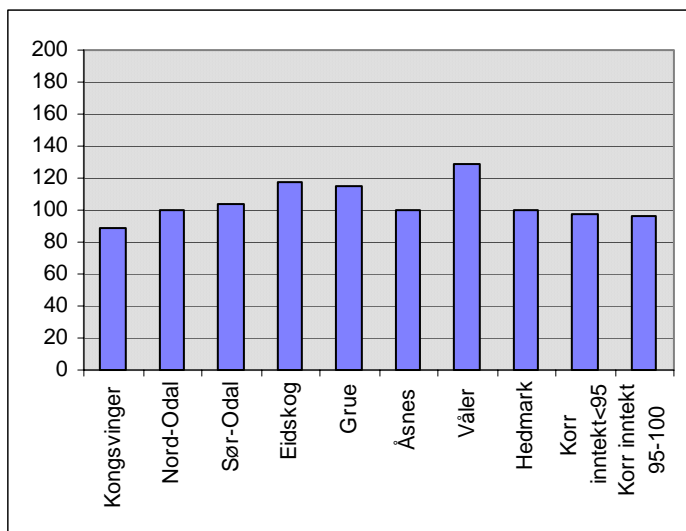
Eidskog har også relativt høye netto driftsutgifter pr innbygger 6-15 år. *Eidskog* har i alt 6 skoler, derav 2 skoler med under 100 elever. I gjennomsnitt er det 143 elever pr skole. *Eidskog* har også

relativt få elever pr årsverk, som bidrar til å forklare de høye utgiftene. Eidskog og Våler bruker også relativt mye pr innbygger 6-16 år på skolefritidsordning og kulturskole (Eidskog).

Kommunene *Grue, Åsnes, Sør- og Nord-Odal*, ligger også i overkant når det gjelder utgifter til skoleformål, sammenliknet med relevante sammenlikningsgrupper. Her varierer det fra kommune til kommune i hvilken grad det er undervisning eller skolelokaler og skyss som drar utgiftene opp. Nord-Odal har bare 3 skoler med i gjennomsnitt 197 elever og ingen små skoler. Antall elever pr årsverk er relativt høyt. Likevel bruker kommunen relativt sett mye ressurser til undervisningsformål. Både Åsnes og Grue har en relativt spredt skolestruktur med 6 skoler hver. I Grue er 4 av disse skolene under 100 elever, mens i Åsnes er det 2 skoler med under 100 elever.

Kongsvinger bruker minst pr innbygger 6-16 år til undervisningsformål av Glåmdalskommunene, og også relativt lite i forhold til kommunegruppe 8. Kongsvinger har i gjennomsnitt 237 elever pr skole, og det er bare 1 skole som er svært liten (under 50 elever). Kongsvinger er den kommunen som har flest elever pr årsverk.

Produksjonsindeksen for grunnskolen måler først og fremst indikatoren årstimer pr elev. I tillegg teller også andelen innbyggere med plass i skolefritidsordningen litt. Denne rangeringen måler



først og fremst ressursbruken og illustrerer det vi allerede er kommet fram til ovenfor.

Våler ligger 29 % over landsgjennomsnittet på denne indeksen, mens Eidskog og Grue ligger over 15 og 17 %. Kongsvinger er den eneste kommunen som ligger under 100%.

Figur 4.6 Produksjonsindeks grunnskole 2002. Landsgjennomsnittet =100. Sammenliknet med fylkesgj.sn. og gj.sn for kommuner med lave og middels inntekter. Kilde TBU- november 2003.

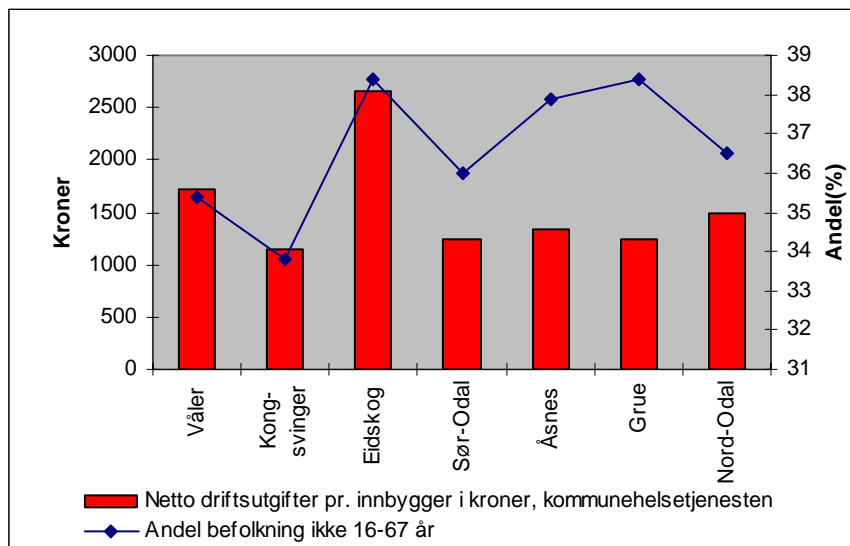
4.3.4 Kommunehelsetjeneste

Befolkningens behov for helsetjenester er først og fremst avhengig av alderssammensetningen, siden det er de yngste og de eldste som først og fremst etterspør helsetjenester. I inntektssystemutvalgets utredning fra 1996 (NOU 1996:1) refereres det til undersøkelser om

sammenhengen mellom forbruk av helsetjenester og ulike sosio-økonomiske (industriusselsettingens andel, inntekt) og sosiale (arbeidsledighet, sosialhjelp, skilsmisserater) indikatorer. Analysene viser at sosiale problemer og sosio-økonomiske forhold har systematisk betydning for forbruket av almenlegetjenester. Det antas at de samme underliggende faktorene påvirker både sosialhjelpsutbetalinger og etterspørselen etter legetjenester. På den annen side viser analysene også at høy kapasitet i legetjenesten gir et stort forbruk av tjenester (tilbudsindusert etterspørsel) og at kommuner med høye inntekter pr innbygger har høyere legedekning enn kommuner med lavere inntekter.

Sett i lys av disse analysene skulle en forvente relativt høye utgifter til helsetjenester i kommunene i Glåmdalen. Glåmdalsregionen har en større andel av befolkningen i de gruppene som antas å etterspørre slike tjenester mest; dvs barn og eldre. Glåmdalskommunene sett under ett har også relativt mange uføretrygdede, mye sykefravær og mange sosialhjelpstilfeller. Vi viser til nærmere omtale i kapittel 3.

Det viser seg da også at Glåmdalskommunene, sett under ett, bruker litt mer pr innbygger til kommunehelsetjeneste enn fylkes- og landsgjennomsnittet. Det er først og fremst legetjenesten kommunene bruker mer ressurser på enn gjennomsnittet. Selv om kommunene bruker mer pr innbygger til kommunehelsetjenesten, har kommunene likevel en svakere legedekning enn lands- og fylkesgjennomsnittet.

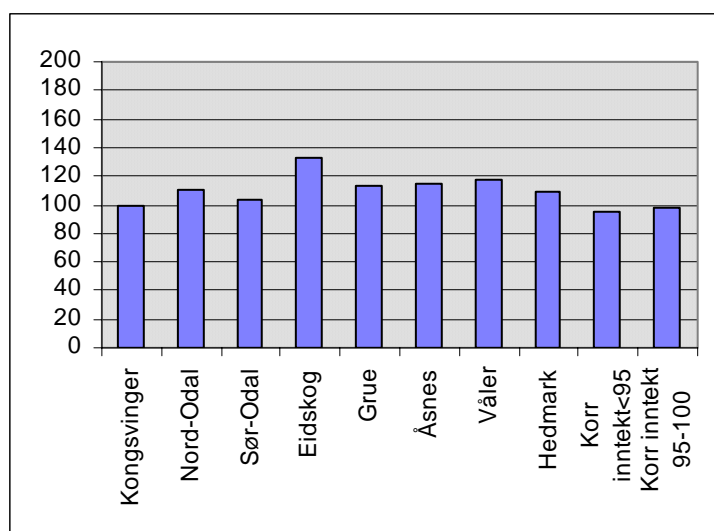


Figur 4.7 Netto driftsutgifter pr innbygger og andelen av innbyggerne som er under 16 år eller over 67 år. Kilde: Kostra 2003.

Det er to kommuner som skiller seg ut i Glåmdalsregionen ved at de bruker relativt sett store ressurser til kommunehelsetjenesten. Det er først og fremst *Eidskog kommune* som bruker nesten dobbelt så mye som de andre kommunene. I tillegg bruker også *Våler kommune* relativt mye

ressurser på dette tjenesteområdet. Selv om Åsnes og Grue har en like eller mer "ugunstig" aldersfordeling enn Eidskog og Våler, bruker disse kommunene mindre til kommunehelsetjeneste. Det må derfor enten være andre faktorer enn aldersfordelingen som forårsaker at innbyggerne har større behov for helsetjenester i Eidskog og Våler, eller så må ressursbruken i disse to kommunene skyldes at kommunene har prioritert helsetjenester i større grad enn i Åsnes og Grue. Sett i forhold til sammenliknbare grupper i Kostra, er det bare Eidskog som utmerker seg med en spesielt høy ressursbruk. Våler er en relativt liten kommune og små kommuner bruker gjerne forholdsvis mer ressurser til helsetjeneste enn større kommuner. Ressursbruken er derfor ikke spesielt høy sammenliknet med gruppe2.

Produksjonsindeksen for primærhelsetjenesten består av tre indikatorer som har omtrent lik vekt;



antall legeårsverk, antall fysioterapiårsverk og antall helsesøsterårsverk – pr 10.000 innbyggere. Her kommer også Eidskog kommune best ut, ca 30 % bedre enn landsgjennomsnittet. Det er ingen av Glåmdalskommunene som ligger under landsgjennomsnittet.

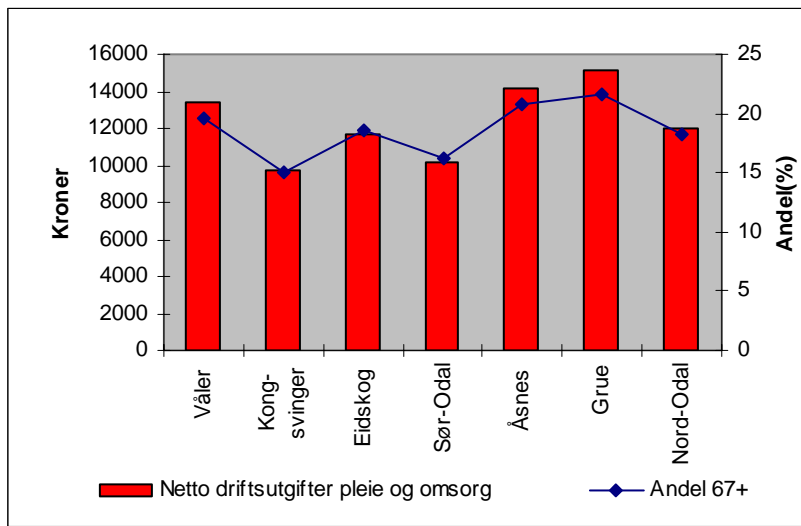
Figur 4.8 Produksjonsindeks primærhelsetjeneste 2002. Landsgj.snitt = 100. Sammenliknet med Hedmar og kommuner med lave og middels inntekter. Kilde: TBU-rapport november 2003

Gjennomgangen viser at helsetjenesten i Glåmdalskommunene er på linje med eller noe over sammenliknbare kommuner, og at spesielt Eidskog har en god tjeneste som må ha sammenheng med spesielle forhold eller at kommunen har prioritert dette området høyt. De andre kommunene har en helsetjeneste som ut fra statistikken ikke kan karakteriseres som spesielt god eller dårlig. Riktignok scorer kommunene forholdsvis høyt på produksjonsindeksen, men da er ikke befolkningssammensetningen tatt hensyn til.

4.3.5 Pleie og omsorg

Andelen over 67 år av befolkningen ligger på nærmere 18 % i Glåmdalen, mens kommunene i snitt bruker 40 % av netto driftsutgifter til pleie og omsorg. Glåmdalskommunene sett under ett

har både den høyeste andelen eldre av regionene i Hedmark og bruker den største andelen av utgiftene til pleie og omsorg. Glåmdalskommunene bruker også mer pr innbygger til pleie og omsorg enn landsgjennomsnittet og regionene i fylket.



Figur 4.9 viser at det er stor grad av sammenheng mellom netto driftsutgifter til pleie og omsorg pr innbygger og andelen av befolkningen som er over 67 år, når vi ser på den enkelte av Glåmdalskommunene.

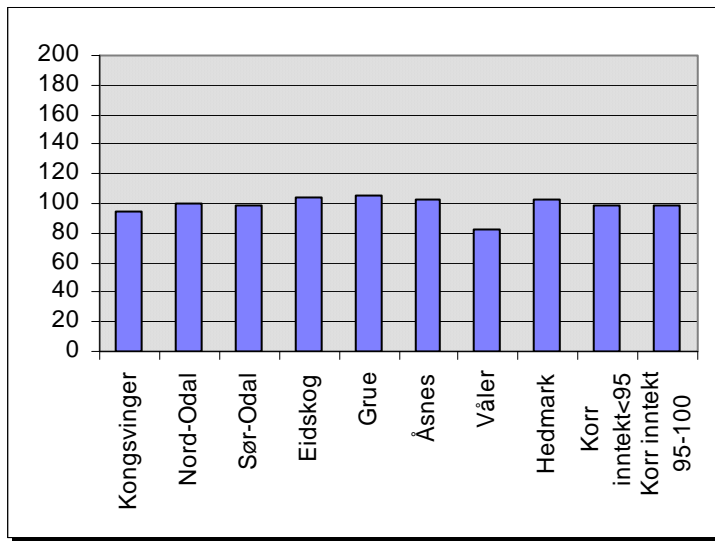
Figur 4.9 Netto driftsutgifter til pleie og omsorg pr innbygger sett i sammenheng med andelen eldre. Kilde: Kostra 2003.

Åsnes og Grue har den største andelen eldre og bruker også mest pr innbygger til pleie og omsorg. Kongsvinger og Sør-Odal bruker minst og har også lavest andel av befolkningen i de eldre aldersgruppene.

Et uttrykk for hvor høyt pleie og omsorg er prioritert får vi ved å se på netto driftsutgifter pr innbygger over henholdsvis 67 år og 80 år. Vi korrigerer da for at antallet eldre varierer fra kommune til kommune. I snitt bruker Glåmdalskommunene i underkant av 200.000 kroner pr innbygger 80 år og over til pleie og omsorg og 66.000 kroner når vi måler i forhold til innbyggere over 67 år. Dette er litt i underkant av landsgjennomsnittet, men litt i overkant av fylkesgjennomsnittet. Det er Sør-Odal som ser ut til å ha lavest utgifter pr innbygger. Eidskog ligger også relativt lavt. De andre kommunene ligger litt høyere, men uten at det er de helt store forskjellene.

I tillegg til aldersfordelingen, vil kommunens utgifter avhenge av *aldersfordelingen* innenfor gruppen eldre, som har mye å si for pleietyngden. Enkelte kommuner kan også ha høye utgifter som følge av tunge brukere under 67 år. Når vi ser på Glåmdalen under ett, ser ikke dette ut til å slå spesielt ugunstig ut. Utformingen av tilbudet, f.eks fordelingen mellom institusjonsomsorg og hjemmetjeneste vil ha betydning, i tillegg til dekningsgrader og omfanget/kvaliteten på tjenestetilbudet. Vi viser til oversikt over Kostra-nøkkeltall i vedlegg 4. Alt i alt tyder disse tallene ikke på at kommunene i regionen har prioritert pleie og omsorg verken spesielt høyt eller lavt.

Produksjonsindeksen for pleie og omsorg består av 5 delindekser, hvorav 4 med omtrent lik vekt. Dette er andel av innbyggerne over 80 år som mottar hjemme-tjenester, Andel av innbyggerne



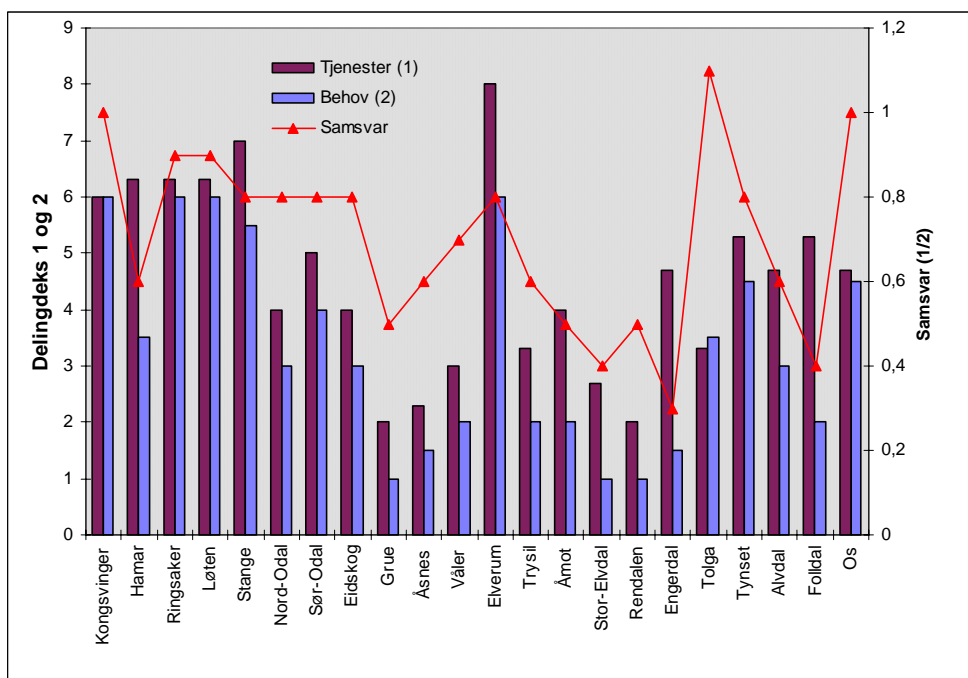
over 80 år med plass i institusjon, andelen av institusjonsplasser som er enerom og andel av brukere av hjemmetjenester med både praktisk bistand og hjemmesykepleie. Produksjonsindeksen måler dermed først og fremst dekningsgradene eller utbyggingen av tilbudet for eldre.

Figur 4.10 Produksjonsindeks pleie og omsorg 2002. Landsgj.sn. =100. Sammenliknet med Hedmark og kommunegrupper med lav og middels inntekt. Kilde: TBU's novemberrapport 2003.

Glåmdalskommunene kommer stort sett ut omtrent som for landsgjennomsnittet. Unntaket er Våler som scorer lavt, sannsynligvis på grunn av lave dekningsgrader.

I forbindelse med Styrings- og informasjonshjulet (Helsedirektoratet/SSB) er det laget en indeks som måler samsvar mellom tjenester og behov i pleie og omsorgstjenesten. Denne indeksen er satt sammen av to delindekser. Delindeks 1 er en tjenesteindikator som viser mottakere av hjemmetjenester, antall institusjonsplasser og antall årsverk pr innbygger. Delindeks 2 er en behovsindikator som viser andel av innbyggerne 67-79 år og 80 år og over. Delindeks 2 er så delt på delindeks 1 for å få fram samsvaret mellom behov og tjenester. I figur 4.11 er de tre indeksene vist for alle kommunene i Hedmark. Kommunene er rangert i 10 like store grupper i forbindelse med delindeks 1 og 2.

Grue har en behovsindeks på 1 som betyr at denne kommunen tilhører de 10% av kommunene med størst behov for pleie og omsorgstjenester. Også Åsnes og Våler tilhører i følge denne indeksen de 20% av kommunene med størst behov. Kommunene er rangert på samme måte etter delindeks 2. Her rangeres Grue kommune innenfor de 20% av kommunene med best utbygd tjenestetilbud . Samsvarsindeksen blir på 0,5 og kan muligens tolkes som at kommunen ikke har et tilbud som er godt nok utbygd i forhold til behovet. Kongsvinger er den eneste kommunen i Glåmdalen og en av tre kommuner i Hedmark som har en samsvarsindeks på 1 eller høyere.



Figur 4.11 Indeks for behov og utbygging av tjenester 2002. Kilde: Styrings- og informasjonshjulet/SSB.

Gjennomgangen av pleie- og omsorgstjenester viser at dette er et tjenesteområde med store utfordringer for kommunene, og spesielt for kommunene *Grue*, *Åsnes* og *Våler* som har en svært skjev aldersfordeling. Aldersfordelingen gjenspeiles i driftsutgiftene pr innbygger, men ellers viser ikke utgifter pr innbyggere i målgruppene at dette er et tjenesteområde som er prioritert verken spesielt høyt eller lavt i Glåmdalskommunene. Dette varierer selvsagt noe mellom kommunene. Dekningsgradene viser at tjenestene stort sett er utbygd på samme nivå som sammenliknbare grupper i de fleste kommunene. Kostnadene pr plass og pr bruker er heller lavere enn høyere enn for de gruppene vi har sammenliknet med.

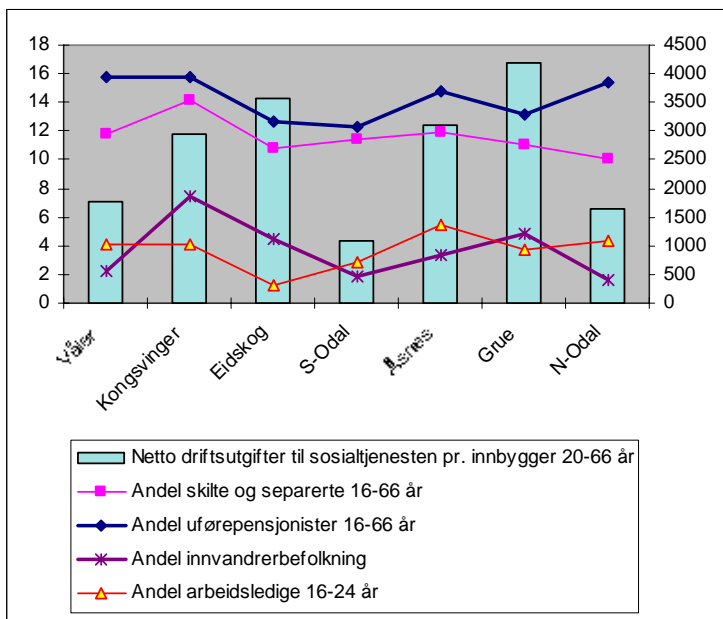
4.3.6 Sosialtjenester

Kommunene i Glåmdalsregionen sett under ett bruker ca 200 kroner mer pr innbygger til sosialhjelp enn landsgjennomsnittet og også mer enn Hedmarksgjennomsnittet. Dette ser først og fremst ut til å ha sammenheng med relativt sett flere sosialklienter og ikke at kommunene har høyere ressursbruk pr sosialklient. Riktignok er sosialhjelpsutbetalingene noe høyere pr mottaker, men dette oppveies av lavere utgifter til selve sosialtjenesten.

Odalskommunene har en andel sosialhjpsklienter omtrent som landsgjennomsnittet, mens de andre Glåmdalskommunene har en relativt sett høyere andel. Av disse kommunene er det *Grue* og *Eidskog* som har spesielt høye nettoutgifter pr innbygger. Nettoutgiftene i disse kommunene er over dobbelt så høye som i sammenliknbare kommunegrupper. *Kongsvinger* og *Åsnes* har også

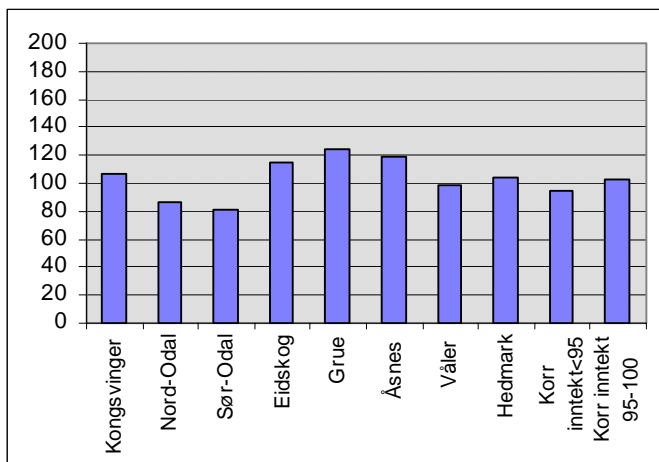
høye utgifter, mens *Våler* har en del lavere utgifter til tross for at kommunen har relativt mange sosialklienter. I kommunene med mange sosialhjelpsklienter er det også en tendens til at en større andel av disse har sosialhjelp som hovedinntektskilde enn i de to Odals-kommunene og at bruttodriftsutgiftene pr sosialklient derfor også er høyere. Det varierer ellers mye fra kommune til kommune hvor store ressurser som brukes til selve sosialarbeidertjenesten. Disse variasjonene er det vanskelig å forklare.

Som omtalt i kapittel 3 synes det å være en opphopning av sosiale problemer i kommunene i Glåmdalsregionen, som også slår ut i relativt mange sosialhjelpstilfeller. I figur 4.12 er netto



driftsutgifter til sosialhjelp pr innbygger 20-66 år sett i forhold til enkelte sosiale faktorer som gjerne antas å ha betydning. Som det går fram av figuren, er det ikke så godt samsvar mellom hver av disse faktorene og netto driftsutgifter til sosialtjenesten. Det er vanskelig å peke ut en enkeltfaktor som er utslagsgivende når det gjelder å forklare variasjonen mellom Glåmdalskommunene.

Figur 4.12 Netto driftsutgifter til sosialhjelp pr innbygger 20-66 år (høyre akse) og andel av innbyggerne med ulike kjennetegn(venstre akse). Kilde: Kostra 2003.

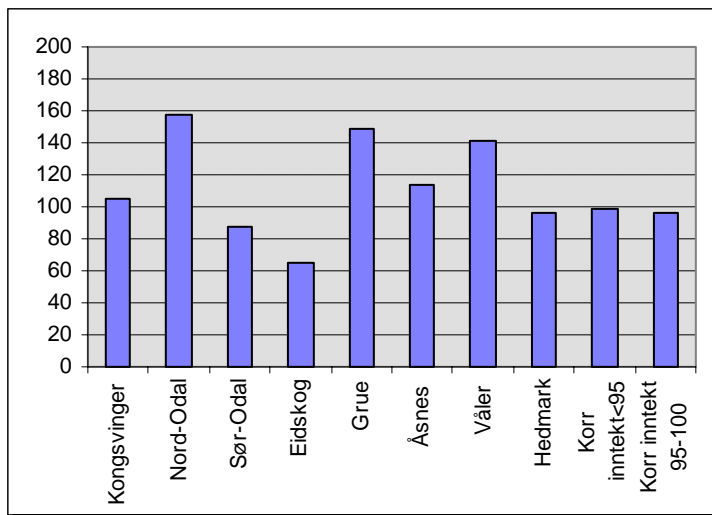


Produksjonsindeksen for sosialkontortjenester omfatter indikatorene andel av befolkningen 20-66 år som mottar sosialhjelp og gjennomsnittlig utbetaling pr stønadsmåned. Kommunene Eidskog, Grue og Åsnes scorer spesielt høyt på grunn av relativt mange sosialhjelpsklienter

Figur 4.13 Produksjonsindeks sosialtjenester. Glåmdalskommunene sammenliknet med Hedmark og kommuner med korrigert inntekt under og over 95% av landsgjennomsnittet. Kilde: TBU-rapport november 2003.

4.3.7 Barnevern

Kommunene i Glåmdalsregionen bruker mindre enn på landsbasis og omtrent det samme som for Hedmarksgjennomsnittet til barnevern. Det er likevel en noe større andel barnevernsklienter enn på lands- og fylkesbasis. Forskjellene mellom kommunene i utgifter til barnevern slår ikke så mye ut pr innbygger. Pr innbygger 0-17 år ser vi at spesielt Grue har høye utgifter og til dels også Åsnes og Nord-Odal. Dette har sammenheng med relativt mange barn med tiltak. Våler har også en stor andel barn med tiltak, men bruker mindre pr barn.



Produksjonsindeksen for barnevern består av indikatorene andel barn omfattet av tiltak og andel barn omfattet av undersøkelser. Nord-Odal, Grue og Våler scorer høyt, noe som også samsvarer med Kostratallene.

Figur 4.14 Produksjonsindeks 2002. Glåmdalskommunene sammenliknet med Hedmark og kommuner med korrigert inntekt under og over 95% av landsgjennomsnittet. Kilde: TBU-rapport november 2003.

4.4 Oppsummering

Glåmdalskommunene sett under ett bruker relativt sett mer enn de gruppene vi har sammenliknet med til pleie og omsorg og mindre til barnehage og skole. Dette har sammenheng med aldersfordelingen og gjelder spesielt for Åsnes, Grue og Våler som har den mest ”skjeve” aldersfordelingen. Disse kommunene har spesielt store utfordringer også fordi det har vært en sterk vekst i aldersgruppen 80 år og over de siste årene. Sør-Odals og Kongsvingers utgiftsnivå er ikke påvirket av aldersfordelingen på samme måte.

Glåmdalskommunene sett under ett bruker litt mer pr innbygger til *helsetjenester* enn fylkes- og landsgjennomsnittet. Her er det to kommuner, Eidskog og Nord-Odal som drar gjennomsnittet opp. 4 av de 7 Kommunene i Glåmdalen har forholdsvis høye netto driftsutgifter til *sosialhjelp*. Dette har klart en sammenheng med levekårsfaktorer.

Netto driftsutgifter pr innbygger i *aktuell målgruppe* for et tjenesteområde kan sees på som et uttrykk for hvor høyt prioritert denne gruppen eller dette tjenesteområdet er i kommunen, men kan også ha sammenheng med kostnadsforhold. Flere av Glåmdalskommunene har relativt sett høyere netto driftsutgifter til *barnehager* og *grunnskole* enn sammenliknbare grupper av kommuner. De tre kommunene Grue, Eidskog og Våler, som har den vanskeligste økonomien, har samtidig relativt høye nettodriftsutgifter til barnehage og skole. Eidskog har også spesielt høye utgifter til helse. De høye nettodriftsutgifter på disse områdene har sannsynligvis liten sammenheng med eventuelt ”vanskelige” strukturelle utviklingstrekk. Det er heller ikke grunnlag for å si at kommunene har nedprioritert disse områdene for å få råd til å gi et godt nok tilbud til andre mer ”trengende” målgrupper. Nedenfor har vi satt opp en skjønsmessig oversikt over hvordan den enkelte kommune kommer ut på de ulike tjenesteområdene, som illustrerer forskjellene mellom kommunene. Oversikten er basert på gjennomgangen i kapittel 4.

Tabell 4.7 Skjønsmessig vurdering av ”tilstanden” på de ulike tjenesteområdene i Glåmdalskommunene i 2003 på basis av gjennomgangen i kap. 4. (-)lavere, (0) som gj.snitt. (+)høyere enn gj.snitt (sammenlikningsbasis – gjennomsnitt er Kostra-grupper).

	Kong- svinger	N-Odal	S-Odal	Åsnes	Grue	Eid- skog	Våler
Sum netto driftsutgifter pr innbygger	+	:	0	+	+	+	+
Negativt netto driftsresultat ? (+ er ja)	+	+	0	+	+	+	+
<u>Barnehage:</u>	-	:	-	-	-	+	-
<i>Andel av nettodriftsutgifter</i>							
<i>Andel innbyggere i målgruppen</i>	-	-	-	-	-	-	-
<i>Nettodriftsutgifter pr innbygger i målgruppen</i>	0	:	0	+	+	+	+
<u>Grunnskole</u>	-	-	-	-	-	+	-
<i>Nettodriftsutgifter pr innbygger</i>							
<i>Andel innbyggere i målgruppen</i>	-	-	-	-/0	-	-/0	-
<i>Nettodriftsutgifter pr innbygger i målgruppen</i>	0	+	+	+/0	+	+	+
<u>Pleie og omsorg</u>	+/0	+	+/0	+	+	+	+
<i>Nettodriftsutgifter pr innbygger</i>							
<i>Andel innbyggere i målgruppen</i>	+/0	+	+/0	+	+	+	+
<i>Nettodriftsutgifter pr innbygger i målgruppen</i>	0	0	-	0	-/0	0	0
<u>Helsetjenester</u>	0	+	0	0	0	+	+/0
<i>Nettodriftsutgifter pr innbygger</i>							
<i>Andel innbyggere i målgruppen (ikke 16-67)</i>	0	+	0	+	+	+	-/0
<u>Sosialhjelp</u>	+	-	-	+	+	+	0
<i>Nettodriftsutgifter pr innbygger</i>							
<i>Andel sosialhjelpstilfeller</i>	+	-	-	+	+	+	+
<u>Administrasjon og ledelse</u>	+	0	-	-	+	-	0
<i>Nettodriftsutgifter pr innbygger</i>							
<u>Andre områder</u>	-	0	-	-	-	-	+
<i>Netto driftsutgifter pr innbygger</i>							

5 Inntektssammensetning, -nivå og utvikling

Sammendrag kapittel 5:

Glåmdalskommunene har *relativt lave inntekter*. Dette medfører at kommunene ikke har råd til et tjenestetilbud ”på første klasse”. De kan riktignok effektivisere driften så mye som mulig for å frigjøre ressurser, men rammevilkårene vil likevel sette begrensninger. Når vi har sammenliknet Glåmdalskommunene med andre kommunegrupper har vi stort sett brukt sammenlikningsgrupper med omtrent samme inntektsnivå. Glåmdalskommunene kommer ikke spesielt dårlig ut fra slike sammenlikninger. Hadde vi tvert imot sammenliknet med grupper av kommuner med høyere inntekter, ville resultatet sannsynligvis blitt mer negativt.

Både den skjeve aldersfordelingen og sosialutgiftene fanges i prinsippet opp gjennom utgiftsutjevningen i rammeoverføringssystemet. Sammenhengen mellom sosialutgifter og levekårsfaktorer er imidlertid uklar og det kan virke som om den fordelingsnøkkelen som har ligget inne i inntektssystemet fram til og med 2003 ikke har vært i samsvar med de faktiske sosialutgiftene i Glåmdalskommunene i 2003. Selv om kommunene skulle fått høyere kompensasjon for sosialutgifter, ville likevel ikke dette reddet kommuneøkonomien, siden sosialbudsjettene tross alt ikke har stor nok relativ betydning. Selv om den skjeve aldersfordelingen fanges opp av inntektssystemet, får ikke kommunene kompensert for et fallende folketall. En kombinasjon av fallende folketall og sterk vekst i de eldste eldre kan ha gitt spesielt Solørkommunene økonomiske utfordringer.

En konklusjon fra denne utredningen er at det er både strukturelle faktorer og interne forhold som ligger bak den vanskelige økonomien i Glåmdalskommunene. Noe av ubalansen må forklares med at kommunene har valgt å ha det tjenestenivået de har på enkelte områder. På den annen side er det også klart at det for enkelte av kommunene er en ”opphopning” av negative strukturelle faktorer som bidrar negativt til kommuneøkonomien eller som i det minste skaper større utfordringer. Til slutt må også økonomien i Glåmdalskommunene sees i lys av økonomien i kommunesektoren generelt sett. Til tross for omfattende omstilling og effektivisering i kommunene de siste årene, har likevel netto driftsresultatene blitt redusert og ca ¼ av kommunene er i Robek-registeret. Dette tyder på at rammebetingelsene har blitt ”strammere” for alle kommuner. For enkelte av kommunene i Glåmdalen er det nok heller stramme rammebetingelser, evt kombinert med manglende evne eller vilje til å redusere tjenestenivået en faktor bak den vanskelige økonomien enn spesielle strukturelle utviklingstrekk.

5.1 Inntektsutvikling og inntektsnivå

5.1.1 Inntektsnivået i Glåmdalskommunene

Vi har i kapittel 1 og 2 uttalt at Glåmdalskommunene har et lavt inntektsnivå. Det inntektsbegrepet vi har brukt er såkalte utgiftskorrigerte frie inntekter. Kommunenes inntekter er sammensatt av øremerkede og frie inntekter. Øremerkede inntekter omfatter øremerkede statstilskudd, brukerbetaling, ulike salgsinntekter og overføringer der kommunen er pliktig til motytelser i form av tjenesteproduksjon på bestemte områder. Frie inntekter er derimot inntekter som kommunen i alle fall i prinsippet kan bestemme disponeringen av. De frie inntektene består i det vesentligste av ordinære skatteinntekter og rammetilskudd. I tillegg kommer eiendomsskatt og

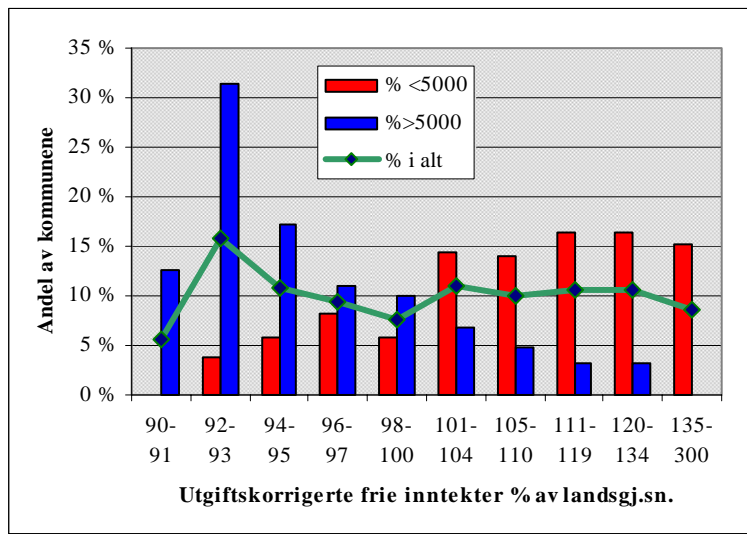
konsesjonskraftinntekter. De frie inntektene omfatter dels inntekter som er et resultat av lokalt inntektsgrunnlag, som skatteinntekter og konsesjonskraftinntekter og dels statlige overføringer som har til hensikt å utjevne de forskjellene som ulikheter i det lokale inntektsgrunnlaget skaper. Ved sammenlikning av inntekter mellom kommuner er det vanligvis frie inntekter pr innbygger som sammenliknes. De frie inntekter skal finansiere en rekke nasjonale velferdstjenester der behov og kostnader varierer sterkt fra kommune til kommune. En del av de kommunene som har høye frie inntekter har fått en kompensasjon gjennom rammeoverføringene for å dekke opp at behov og kostnader i tilknytning til produksjon av disse tjenestene er relativt sett høye. Andre kommuner med høye frie inntekter har høye skatteinntekter eller konsesjonskraftinntekter, samtidig som kostnadene ved tjenesteproduksjonen er lavere. Med samme nivået på de frie inntektene vil de førstnevnte kommunene i realiteten være ”fattigere” enn de sistnevnte, siden de sistnevnte vil ha større ressurser igjen av de frie inntektene etter å ha dekket befolkningens behov for de såkalte nasjonale velferdstjenestene. For å ta hensyn til dette har Kommunal- og regionaldepartementet laget et inntektsbegrep der de frie inntektene er korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Grunnlaget for denne korreksjonen er kostnadsnøklene i inntektssystemet. Den delen av de frie inntektene som kan tilskrives tjenester inkludert i kostnadsnøkkelene er utgiftskorrigert slik at kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov (”billige” i drift) får justert inntektene opp, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov (”dyre” i drift) får justert inntektene ned. I denne korreksjonen er det ikke tatt hensyn til variasjoner i arbeidsgiveravgiften eller øremerkede inntekter.

I St.prp. nr. 64 (2003-2004) er det publisert tall for utgiftskorrigerte frie inntekter for hver kommune i prosent av landsgjennomsnittet. Glåmdalskommunene er vist i tabell 5.1:

Tabell 5.1 *Utgiftskorrigerte frie inntekter for Glåmdalskommunene 2003 i prosent av landsgjennomsnittet. Kilde: St.prp. nr. 64(2003-2004)*

Utgiftskorrigerte frie inntekter	Prosent av landsgjennomsnittet
Eidskog	92
Kongsvinger	93
Nord-Odal	93
Sør-Odal	94
Åsnes	94
Grue	95
Våler	99
Gjennomsnitt Hedmark	94

Som vi ser har alle Glåmdalskommunene lavere utgiftskorrigerte frie inntekter enn landsgjennomsnittet i 2003. Eidskog har de laveste inntektene, mens Våler ligger tett oppunder landsgjennomsnittet. I gjennomsnitt har kommunene i Hedmark et inntektsnivå på 94 % av landsgjennomsnittet. Dette gjennomsnittet dras ned av de sydligste kommunene i fylket. Kommunene i Hamarregionen, samt Elverum og Trysil har alle et inntektsnivå på 94 % av landsgjennomsnittet og lavere. Løten og Stange har et inntektsnivå på 91 % av landsgjennomsnittet. De nordligste kommunene (Åmot, Stor-Elvdal og nordover) har alle et inntektsnivå på over 100 % av landsgjennomsnittet.



Figur 5.1 Kommunene rangert etter utgiftskorrigerte frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet 2003. Fordelt på store og små kommuner. Kilde: Bearbeidet av ØF på grunnlag av St.prp. 64 (2004-05)

Det er en tydelig forskjell i inntektene mellom store og små (under 5000 innbyggere) kommuner. Hele 75 % av de små kommunene har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet, mens bare 18 % av de mellomstore og store kommunene har det. Inntektene er ikke spesielt lave i Glåmdalskommunene når vi avgrensner oss til å sammenlikne med kommuner med omtrent samme innbyggertall. Ca 45% av kommunene med over 5000 innbyggere har et inntektsnivå på under 93% av landsgjennomsnittet. Kommuner med høyt inntektsnivå har enten:

- Høye skatteinntekter (enkelte store og skatterike kommuner som Oslo, Bærum og Stavanger og dessuten små kraftkommuner)
- Regionalpolitisk begrunnede tilskudd (små kommuner og Nord-Norge kommuner)
- Kommuner med eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter som ikke omfattes av inntektsutjevningen (ofte kraftkommuner).

Med unntak av mindre beløp i eiendomsskatt for fire av kommunene, har ikke Glåmdalskommunene noen av disse kjennetegnene.

5.1.2 Inntektssammensetning 2003

Vi ser litt nærmere på sammensetningen av inntektene. Nord-Odal er ikke helt sammenliknbar med de andre kommunene fordi de er med i forsøket som går ut på at øremerkede tilskudd gis som rammetilskudd.

Tabell 5.2 Inntektssammensetning. %-vis andel av sum driftsinntekter 2003. Kilde: Kostra

Inntektssammensetning 2003	Kongsvinger						
	er	Nord-Odal	Sør-Odal	Eidskog	Grue	Åsnes	Våler
B.D Rammetilskudd (-800)	22,6 %	42,1 %	28,2 %	36,1 %	35,2 %	35,6 %	32,5 %
B.G Skatt på inntekt og formue (870)	40,0 %	33,3 %	38,3 %	32,3 %	30,6 %	32,4 %	32,2 %
B.H Eiendomsskatt (874)	1,4 %	0,3 %	0,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,4 %
B.I Andre direkte og indirekte skatter (877)	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %
Sum frie inntekter	64,0 %	75,7 %	67,4 %	68,4 %	65,8 %	68,0 %	66,3 %
B.A Brukerbetalinger (-600)	4,7 %	6,4 %	5,4 %	5,6 %	4,7 %	5,4 %	4,9 %
B.B Andre salgs- og leieinntekter(620:670)	11,1 %	8,7 %	9,9 %	5,7 %	10,9 %	10,2 %	11,0 %
B.C Overføringer med krav til mottytelse(700:780)	12,5 %	8,3 %	14,0 %	17,0 %	14,1 %	14,2 %	12,1 %
B.E Andre statlige overføringer (810)	7,1 %	0,2 %	2,9 %	1,8 %	2,9 %	2,1 %	4,6 %
B.F Andre overføringer ((830:850)+(880:890)	0,7 %	0,7 %	0,5 %	1,4 %	1,5 %	0,1 %	1,1 %
Sum øremerkede inntekter	36,0 %	24,3 %	32,6 %	31,6 %	34,2 %	32,0 %	33,7 %
Sum driftsinntekter	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

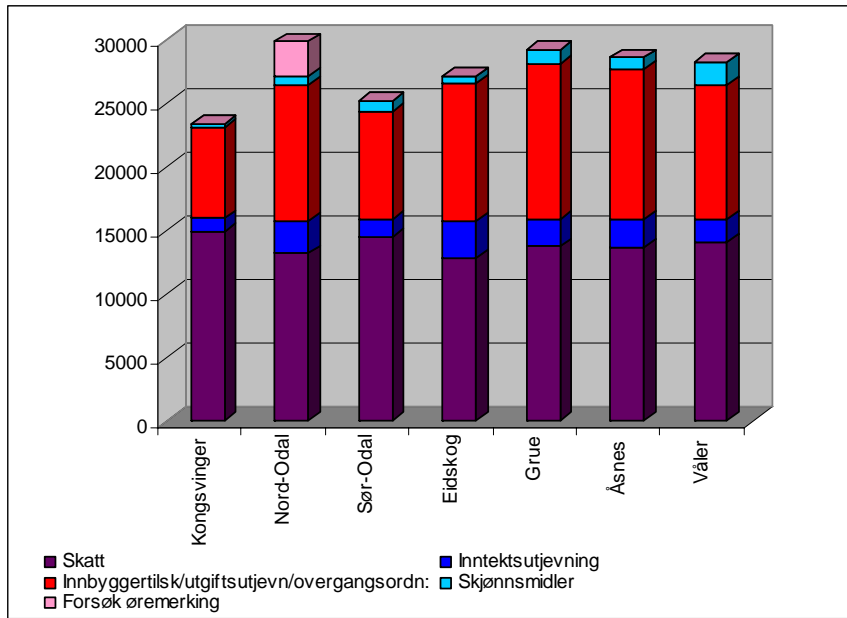
Kommunene får ca 65% av inntektene sine fra de frie inntektene og ca 35% fra de øremerkede. Skatteinntektene betyr relativt sett mest i Kongsvinger og Sør-Odal. Dette er også de kommunene med den høyeste bruttoinntekten i befolkningen (jfr kap.3).

5.1.3 Nærmere om de frie inntektene

Glåmdalskommunene har i gjennomsnitt ca 25.000 kroner pr innbygger i frie inntekter. Da har vi ikke regnet med eiendomsskatt. Eidskog, Grue og Åsnes har ikke eiendomsskatt. For de andre kommunene utgjør eiendomsskatten fra 100 til 600 kroner pr innbygger. Nord-Odal har de høyeste frie inntektene, men det har sammenheng med rammeoverføringsforsøket som medfører at ca 4000 kroner pr innbygger er flyttet fra øremerking til frie inntekter. Ellers har Grue, Åsnes og Våler de høyeste frie inntektene, mens Kongsvinger har de laveste. Kongsvinger har inntekter på nivå med gruppe 8. Våler omtrent som gruppe 2, mens de andre kommunene har litt høyere frie inntekter enn de gruppene de sammenliknes med i Kostra.

Variasjonen i frie inntekter for Glåmdalskommunene har først og fremst sammenheng med variasjon i den utgiftsutjevne delen av rammetilskuddet. Selv om skatteinntektene varierer en del, sørger inntektsutjevningen for en sterk grad av utjevning. Det utgiftsutjevne tilskuddet

skal sørge for utjevning i kostnadsforskjeller ved å produsere et såkalt likeverdig tjenestetilbud. I tillegg til utgiftsutjevningen skal skjønnsmidlene ta vare på eventuelle forhold som ikke fanges opp av de faste kriteriene i inntektssystemet. I Glåmdalen er det Våler kommune som får mest skjønnsmidler pr innbygger.

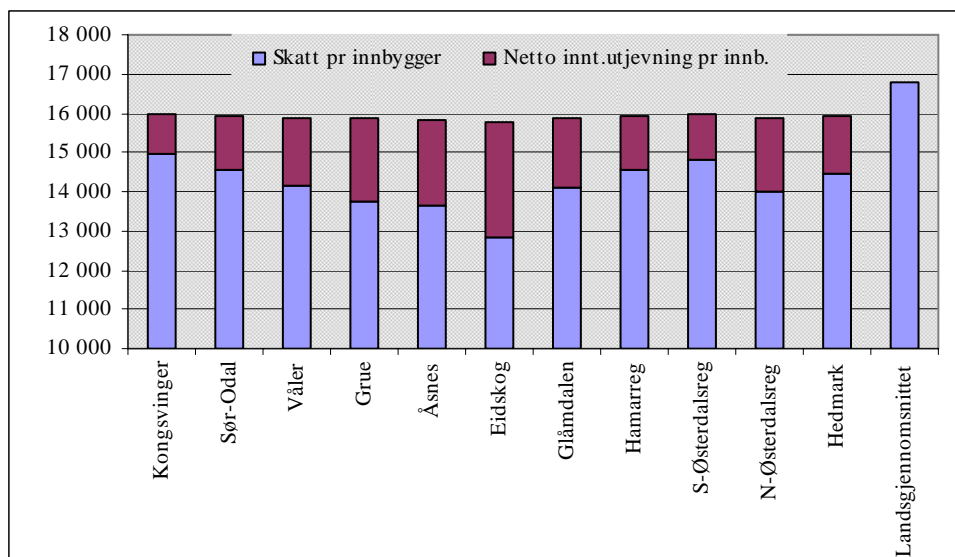


Figur 5.2 Frie inntekter pr innbygger fordelt på ulike komponenter 2003.
Kilde: KS-modellen.

5.1.4 Skatt og inntektsutjevning

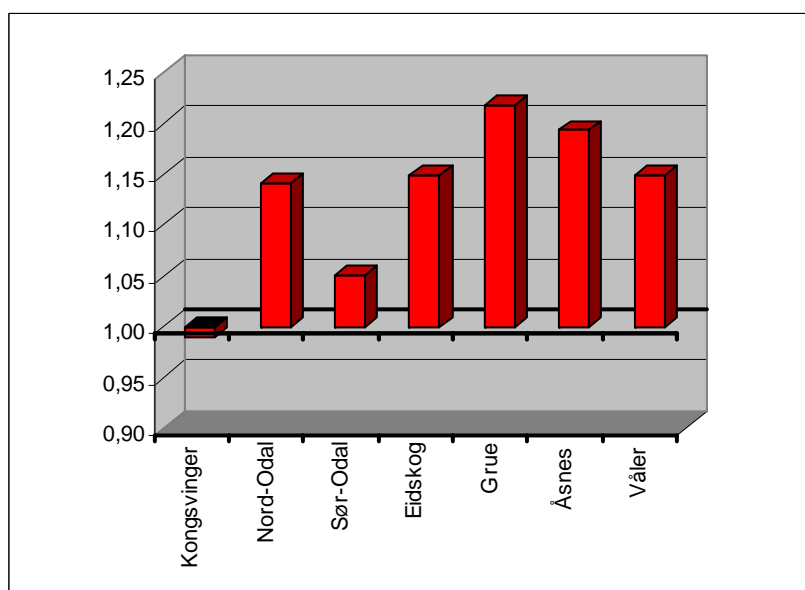
I gjennomsnitt er skatteinntektene pr innbygger på landsbasis nærmere 17.000 kroner i 2003. Hedmarkskommunene har en gjennomsnittlig skatteinntekt på i overkant av 14.000 kroner. Sør-Østerdalen og Hamarregionen drar opp gjennomsnittet, mens Nord-Østerdalen og Glåmdalen ligger litt lavere med et gjennomsnitt på 14.000 kroner. Innenfor Glåmdalsregionen er det Eidskog kommune som har lavest skatteinntekter med et gjennomsnitt på 13.000 kroner pr innbygger, mens Kongsvinger ligger høyest med 15.000 kroner. Selv om skatteinntektene varierer en del, utjevnes dette i stor grad gjennom inntektsutjevningen, slik at alle kommunene når opp på ca 16.000 kroner i skatt og inntektsutjevning samlet.

Selv om Glåmdalsregionen ligger litt under Hedmarksgjennomsnittet når det gjelder skatteinntektsnivå, er det likevel stor spredning i nivået blant de enkelte kommunene. Det er ikke slik at Glåmdalskommunene er spesielt skattesvake sett i Hedmarksammenheng.



Figur 5.3 Skatt pr innbygger og inntektsutjevning 2003. Kilde: KRD 's nettside om løpende inntektsutjevning.

5.1.5 Kostnadsutjevning

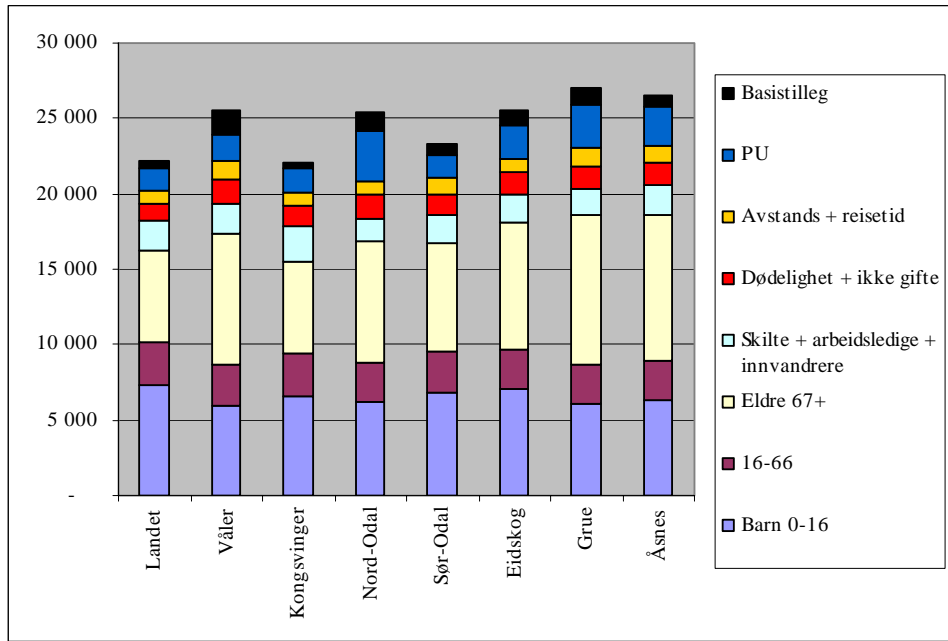


Figur 5.4 Kostnadsindeks 2003 inntektssystemet. Kilde: KS-modellen

Som nevnt varierer de frie inntektene (før utgiftskorrigerings) på grunn av kompensasjon for kostnadsvariasjoner. I Glåmdalen er det bare Kongsvinger som er billigere i drift enn landsgjennomsnittet målt med inntektssystemets kriterier. Solør-kommunene Grue, Åsnes og Våler er de dyreste i drift.

Figur 5.5 viser hvordan beregnet utgiftsbehov fordeler seg på de ulike kriteriene i inntektssystemet. Her har vi slått sammen enkelte av kriteriene, for å gjøre det mer oversiktlig.

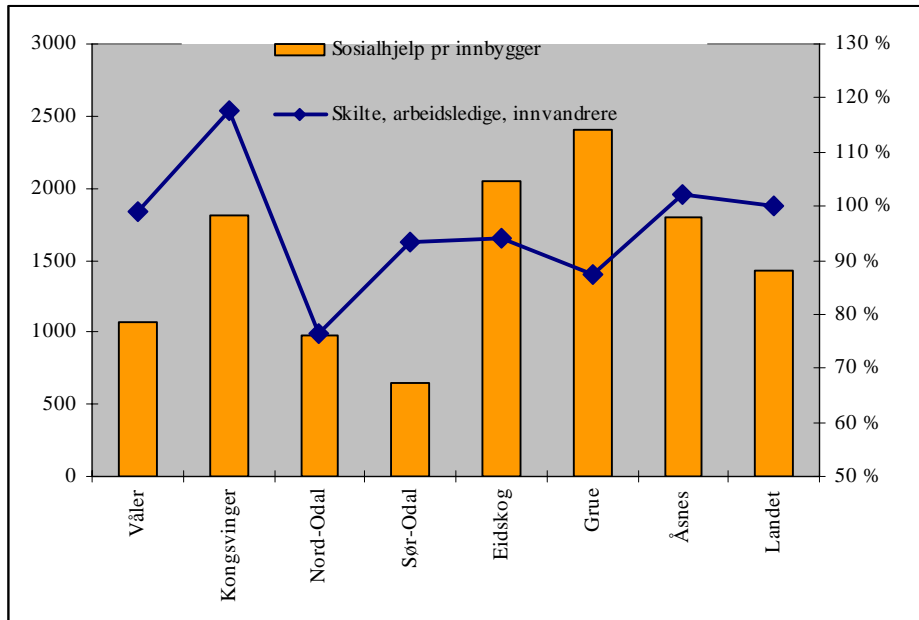
Kommuner som har et høyere beregnet utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet, får et tillegg i innbyggertilskuddet. Med unntak av Kongsvinger har alle Glåmdalskommunene et høyere utgiftsbehov på grunn av at kommunene har en større andel eldre. Det er i vesentlig dette forholdet som påvirker kostnadsindeksen i positiv retning.



Figur 5.5 Beregnet utgiftsbehov 2003. Kroner pr innbygger. Kilde: KS-modellen

Med unntak av Odalskommunene har Glåmdalskommunene en stor andel sosialmottakere og dermed relativt sett høye sosialutgifter. Glåmdalskommunene (kanskje med unntak av Kongsvinger) er atypiske fordi andelen sosialmottakere er høy samtidig som disse kommunene er lite urbaniserte. Høye sosialutgifter blir vanligvis sett i sammenheng med høy urbaniseringsgrad. I inntektssystemet er det fram til og med 2003 tre kriterier som ivaretar kompensasjon i forbindelse med utgifter til sosialtjenester. Det er andelen arbeidsledige, andelen skilte og separerte og andelen innvandrere. Figur 5.6 viser hvordan kommunene scorer på dette kriteriet sett i sammenheng med utgifter pr innbygger til sosialhjelp. Kongsvinger er den eneste av kommunene med høye sosialutgifter som ser ut til å få kompensasjon gjennom utgiftsutjevningen. Eidskog og Grue som har sosialutgifter langt over landsgjennomsnittet har en kostnadsindeks knyttet til sosiale utgifter som er under 100 %. Det vil si at kostnadene til sosialhjelp antas å være lavere enn landsgjennomsnittet for disse to kommunene. Kompensasjon gjennom inntektssystemet gis på bakgrunn av såkalte objektive kriterier. Den sammenlikningen vi har gjort her med basis i faktiske kostnader er derfor ikke helt korrekt, men den kan i alle fall gi en indikasjon på at det kan være et misforhold mellom utgiftsutjevningen og de sosiale utgiftene som kan ha negative konsekvenser for noen av Glåmdalskommunene.

Fra 2004 endres kostnadsnøkkelen for sosiale utgifter. Vi kommer ikke inn på den endringen her. I de beregningene som er foretatt, kommer imidlertid Glåmdalskommunene dårlig ut. Dette har sannsynligvis sammenheng med at sosiale utgifter i større grad knyttes til urbanitet.



Figur 5.6 Netto driftsutgifter pr innbygger (venstre akse) til sosialhjelp for Glåmdalskommunene og landsgjennomsnittet sett i sammenheng med kostnadsindeksen for de tre kriteriene som særlig er knyttet til sosiale utgifter (høyre akse).

5.1.6 Inntektsutvikling

Oversikten over årlig nominell inntektsvekst i frie inntekter viser at Glåmdalskommunene stort sett har hatt en sterkere vekst i frie inntekter enn landsgjennomsnittet og til dels også fylkesgjennomsnittet. Sett over hele perioden 1992-03 er det Våler og Åsnes som har hatt den sterkeste veksten, mens Sør-Odal har hatt den svakeste. Dette gjelder også når vi ser på veksten fra 1995. Vi har ikke hatt mulighet til å dekomponere denne veksten, men det er nærliggende å tenke seg at befolkningsendringene i regionen har bidratt til denne utviklingen. En aldrende befolkning bidrar til at kommunene har fått en økt andel av rammeoverføringene for å kompensere for økt utgiftsbehov.

I løpet av perioden vi har sett på har det også skjedd større omlegginger i rammeoverføringssystemet, spesielt som følge av det forrige inntektsystemutvalgets utredninger. Omfordelingsvirkninger av vedtatte endringer i inntektssystemet i perioden 1997-2006 er dokumentert i St.prp nr 66(2002-2003) Kommuneproposisjonen for 2004. En av de omleggingene som skjedde var å avvikle selskapsskatten. I tillegg til de omleggingene som skjedde i kjølvannet

av inntektsystemutvalgets arbeid, ble det også senere vedtatt endringer som gikk ut på å avvikle det ekstraordinære skjønnskuddet, innføre nye bosettingskriterier og øke skattens andel av kommunenes samlede inntekter. De langsiktige virkningene av alle disse endringene slår negativt ut for de fleste Glåmdalskommunene. Unntaket er Kongsvinger og Eidskog som samlet sett tjener på omleggingene (ca 700 kroner pr innbygger). De andre kommunene taper mellom 150 og 500 kroner pr innbygger. På grunn av overgangsordningen har ikke endringene full effekt før i 2006.

Tabell 5.3 Årlig nominell inntektsvekst i frie inntekter pr innbygger korrigert for oppgaveendringer. Kilde: St.prp.nr 64(2003-04)

	Vekst 2002-03	Vekst 2000-03	Vekst 1995-03	Vekst 1990-03
Kongsvinger	1,6%	4,7%	4,8%	4,0%
Sør-Odal	2,1%	3,9%	4,5%	3,6%
Nord-Odal	3,5%	5,7%	5,3%	3,9%
Våler	4,2%	5,3%	5,2%	4,4%
Grue	2,5%	4,9%	5,0%	4,0%
Åsnes	3,7%	5,3%	5,9%	4,4%
Eidskog	3,0%	5,4%	5,0%	4,0%
Hedmark	2,3%	4,7%	4,8%	3,8%
Landet	1,9%	4,1%	4,1%	3,5%

Oversikten i tabell 5.3 viser inntektsvekst pr innbygger. Siden de fleste av kommunene i Glåmdalen har hatt befolkningsnedgang, vil sannsynligvis inntektsveksten bli svakere når vi regner i kroner. I Glåmdalen har befolkningsnedgangen vært særlig sterk i Våler, Grue og Åsnes. Våler har hatt en nedgang på ca 10 % siden 1992, mens nedgangen i Grue og Åsnes har vært noe lavere.

5.1.7 Endring i folketall

Når folketallet reduseres vil kommunene miste frie inntekter, både i form av skatteinntekter og rammetilskudd. Dersom alle befolkningsgrupper og (andre kriterieverdier) reduseres i samme takt, vil også de frie inntektene reduseres nesten tilsvarende. Dette gjelder i alle fall for minsteinntektskommuner som Glåmdalskommunene. I utgangspunktet beregnes både inntektsutjevning og utgiftsutjevning pr innbygger. Som følge av det såkalte basistilskuddet, reduseres ikke de frie inntektene like mye som befolkningsnedgangen. Jo mindre kommunen er, jo forholdsvis mer teller dette tilskuddet, som skal kompensere for smådriftsulemper. Fra 2004 virker også urbanitetskriteriet inn. Dette virker slik at når befolkningen avtar, vil urbanitetskriteriet medvirke til at inntektene avtar forholdsvis mer.

Det har vært endringer i rammeoverføringssystemet de siste årene som har ført til at befolkningsendringer slår raskere ut enn de gjorde tidligere. Før 1997 ble effekten av befolkningsendringer fordelt over flere gjennom overgangsordningen. Etter den forrige gjennomgangen av inntektssystemet ble dette endret slik at befolkningsendringer slo fullt ut i år 1. Imidlertid ble det brukt befolkningstall som var 2 år gamle. Dette ble endret fra og med 2002, slik at det nå er folketall pr 1.1 i utbetalingsåret som gjelder. Begrunnelsen for dette var først og fremst hensynet til kommuner med befolkningsvekst, som har behov for å få kompensert utgifter for nye innbyggere. Kommuner med nedgang i befolkningen må imidlertid omstille driften raskere til et lavere folketall enn før.

Problemet for de kommunene som er i en situasjon med relativt sterk nedgang i folketallet samtidig som aldersfordelingen endres, er at kommunen må omprioritere, omstille og nedskalere driften i takt med inntektsnedgangen, samtidig som kommunen må sørge for et godt nok tilbud til den delen av befolkningen som vokser. For de fleste Glåmdalskommunene har dette vært de eldre. Med unntak av basistilskuddet, forutsetter inntektssystemet at det er proporsjonalitet mellom utgifter og befolkning, dvs at når antall skolebarn reduseres med 10%, kan også utgiftene reduseres med 10%. Realiteten kan være at utgiftene er mer "sprangvis" faste, dvs at det må en viss reduksjon eller vekst til før tilbudet kan økes eller reduseres. At det flytter to elever fra en skole vil sannsynligvis ikke endre lærerressursen i særlig grad. Når det flytter 10 elever, reduseres en lærer, når 20 elever har flyttet, legges kanskje skolen ned.

5.2 Oppsummering

Glåmdalskommunene har *relativt lave inntekter*. Dette medfører at kommunene ikke har råd til et tjenestetilbud "på første klasse". De kan riktignok effektivisere driften så mye som mulig for å frigjøre ressurser, men rammevilkårene vil likevel sette begrensninger. Når vi har sammenliknet Glåmdalskommunene med andre kommunegrupper har vi stort sett brukt sammenlikningsgrupper med omtrent samme inntektsnivå. Glåmdalskommunene kommer ikke spesielt dårlig ut fra slike sammenlikninger. Hadde vi tvert imot sammenliknet med grupper av kommuner med høyere inntekter, ville resultatet sannsynligvis blitt mer negativt. Selv om lave inntekter kombinert med store forventinger hos innbyggere, og kanskje politikere, om et godt tjenestetilbud kan skape et press på kommuneøkonomien som igjen kan bidra til ubalanse, kan vi ikke si at dette er et problem som er spesielt for Glåmdalskommunene.

I kapittel 4 konkluderte vi med at kommunenes *skjeve aldersfordeling* kan forklare at kommunene har høye utgifter til pleie og omsorg og at *levestandard* sannsynligvis er bakgrunnen for høye

sosialutgifter. For øvrig tyder statistikken på at høye utgifter også har sammenheng med kommunenes egne prioriteringer og evt interne kostnadsforhold.

Både den skjeve aldersfordelingen og sosialutgiftene fanges i prinsippet opp gjennom utgiftsutjevningen i rammeoverføringssystemet. Sammenhengen mellom sosialutgifter og levekårsfaktorer er imidlertid uklar og det kan virke som om den fordelingsnøkkelen som har ligget inne i inntektssystemet fram til og med 2003 ikke har vært i samsvar med de faktiske sosialutgiftene i Glåmdalskommunene i 2003. Selv om kommunene skulle fått høyere kompensasjon for sosialutgifter, ville likevel ikke dette reddet kommuneøkonomien, siden sosialbudsjettene tross alt ikke har stor nok relativ betydning. Selv om den skjeve aldersfordelingen fanges opp av inntektssystemet, får ikke kommunene kompensert for et fallende folketall. En kombinasjon av fallende folketall og sterk vekst i de eldste eldre kan ha gitt spesielt Solørkommunene økonomiske utfordringer.

En konklusjon fra denne utredningen er at det både er strukturelle faktorer og interne forhold som ligger bak den vanskelige økonomien i Glåmdalskommunene. Noe av ubalansen må forklares med at kommunene har valgt å ha det tjenestenivået de har på enkelte områder. På den annen side er det også klart at det for enkelte av kommunene er en ”oppnopning” av negative strukturelle faktorer som bidrar negativt til kommuneøkonomien eller som i det minste skaper større utfordringer. Til slutt må også økonomien i Glåmdalskommunene sees i lys av økonomien i kommunesektoren generelt sett. Til tross for omfattende omstilling og effektivisering i kommunene de siste årene, har likevel netto driftsresultatene blitt redusert og ca 1/4 av kommunene er i Robek-registeret. Dette tyder på at rammebetingelsene har blitt ”strammere” for alle kommuner. For enkelte av kommunene i Glåmdalen er det nok heller stramme rammebetingelser, evt kombinert med manglende evne eller vilje til å redusere tjenestenivået en faktor bak den vanskelige økonomien enn spesielle strukturelle utviklingstrekk.

Litteratur:

Brevik, I. (1995): *Sosialhjelp 1970-93. Vekst og endring. Kommunale variasjoner.*, Notat 1995:136, NIBR.

Fylkesmannen i Hedmark: Kommunaløkonomisk statistikk for årene 1995, 1996, 2000, 2002 og 2003.

Hanssen, J.I. og L.I. Terum (1992): *Samfunnsendring og sosialhjelpsvekst. En analyse av veksten i sosialhjelpsforbruket i norske kommuner på 1980-tallet.*, Rapport 92:7, INAS.

Kommunal- og regionaldepartementet (2004): Materiale fra 2. konsultasjonsmøte 19. april 2004.

Kommunal- og regionaldepartementet: *ROBEK. Register om betinget godkjenning og kontroll. Oversikt på departementets nettside:* <http://odin.dep.no/krd/norsk/databaser/robek/bn.html>

Kommunal- og regionaldepartementet (2003): Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November 2003. Rundskriv H-29/03.

Kommunal- og regionaldepartementet (2004): Løpende inntektsutjevning. Informasjon og statistikk på departementets nettside: <http://odin.dep.no/krd/norsk/kommune/kommuneokonomi/liu/bn.html>

Kommunenes Sentralforbund (2004): *Prognosemodell rammetilskudd for kommuner.* Versjon 5/2004.

Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Remi Åserud (2001): *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 1998.* Rapport 2001/35. Statistisk Sentralbyrå.

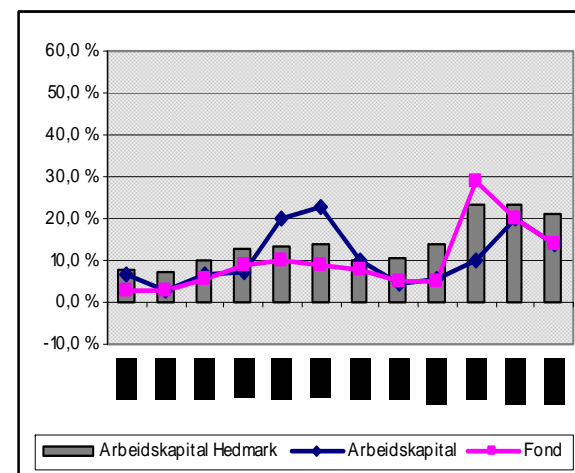
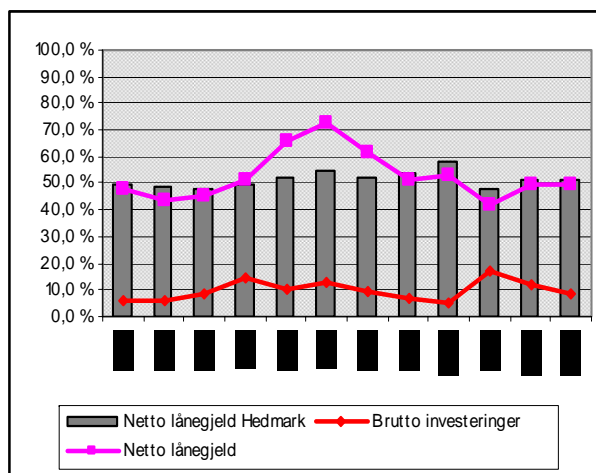
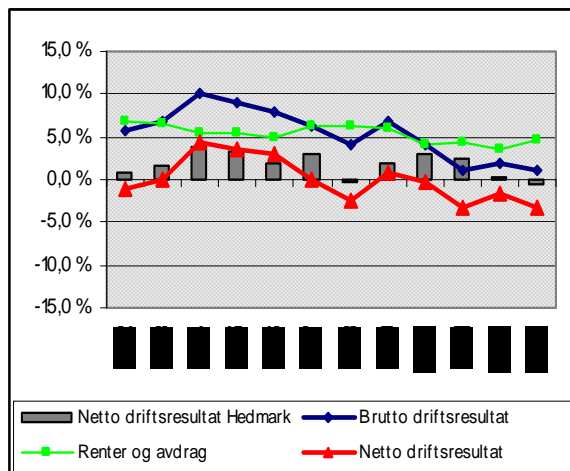
NOU 1996:1. *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner.*

Statistisk Sentralbyrå: Kostra for årene 2001-2003 hentet fra www.ssb.no

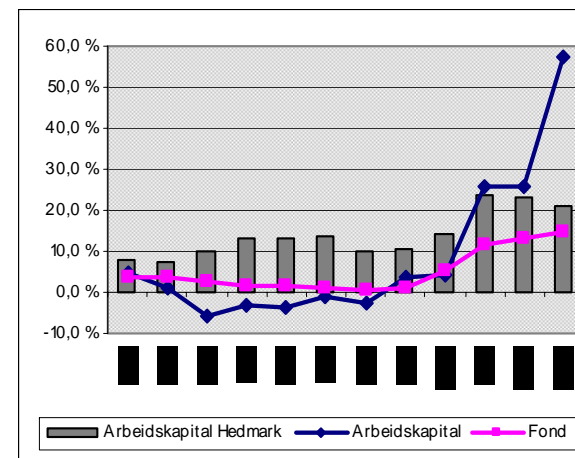
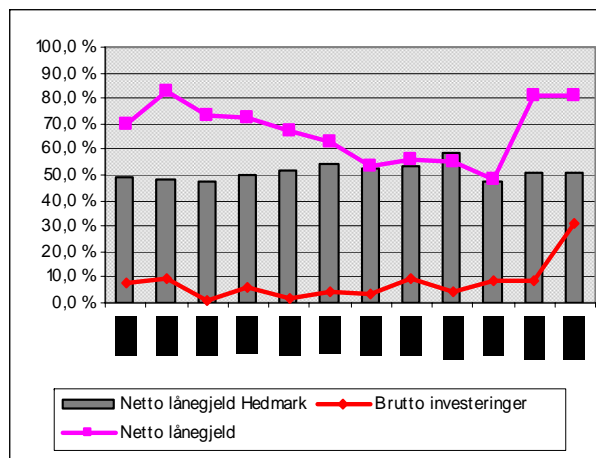
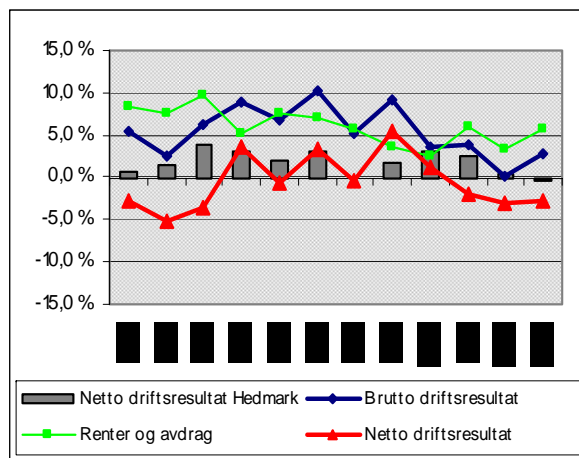
St.prp 64(2003-04): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005* (kommuneproposisjonen)

Vedlegg 1 Utviklingen i finansielle nøkkeltall 1992-2003 for enkeltkommuner

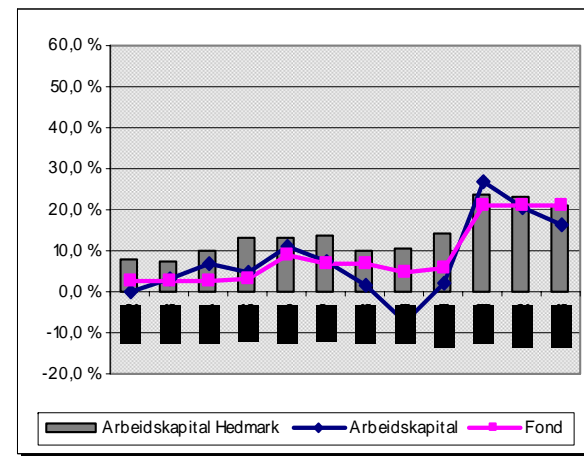
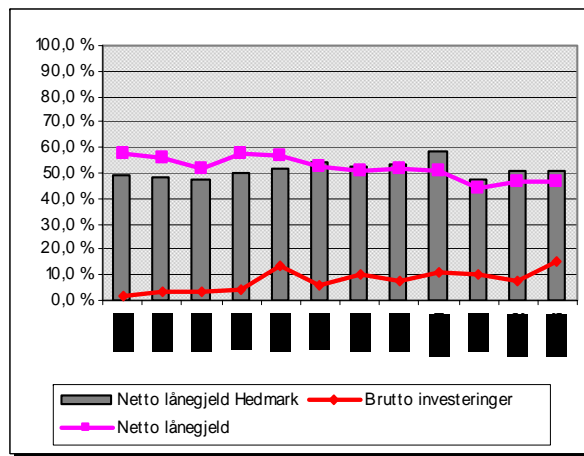
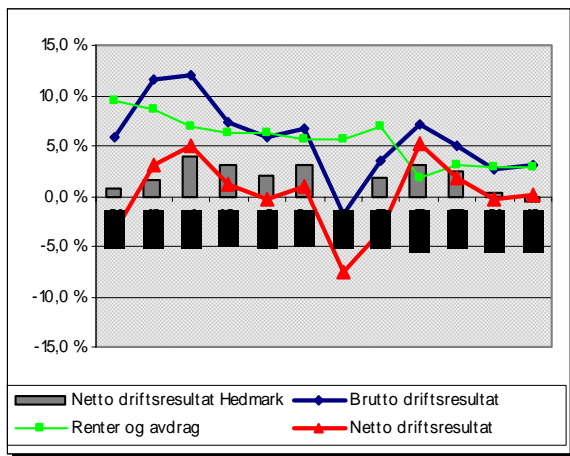
Konåsvisaer:



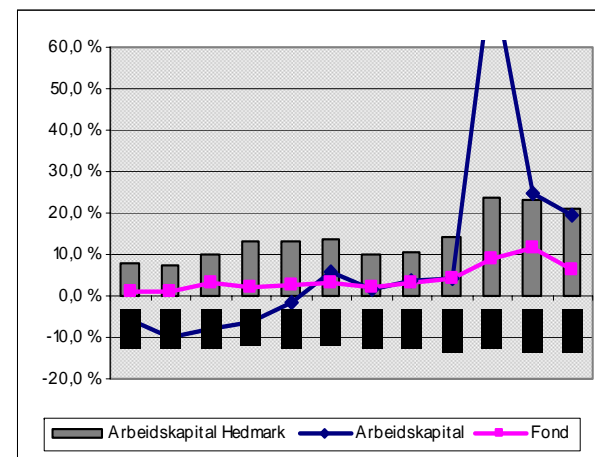
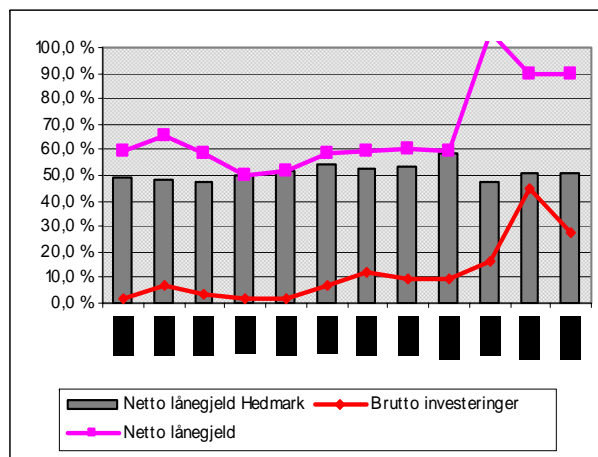
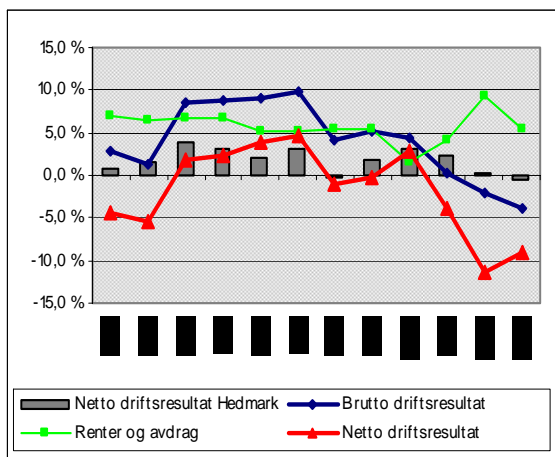
Nord-Odal



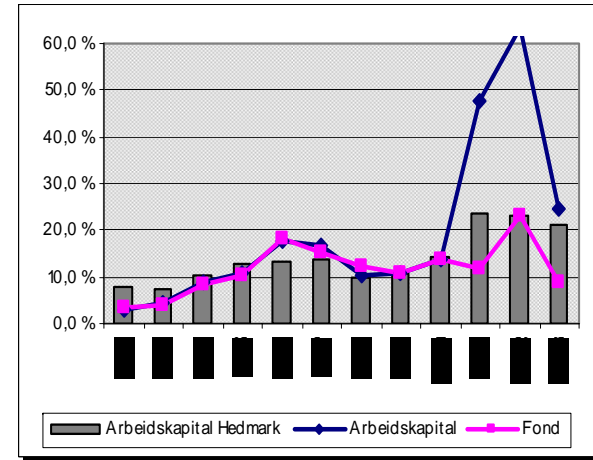
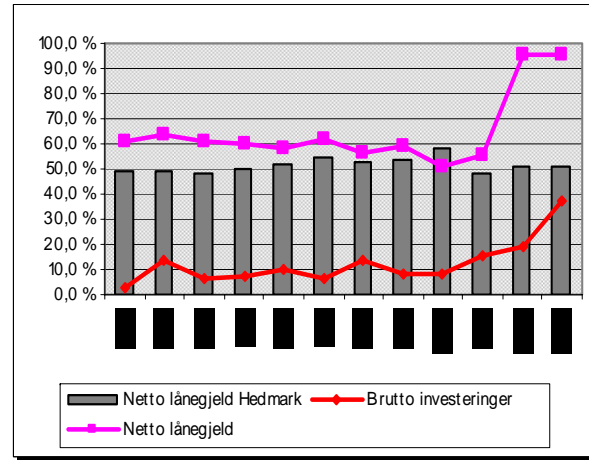
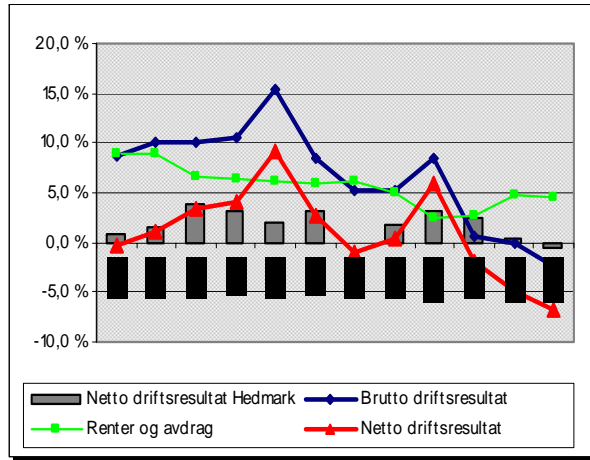
Sør-Odal



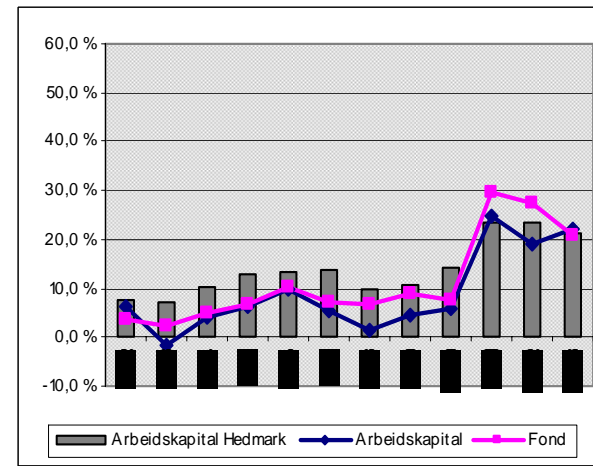
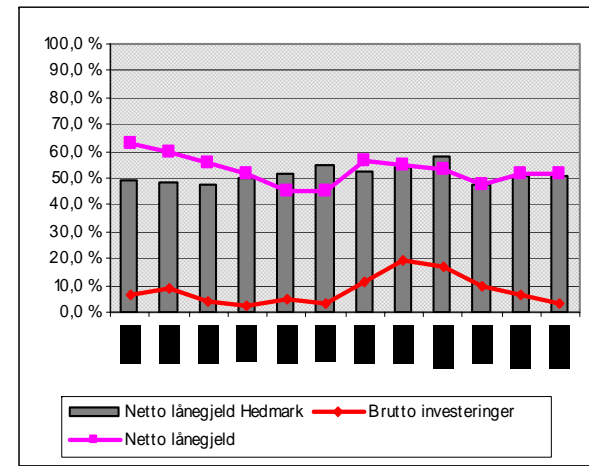
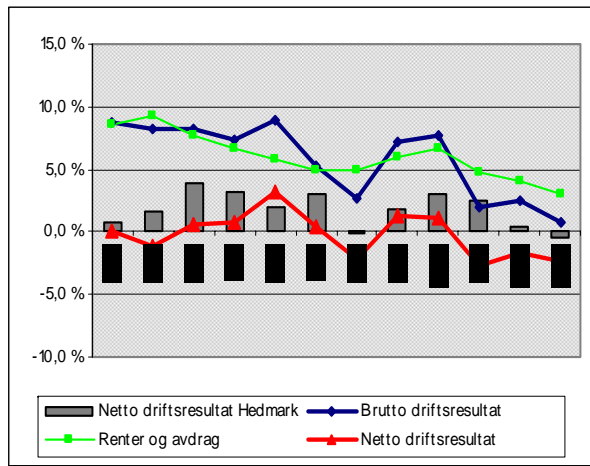
Eidskog



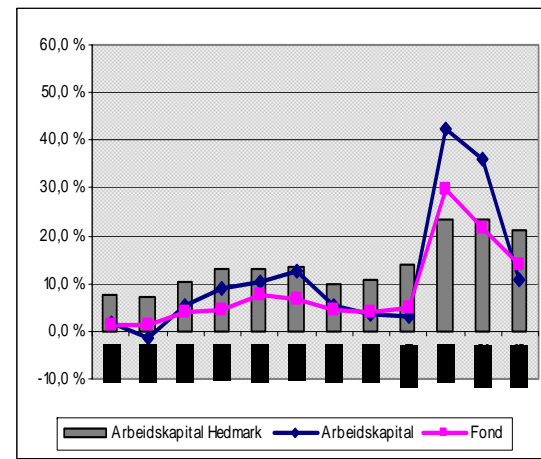
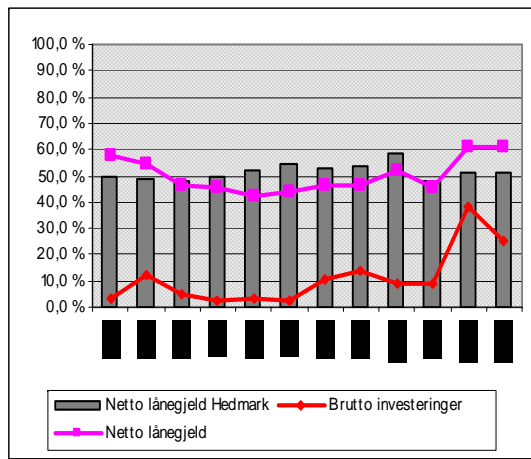
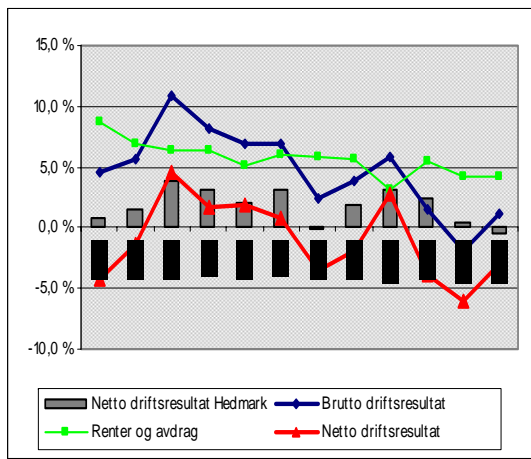
Grue



Åsnes



Våler



Vedlegg 2 Nøkkeltall i % av driftsinntektene 1992 - 2003 ¹⁾

1. Brutto driftsresultat i % av driftsinntektene eks avskrivninger												
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0402 Kongsvinger	5,7 %	6,8 %	10,0 %	9,0 %	8,0 %	6,3 %	4,0 %	6,7 %	4,0 %	1,1 %	1,9 %	1,1 %
0418 Nord-Odal	5,5 %	2,5 %	6,3 %	8,8 %	6,7 %	10,2 %	5,2 %	9,2 %	3,7 %	3,9 %	0,2 %	2,9 %
0419 Sør-Odal	5,8 %	11,6 %	12,1 %	7,3 %	5,9 %	6,7 %	-1,9 %	3,5 %	7,1 %	4,9 %	2,6 %	3,0 %
0420 Eidskog	2,7 %	1,2 %	8,5 %	8,8 %	9,2 %	9,9 %	4,3 %	5,3 %	4,4 %	0,1 %	-2,1 %	-3,8 %
0423 Grue	8,7 %	10,0 %	10,0 %	10,4 %	15,3 %	8,5 %	5,1 %	5,2 %	8,4 %	0,7 %	0,0 %	-2,3 %
0425 Åsnes	8,8 %	8,1 %	8,2 %	7,4 %	8,8 %	5,3 %	2,8 %	7,1 %	7,7 %	2,0 %	2,5 %	0,7 %
0426 Våler	4,6 %	5,6 %	10,9 %	8,1 %	6,9 %	7,0 %	2,3 %	3,9 %	5,8 %	1,4 %	-2,0 %	1,2 %
Hele landet eksOslo	10,0 %	9,5 %	11,1 %	8,7 %	8,3 %	8,8 %	6,0 %	5,9 %	5,2 %	5,1 %	3,3 %	2,9 %
Hedmark	6,7 %	7,5 %	9,0 %	8,2 %	6,7 %	7,6 %	4,6 %	6,5 %	6,5 %	5,5 %	3,5 %	2,5 %
Hamarregionen	6,9 %	7,6 %	8,5 %	8,3 %	5,4 %	6,9 %	4,2 %	5,4 %	6,7 %	6,5 %	4,4 %	2,2 %
Glåmdalsregionen	6,1 %	6,9 %	9,6 %	8,6 %	8,7 %	7,3 %	3,2 %	6,1 %	5,7 %	1,9 %	0,9 %	0,5 %
Sør-Østerdalsregionen	7,4 %	7,3 %	9,6 %	7,8 %	7,3 %	8,6 %	6,9 %	9,4 %	6,7 %	7,6 %	3,6 %	3,3 %
Nord-Østerdalsregionen	6,3 %	9,1 %	8,5 %	7,7 %	5,6 %	9,6 %	5,4 %	6,2 %	7,4 %	7,0 %	6,7 %	7,8 %
2. Netto renter og avdrag i % av driftsinntektene												
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0402 Kongsvinger	6,7 %	6,7 %	5,5 %	5,5 %	5,0 %	6,3 %	6,4 %	6,0 %	4,1 %	4,3 %	3,5 %	4,5 %
0418 Nord-Odal	8,4 %	7,6 %	9,8 %	5,2 %	7,5 %	7,0 %	5,6 %	3,6 %	2,6 %	5,9 %	3,2 %	5,7 %
0419 Sør-Odal	9,4 %	8,5 %	7,0 %	6,2 %	6,3 %	5,6 %	5,6 %	7,0 %	1,9 %	3,0 %	2,9 %	2,9 %
0420 Eidskog	7,1 %	6,6 %	6,7 %	6,6 %	5,3 %	5,1 %	5,3 %	5,5 %	1,5 %	4,1 %	9,2 %	5,3 %
0423 Grue	9,0 %	8,9 %	6,7 %	6,4 %	6,1 %	5,9 %	6,0 %	4,9 %	2,4 %	2,7 %	4,8 %	4,4 %
0425 Åsnes	8,6 %	9,2 %	7,7 %	6,7 %	5,7 %	4,9 %	4,9 %	5,9 %	6,6 %	4,8 %	4,1 %	3,1 %
0426 Våler	8,8 %	6,9 %	6,3 %	6,4 %	5,1 %	6,1 %	5,8 %	5,7 %	3,1 %	5,4 %	4,1 %	4,2 %
Hele landet eksOslo	6,7 %	6,5 %	5,9 %	5,5 %	5,1 %	3,9 %	4,1 %	3,8 %	3,2 %	3,2 %	3,2 %	2,2 %
Hedmark	6,0 %	6,0 %	5,6 %	5,0 %	4,7 %	4,6 %	4,7 %	4,6 %	3,4 %	3,1 %	3,2 %	3,0 %
Hamarregionen	4,5 %	4,7 %	4,1 %	4,5 %	4,0 %	3,6 %	3,8 %	3,3 %	2,2 %	1,2 %	1,1 %	0,9 %
Glåmdalsregionen	8,0 %	7,7 %	6,8 %	6,1 %	5,7 %	5,9 %	5,8 %	5,7 %	3,5 %	4,2 %	4,4 %	4,2 %
Sør-Østerdalsregionen	6,1 %	6,3 %	7,9 %	4,9 %	4,9 %	5,2 %	5,4 %	5,9 %	4,2 %	3,6 %	4,1 %	3,9 %
Nord-Østerdalsregionen	6,0 %	5,8 %	4,6 %	4,8 %	4,6 %	3,7 %	4,1 %	4,9 %	6,1 %	6,4 %	6,7 %	6,7 %

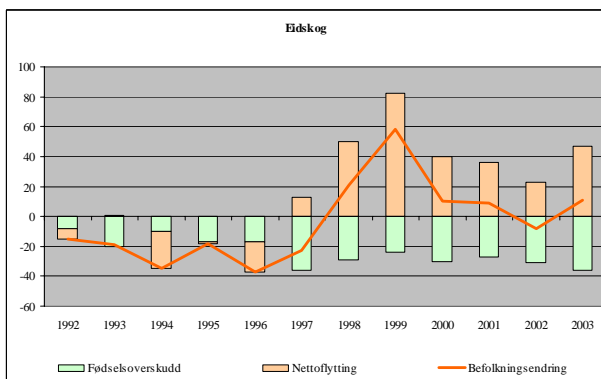
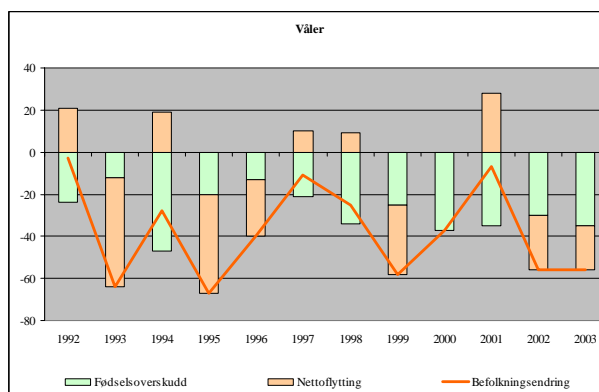
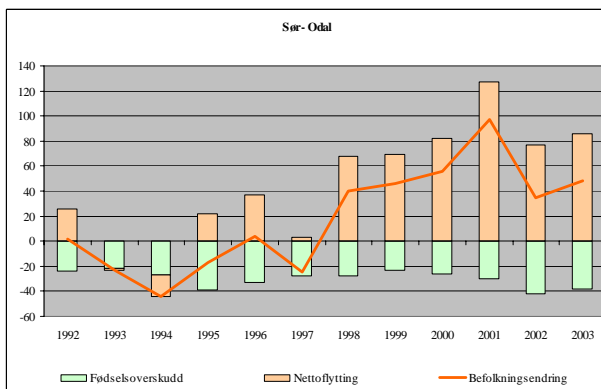
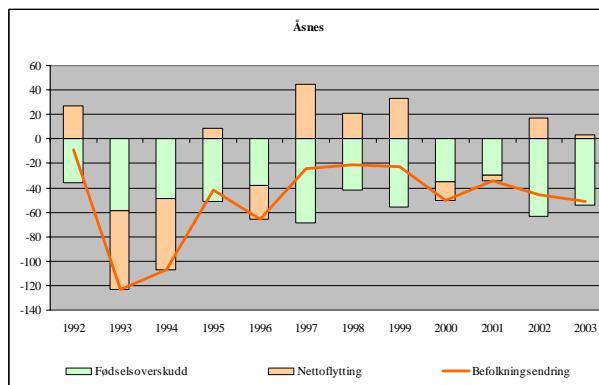
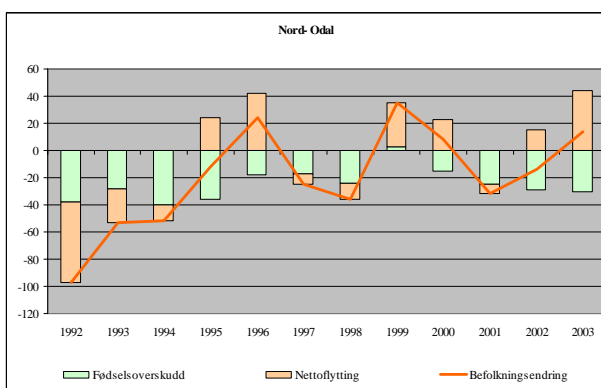
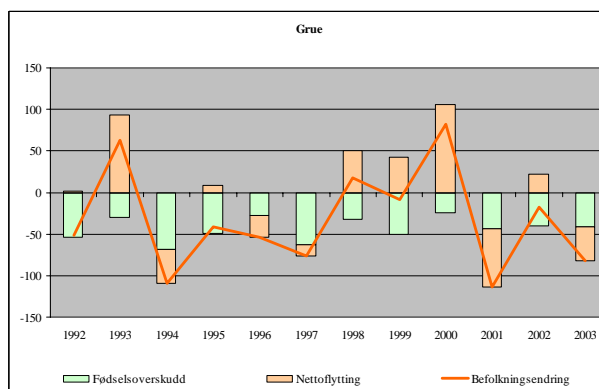
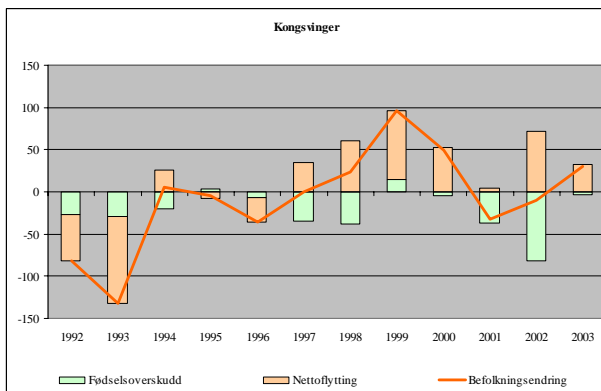
3. Netto driftsresultat i % av driftsinntektene												
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0402 Kongsvinger	-1,0 %	0,1 %	4,5 %	3,5 %	3,0 %	0,0 %	-2,4 %	0,8 %	-0,2 %	-3,2 %	-1,6 %	-3,4 %
0418 Nord-Odal	-2,9 %	-5,1 %	-3,5 %	3,6 %	-0,8 %	3,2 %	-0,5 %	5,5 %	1,1 %	-2,0 %	-3,0 %	-2,8 %
0419 Sør-Odal	-3,6 %	3,1 %	5,1 %	1,1 %	-0,4 %	1,1 %	-7,5 %	-3,5 %	5,2 %	1,9 %	-0,3 %	0,2 %
0420 Eidskog	-4,3 %	-5,4 %	1,8 %	2,2 %	3,9 %	4,7 %	-1,1 %	-0,2 %	3,0 %	-3,9 %	-11,3 %	-9,1 %
0423 Grue	-0,3 %	1,1 %	3,3 %	4,1 %	9,2 %	2,6 %	-0,9 %	0,3 %	6,0 %	-2,0 %	-4,8 %	-6,7 %
0425 Åsnes	0,1 %	-1,1 %	0,6 %	0,7 %	3,1 %	0,4 %	-2,2 %	1,3 %	1,1 %	-2,7 %	-1,6 %	-2,4 %
0426 Våler	-4,2 %	-1,4 %	4,6 %	1,7 %	1,9 %	0,9 %	-3,5 %	-1,9 %	2,8 %	-4,0 %	-6,1 %	-3,0 %
Hele landet eksOslo	3,3 %	3,0 %	5,2 %	3,1 %	3,2 %	4,9 %	1,9 %	2,1 %	2,7 %	1,9 %	0,1 %	0,7 %
Hedmark	0,7 %	1,6 %	3,9 %	3,2 %	2,0 %	3,1 %	-0,1 %	1,8 %	3,1 %	2,4 %	0,4 %	-0,5 %
Hamarregionen	2,4 %	2,9 %	4,4 %	3,8 %	1,5 %	3,3 %	0,4 %	2,1 %	4,5 %	5,3 %	3,4 %	1,3 %
Glåmdalsregionen	-1,9 %	-0,8 %	2,8 %	2,6 %	3,0 %	1,4 %	-2,6 %	0,4 %	2,2 %	-2,4 %	-3,4 %	-3,8 %
Sør-Østerdalsregionen	1,3 %	1,0 %	4,2 %	2,9 %	2,3 %	3,4 %	1,5 %	3,5 %	2,5 %	4,0 %	-0,5 %	-0,6 %
Nord-Østerdalsregionen	0,3 %	3,3 %	3,9 %	2,8 %	1,0 %	5,9 %	1,3 %	1,2 %	1,3 %	0,6 %	0,0 %	1,1 %
4. Brutto investeringsutgifter i % av driftsinntektene												
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0402 Kongsvinger	6,3 %	6,1 %	9,0 %	14,8 %	10,3 %	12,6 %	9,7 %	6,4 %	5,0 %	17,0 %	12,1 %	8,9 %
0418 Nord-Odal	7,7 %	9,2 %	0,6 %	6,3 %	1,5 %	4,0 %	3,7 %	9,1 %	4,7 %	8,4 %	8,8 %	30,9 %
0419 Sør-Odal	1,9 %	3,6 %	3,6 %	4,6 %	13,7 %	6,3 %	10,3 %	8,0 %	11,1 %	9,9 %	7,8 %	14,9 %
0420 Eidskog	1,5 %	6,9 %	3,8 %	1,7 %	1,6 %	7,0 %	11,9 %	9,2 %	9,1 %	16,3 %	45,1 %	27,4 %
0423 Grue	2,4 %	13,7 %	6,2 %	7,3 %	10,3 %	6,8 %	13,3 %	8,2 %	7,9 %	15,2 %	19,3 %	37,1 %
0425 Åsnes	6,6 %	8,7 %	3,7 %	2,7 %	4,8 %	3,2 %	11,2 %	19,1 %	17,3 %	9,9 %	6,4 %	3,1 %
0426 Våler	3,1 %	12,5 %	5,0 %	2,5 %	2,9 %	2,7 %	10,2 %	13,9 %	8,9 %	8,9 %	38,6 %	24,9 %
Hele landet eksOslo	12,0 %	10,0 %	9,0 %	10,0 %	11,0 %	14,0 %	14,0 %	14,0 %	14,3 %	14,4 %	20,7 %	15,3 %
Hedmark	9,2 %	7,9 %	7,5 %	8,9 %	9,6 %	13,2 %	10,3 %	11,1 %	11,5 %	11,6 %	12,0 %	11,6 %
Hamarregionen	9,8 %	9,7 %	9,5 %	7,7 %	9,3 %	10,7 %	6,4 %	9,2 %	14,0 %	12,1 %	9,7 %	9,5 %
Glåmdalsregionen	8,0 %	5,4 %	5,1 %	9,3 %	6,4 %	11,1 %	10,4 %	9,6 %	7,7 %	13,2 %	17,1 %	17,6 %
Sør-Østerdalsregionen	11,0 %	8,5 %	6,8 %	11,0 %	15,5 %	21,9 %	11,0 %	15,9 %	10,8 %	7,2 %	8,6 %	8,1 %
Nord-Østerdalsregionen	6,9 %	6,5 %	7,1 %	8,3 %	8,3 %	12,8 %	24,5 %	14,1 %	13,3 %	13,2 %	12,8 %	10,3 %

5. Sum fond i % av driftsinntektene												
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0402 Kongsvinger	2,7 %	2,9 %	5,7 %	8,7 %	10,2 %	8,8 %	8,0 %	5,2 %	4,9 %	29,0 %	20,0 %	13,8 %
0418 Nord-Odal	3,7 %	3,6 %	2,4 %	1,8 %	1,5 %	0,8 %	0,5 %	1,1 %	5,2 %	11,5 %	12,9 %	14,5 %
0419 Sør-Odal	2,8 %	2,5 %	2,4 %	3,3 %	8,9 %	7,0 %	7,1 %	4,7 %	5,9 %	20,9 %	20,9 %	21,1 %
0420 Eidskog	0,9 %	1,1 %	3,1 %	2,2 %	2,8 %	3,0 %	2,1 %	3,3 %	4,2 %	8,8 %	11,7 %	6,5 %
0423 Grue	3,2 %	4,2 %	8,5 %	10,2 %	18,3 %	15,4 %	12,1 %	10,8 %	14,0 %	11,8 %	23,0 %	8,7 %
0425 Åsnes	3,6 %	2,5 %	4,8 %	6,6 %	10,4 %	7,2 %	6,7 %	9,1 %	7,8 %	29,8 %	27,4 %	20,7 %
0426 Våler	1,1 %	1,1 %	3,9 %	4,4 %	7,8 %	6,8 %	4,4 %	3,9 %	5,0 %	29,6 %	21,7 %	13,8 %
Hele landet eksOslo	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	12,5 %	15,2 %	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	4,2 %	21,0 %	24,1 %	22,3 %
Hedmark	5,7 %	6,1 %	10,1 %	11,2 %	11,5 %	11,1 %	10,2 %	10,3 %	11,4 %	17,4 %	18,6 %	15,1 %
Hamarregionen	4,6 %	4,2 %	10,9 %	12,5 %	12,4 %	11,3 %	10,8 %	10,7 %	13,5 %	14,8 %	17,9 %	15,1 %
Glåmdalsregionen	2,7 %	2,7 %	4,7 %	6,1 %	9,3 %	7,6 %	6,5 %	5,7 %	6,5 %	29,2 %	25,1 %	17,3 %
Sør-Østerdalsregionen	10,8 %	12,4 %	14,7 %	14,6 %	12,3 %	13,4 %	12,2 %	14,6 %	14,1 %	9,9 %	15,0 %	14,5 %
Nord-Østerdalsregionen	9,0 %	10,9 %	12,4 %	12,7 %	12,2 %	15,3 %	13,9 %	12,9 %	11,5 %	10,5 %	10,0 %	10,1 %
6. Netto lånegjeld i % av driftsinntektene												
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2003	2003
0402 Kongsvinger	47,7 %	43,4 %	45,6 %	51,4 %	65,6 %	72,9 %	61,2 %	51,2 %	52,6 %	42,1 %	49,9 %	49,9 %
0418 Nord-Odal	70,1 %	83,0 %	73,6 %	72,2 %	66,9 %	62,8 %	53,6 %	55,7 %	55,2 %	48,1 %	80,9 %	80,9 %
0419 Sør-Odal	57,2 %	55,6 %	51,8 %	57,3 %	56,8 %	52,6 %	50,5 %	51,5 %	50,5 %	43,9 %	47,0 %	47,0 %
0420 Eidskog	59,9 %	65,4 %	58,8 %	49,8 %	51,7 %	59,0 %	59,3 %	60,1 %	59,5 %	105,9 %	89,6 %	89,6 %
0423 Grue	60,7 %	63,9 %	61,2 %	59,9 %	57,9 %	61,9 %	56,4 %	58,7 %	50,7 %	55,8 %	95,0 %	95,0 %
0425 Åsnes	62,9 %	60,0 %	55,9 %	52,0 %	45,4 %	45,4 %	56,3 %	54,6 %	53,0 %	47,6 %	51,7 %	51,7 %
0426 Våler	57,7 %	54,5 %	46,6 %	45,8 %	42,3 %	44,3 %	46,2 %	46,4 %	52,0 %	45,5 %	60,8 %	60,8 %
Hele landet eksOslo	54,0 %	55,0 %	53,0 %	52,0 %	53,2 %	51,0 %	53,0 %	55,0 %	57,0 %	41,4 %	52,4 %	52,4 %
Hedmark	49,4 %	48,7 %	47,7 %	50,0 %	51,7 %	54,6 %	52,5 %	53,6 %	58,3 %	47,8 %	51,1 %	51,1 %
Hamarregionen	42,5 %	43,8 %	43,9 %	49,8 %	49,9 %	50,1 %	47,1 %	49,4 %	59,8 %	44,7 %	43,9 %	43,9 %
Glåmdalsregionen	57,4 %	57,2 %	54,0 %	54,6 %	57,1 %	59,9 %	56,3 %	53,6 %	53,2 %	53,2 %	63,5 %	63,5 %
Sør-Østerdalsregionen	51,1 %	48,0 %	47,1 %	45,1 %	49,6 %	59,5 %	56,5 %	59,4 %	58,9 %	39,1 %	41,7 %	41,7 %
Nord-Østerdalsregionen	52,6 %	48,0 %	48,1 %	47,6 %	48,6 %	49,3 %	56,9 %	59,5 %	65,5 %	61,7 %	63,3 %	63,3 %

7. Arbeidskapital i % av driftsinntektene												
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0402 Kongsvinger	6,5 %	2,7 %	6,8 %	7,3 %	19,7 %	22,8 %	10,1 %	4,2 %	5,5 %	10,2 %	20,2 %	13,9 %
0418 Nord-Odal	4,9 %	1,2 %	-6,0 %	-3,3 %	-3,7 %	-0,9 %	-2,4 %	3,7 %	4,2 %	25,7 %	25,9 %	57,1 %
0419 Sør-Odal	-0,1 %	3,0 %	7,1 %	5,0 %	11,1 %	7,4 %	1,6 %	-7,5 %	1,9 %	26,9 %	20,3 %	16,1 %
0420 Eidskog	-5,9 %	-10,2 %	-8,0 %	-6,5 %	-1,5 %	5,9 %	1,8 %	3,6 %	4,5 %	77,9 %	25,0 %	19,4 %
0423 Grue	3,1 %	4,7 %	8,8 %	10,7 %	17,7 %	16,5 %	10,3 %	10,7 %	13,9 %	47,5 %	63,7 %	24,4 %
0425 Åsnes	6,2 %	-1,7 %	4,2 %	6,4 %	9,8 %	5,3 %	1,3 %	4,5 %	6,0 %	25,0 %	18,9 %	22,1 %
0426 Våler	1,9 %	-1,6 %	5,2 %	9,1 %	10,5 %	12,5 %	5,3 %	3,6 %	2,9 %	42,2 %	36,2 %	10,7 %
Hele landet eksOslo	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	0,0 %	15,9 %	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	0,0 %	23,3 %	24,7 %	22,6 %
Hedmark	7,7 %	7,2 %	10,1 %	12,9 %	13,1 %	13,6 %	9,8 %	10,7 %	14,1 %	23,6 %	23,3 %	21,1 %
Hamarregionen	7,0 %	7,3 %	8,8 %	16,2 %	13,0 %	13,1 %	11,0 %	12,4 %	19,2 %	22,5 %	24,9 %	24,2 %
Glåmdalsregionen	3,2 %	0,4 %	3,7 %	4,9 %	11,6 %	12,5 %	5,2 %	3,4 %	5,7 %	31,1 %	27,4 %	21,1 %
Sør-Østerdalsregionen	13,8 %	13,4 %	18,8 %	16,2 %	14,7 %	14,2 %	10,5 %	15,5 %	14,7 %	21,4 %	17,5 %	18,6 %
Nord-Østerdalsregionen	11,8 %	12,5 %	15,6 %	15,1 %	14,9 %	17,7 %	15,4 %	14,7 %	15,6 %	12,6 %	15,2 %	13,4 %
8. Akkumulert regnskapsmessig resultat i % av driftsinntektene												
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0402 Kongsvinger	-0,6 %	-2,0 %	0,7 %	0,5 %	0,4 %	1,2 %	-0,7 %	1,3 %	0,3 %	-3,0 %	-2,6 %	-0,5 %
0418 Nord-Odal	0,5 %	-3,2 %	-6,3 %	-2,9 %	-3,2 %	0,1 %	-0,3 %	2,5 %	1,4 %	-0,9 %	-3,5 %	-0,7 %
0419 Sør-Odal	-5,2 %	-2,8 %	1,9 %	0,7 %	-0,5 %	-0,4 %	-7,7 %	-11,4 %	-5,6 %	-4,9 %	-3,5 %	-3,9 %
0420 Eidskog	-8,4 %	-14,6 %	-11,8 %	-8,2 %	-4,2 %	0,7 %	-0,5 %	-1,1 %	0,2 %	-3,1 %	-14,0 %	-14,1 %
0423 Grue	0,5 %	0,2 %	1,3 %	2,5 %	0,8 %	0,0 %	-0,4 %	-0,4 %	0,0 %	0,0 %	-2,8 %	-9,6 %
0425 Åsnes	0,0 %	-0,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,4 %	-1,2 %	-0,4 %	0,7 %	-5,5 %	-1,7 %	-2,1 %
0426 Våler	-5,2 %	-6,1 %	-1,7 %	-0,2 %	0,0 %	1,0 %	-3,4 %	-5,2 %	-3,9 %	-10,1 %	-11,9 %	-5,7 %
Hele landet eksOslo	-0,2 %	0,0 %	1,0 %	0,6 %	0,3 %	0,8 %	0,3 %	0,0 %	0,2 %	0,0 %	-1,1 %	-1,5 %
Hedmark	-0,3 %	-0,5 %	0,4 %	0,7 %	0,8 %	0,9 %	-0,2 %	-0,2 %	0,3 %	-0,5 %	-1,2 %	-1,5 %
Hamarregionen	0,8 %	1,1 %	1,1 %	1,3 %	1,1 %	1,1 %	0,5 %	0,6 %	1,0 %	0,8 %	0,5 %	-0,1 %
Glåmdalsregionen	-2,1 %	-3,5 %	-1,4 %	-0,7 %	-0,6 %	0,5 %	-1,8 %	-1,4 %	-0,7 %	-3,7 %	-4,7 %	-4,3 %
Sør-Østerdalsregionen	-0,1 %	-0,4 %	1,2 %	1,8 %	2,1 %	0,8 %	-0,2 %	-0,3 %	0,3 %	0,6 %	-0,2 %	-1,2 %
Nord-Østerdalsregionen	-0,2 %	0,0 %	0,8 %	0,2 %	0,6 %	1,1 %	0,9 %	0,2 %	0,4 %	0,3 %	0,0 %	0,2 %

1): Kilde for tallene er fylkesmannens oversikter for perioden 1992 - 1990 og Kostra for perioden 2001 - 2003. Kostra-tallene er delvis hentet fra SSB's nettside (www.ssb.no) og delvis fra fylkesmannens kommunaløkonomiske oversikter for 2002 og 2003. Tallene for 2002 og 2003 er delvis sjekket mot hovedoversiktene fra kommunenes regnskaper (i Glåmdalskommunene). Noen kostra-tall er rettet med utgangspunkt i de avlagte regnskapene. Det er imidlertid ikke foretatt noen systematisk gjennomgang av om kostratallene er riktige eller ikke. Regnskapsprinsipper og definisjoner av nøkkeltall har endret seg i løpet av perioden. En må derfor være oppmerksom på at det er brudd i tallrekken, spesielt mellom 2000 og 2001. I 2002 skaper spesielt føringen av pensjonsforpliktelsene mv avvik fra tidligere år. Netto lånegjeld for 2002 er utelatt fra sammenhengen, siden vi ikke klarer å skille ut pensjonsforpliktelsene.

Vedlegg 3 Fødselsoverskudd, nettoflytting og befolkningsendring 1992- 2003



Vedlegg 4 Nøkkeltall Kostra

Alle tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrå – Kostradata for 2003.

Tabell 4.1 Nøkkeltall barnehager. Glåmdalsregionen sammenliknet med de andre regionene i Hedmark.

	Glåmdal	Hamar-reg	S-Østerdal	N-Østerdal	Hedmark	Landet eks Oslo
Netto driftsutgifter pr innbygger	..	..	..	..	..	..
Andel barn 1-5 år	5,3	5,8	5,5	5,9	5,6	6,5
Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager	15906	11430	13399	11047	12960	13829
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	68	72,2	73,2	79,1	71,8	68,6
Andel barn 1-2 år med barnehageplass	40,2	43,2	46,4	49,7	43,5	42,4
Andel barn 3-5 år med barnehageplass	84,6	89,4	90,2	94,7	88,7	84,8
Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage	74,1	49,9	73,2	84,3	63,7	55,3
Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	60,4	61,5	60,8	45,5	59,5	66,7
Korrigerte oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager	11479	10431	10720	10410	10794	10797
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager per korrigert oppholdstime (kr)	35	39	36	36	37	37

Tabell 4.2 Nøkkeltall barnehager. Glåmdalskommunene sammenliknet med ulike kommunegrupper.

	Våler	Kong-svinger	Eidskog	Sør-Odal	Åsnes	Grue	Nord-Odal	Gruppe2	Gruppe8	Gruppe10	Gruppe11
Netto driftsutgifter pr innbygger	636	624	1054	652	688	762	2108	..	..	..	..
Andel barn 1-5 år	4,2	5,5	5,6	5,9	4,7	5	5,5	6	6,8	6,3	6,5
Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager	15152	11243	18980	11018	14778	15399	38531	13642	10971	9775	11504
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	84	66	69	67	63	69	73	73,3	65	65,8	68,6
Andel barn 1-2 år med barnehageplass	65	44	37	36	27	36	47	44,7	38	34,4	39,4
Andel barn 3-5 år med barnehageplass	95	79	89	85	86	86	90	90,6	82	84,8	86,4
Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage	77	63	100	45	81	89	100	81,2	50	69,1	64,3
Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	45	70	55	57	62	57	52	49,4	65	47,2	51,9
Korrigerte oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager	11298	12084	11797	11131	11450	9759	11695	11046	11040	11411	10707
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager per korrigert oppholdstime (kr)	36	35	34	35	36	38	31	35	37	35	37

Tabell 4.3 Nøkkeltall grunnskole 2003. Glåmdalen sammenliknet med de andre regionene i Hedmark, samt landet eks Oslo.

	Glåm- dalen	S- Hamar-reg eg	S- Østerdalsr eg	N- Østerdalsr eg	Hedmark	Landet eks Oslo
Netto driftsutgifter til grunnskole pr innbygger	7657	7123	7887	9306	7596	8288
Netto driftsutgifter SFO pr innbygger	169	106	96	128	124	146
Netto driftsutgifter kulturskole pr innbygger	114	122	157	234	136	144
Andel barn 6-15 år	12,1	13,1	12,6	13,7	12,8	14
Netto driftsutgifter til grunnskole, per innbygger 6-15 år	63166	54365	62813	67780	59463	59332
Netto driftsutgifter til grunnskoleundervisning, per innbygger 6-15 år	50276	43982	49856	53480	47589	47463
Netto driftsutgifter til skolelokaler og skyss, per innbygger 6-15 år	12890	10382	12956	14300	11873	11869
Netto driftsutgifter til skolefritidsordning, per innbygger 6-15 år	3600	2075	1974	2428	2499	2627
Netto driftsutgifter til kulturskole pr innbygger 6-15 år	941	933	1250	1702	1061	1029
Elever per kommunal skole	163	183	146	120	162	187
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.til 7.årstrinn	12,1	13,4	12,3	11,1	12,6	13,1
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.til 10.årstrinn	14,1	16,4	15,8	13	15,3	14,8
Herav elever per undervisningsrelatert årsverk	11,9	13,2	11,7	10,2	12,2	12,5

Tabell 4.4 Nøkkeltall grunnskole. Glåmdalskommunene sammenliknet med hverandre og med relevante kommunegrupper.

	Våler	Kong- svinger	Eidskog	Sør-Odal	Åsnes	Grue	Nord- Odal	Gruppe 2	Gruppe 08 10	Gruppe 11	
Netto driftsutgifter til grunnskole pr innbygger	8375	6890	9206	8492	7245	7203	7638	9205	8177	8729	8965
Netto driftsutgifter SFO pr innbygger	218	111	315	279	155	93	80	158	140	145	149
Netto driftsutgifter kulturskole pr innbygger	117	78	243	80	89	110	166	225	136	152	168
Andel barn 6-15 år	10,9	12,2	13,4	12,9	11,6	11,2	11,7	13,6	14,7	14,4	14,4
Netto driftsutgifter til grunnskole, per innbygger 6-15 år	76793	56482	68922	65693	62267	64195	65116	67642	55580	60658	62155
Netto driftsutgifter til grunnskoleundervisning, per innbygger 6-15 år	60157	45646	53957	50678	50835	51965	51163	54364	44869	49196	50109
Netto driftsutgifter til skolelokaler og skyss, per innbygger 6-15 år	16636	10836	14965	15015	11432	12230	13953	13278	10712	11462	12047
Netto driftsutgifter til skolefritidsordning, per innbygger 6-15 år	5414	2389	5822	5451	3630	2045	1741	2958	2361	2601	2638
Netto driftsutgifter til kulturskole pr innbygger 6-15 år	1073	638	1816	621	768	983	1419	1651	922	1055	1163
Elever per kommunal skole	105	237	143	164	155	98	197	117	218	158	137
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.til 7.årstrinn	10,2	14,4	10,3	11,9	11,7	10,1	13	11,2	13,7	12,6	12
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.til 10.årstrinn	12,7	16	9,9	15,4	15,3	13,6	14,3	12,7	16	14,6	14,4
Herav elever per undervisningsrelatert årsverk	9,8	13,8	10,4	12,1	11,5	10,6	11,7	10,5	13	12,2	11,6

Tabell 4.5 Nøkkeltall kommunehelsetjenesten. Glåmdalsregionen sammenliknet med andre regioner i Hedmark, fylkes- og landsgjennomsnittet.

	Glåmdalen	Hamarreg	S-Østerdalsre g	N-Østerdalsre g	Hedmark	Landet eks Oslo
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten	1455	1080	1399	1908	1314	1282
Netto driftsutg til forebygging, skole- og helsestasjonstj pr. innbygger	262	314	239	349	288	266
Netto driftsutgifter til forebyggende arbeid, helse pr. innbygger	107	74	149	138	103	108
Netto driftsutg til diagnose, behandling og rehabilitering pr. innbygger	1085	692	1011	1422	923	909
Andel befolkning ikke 16-67 år	36,1	35,4	36,1	38,5	35,9	34,9
Netto driftsutg til forebygging, skole og helsestasjonstj pr. innb 0-16 år	1351	1486	1175	1576	1401	1163
Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	7,4	8	11,1	11,9	8,7	8,3
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	8,6	8,3	9,1	8,8	8,6	7,9

Tabell 4.6 Nøkkeltall kommunehelsetjeneste. Glåmdalskommunene sammenliknet med kommunegruppene i Kostra.

	Våler	Kongsvinger	Fiskodg	Sar-Østl	Åres	Grue	Nord-Østl	Gruppe 2	Gruppe 8	Gruppe 10	Gruppe 11
kommunehelsetjenesten	1727	1154	2660	1242	1332	1238	1480	1660	1146	1286	1294
Netto driftsutg til forebygging skole og helsestasjonstj pr. innbygger	197	216	317	348	357	171	223	282	253	289	254
Netto driftsutgifter til forebyggende arbeid, helse pr. innbygger	65	151	113	12	38	213	124	119	103	101	117
Netto driftsutg til diagnose, behandling og rehabilitering pr. innbygger	1465	787	2230	882	937	854	1143	1258	789	916	923
Andel befolkning ikke 16-67 år	35,4	33,8	38,4	36	37,9	38,4	36,5	37,2	34,4	35,8	36,2
Netto driftsutg til forebygging skole og helsestasjonstj pr. innb 0-16 år	1169	1084	1513	1666	1957	988	1168	1280	1050	1162	1086
Legeårsverk pr 10000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	9,5	5,8	8,9	6,9	7,4	7,5	9,7	10,3	7,7	8,1	8,4
Fysioterapiårsverk per 10000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	7,8	9	8,1	9,7	7,2	8,4	9	7,4	7,2	7	7,5

Tabell 4.7 Nøkkeltall Kostra. Pleie og omsorg. Glåmdalsregionen sammenliknet med andre regioner i Hedmark, fylkes- og landsgjennomsnittet.

	Glåmdalen	Hamarreg	S-Østerdalsre g	N-Østerdalsre g	Hedmark	Landet eks Oslo
Netto driftsutgifter						
Netto driftsutgifter pleie og omsorg pr innbygger	11717	10067	10285	11696	10712	9298
Andel innbyggere over 67 år	17,7	15,5	16,8	17,7	16,5	13,4
Netto driftsutgifter, pleie og omsorg pr. innbygger 80 år og over	197759	194635	173036	176696	189654	204493
Netto driftsutgifter, pleie og omsorg pr. innbygger 67 år og over	65968	65062	61063	66126	64688	69850
Dekningsgrader						
Andel innbyggere under 67 år som mottar hjemmetjenester	1,43	1,49	1,15	1,09	1,38	1,16
Andel innbyggere 67-79 år som mottar hjemmetjenester	11,3	10,1	9,7	12,9	10,6	10,1
Andel innbyggere 80-89 år som mottar hjemmetjenester	36,3	35,3	32,9	38,5	35,5	35,3
Andel innbyggere 90 år og over som mottar hjemmetjenester	50	49,9	47,1	55,6	49,9	50,1
Andel innbyggere 67-79 år i institusjon	2,5	1,9	2	2,9	2,2	2
Andel innbyggere 80-89 år i institusjon	14,3	10,5	12,4	10,5	12	11,4
Andel innbyggere 90 år og over som er beboere i institusjon	36,8	33,2	27,6	29,3	32,5	34,7
Andel mottakere av hjemmetjenester under 67 år	24,7	29,9	23,6	17,9	26,1	28
Andel mottakere av hjemmetjenester over 80 år	47,1	45,5	50,7	53,7	47,6	47,3
Andel beboere på institusjon under 67 år	5,5	7,9	3,7	3,2	5,9	8
Andel beboere 80 år og over i institusjoner	73,1	71,2	77,7	70,9	73	72,8
Produktivitet						
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. hjemmetjenestebruker i kroner	98335	124464	129666	113108	116138	123932
Mottakere pr. årsverk i hjemmetjenesten	3,6	3,9	2,7	3,2	3,5	3,1
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. plass i komm. inst.	572074	583015	531423	611000	572247	603762
Plasser i institusjoner pr årsverk	0,7	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7

Tabell 4.8 Nøkkeltall Kostra. Pleie og omsorg. Kommunene i Glåmdalen sammenliknet med kommune grupper

	Våler	Kong- svinger	Eidskog	Sør-Odal	Åsnes	Grue	Nord- Odal	Gruppe 2	Gruppe 8	Gruppe 10	Gruppe 11
Netto driftsutgifter											
Netto driftsutgifter pleie og omsorg pr innbygger	13423	9752	11696	10154	14198	15136	12043	11260	7862	9252	10207
Andel innbyggere over 67 år	19,6	15	18,6	16,3	20,8	21,7	18,3	16,5	11,7	13,9	14,2
Netto driftsutgifter, pleie og omsorg pr. innbygger 80 år og over	197845	217846	190914	182165	191332	185691	206729	187117	206548	191839	199833
Netto driftsutgifter, pleie og omsorg pr. innbygger 67 år og over	68535	65036	62893	62495	68349	69977	65859	68105	67165	66353	71945
Dekningsgrader	0	0	0	0							
Andel innbyggere under 67 år som mottar hjemmetjenester	1,24	1,29	0,71	1,16	2,02	2,52	1,35	1,26	1,11	1,36	1,34
Andel innbyggere 67-79 år som mottar hjemmetjenester	9,4	9,6	12,1	11,6	12,7	12,3	13,3	11,6	9,3	10,6	10,4
Andel innbyggere 80-89 år som mottar hjemmetjenester	34,2	34,1	42,1	33,5	41,2	34,6	34,2	37,7	34	36	36,4
Andel innbyggere 90 år og over som mottar hjemmetjenester	21,4	60,3	50	31,7	55,6	58,8	50	50	48,7	52	48,3
Andel innbyggere 67-79 år i institusjon	2	2,3	2,9	2,1	2,4	3,5	2,4	2	1,8	2,1	2,2
Andel innbyggere 80-89 år i institusjon	14,3	14,7	13,1	15,4	13,6	14,1	14,9	12,7	11	12,8	11,9
Andel innbyggere 90 år og over som er beboere i institusjon	42,9	27	43,9	41,5	37	27,5	46,2	36,2	32,1	34,9	35,5
Andel mottakere av hjemmetjenester under 67 år	22,5	29,5	12,1	23,9	24,7	29,6	22,9	22,7	31,8	29,4	28,5
Andel mottakere av hjemmetjenester over 80 år	50,3	43,5	56,1	45,6	49,3	45,6	42,9	51,1	44,3	46,3	48,3
Andel beboere på institusjon under 67 år	3,4	8,4	2,1	11,4	3,1	3,1	2,9	4,7	9,4	7,7	7,4
Andel beboere 80 år og over i institusjoner	79,3	68,2	74,2	72,4	77,3	70,8	75,4	78,7	71,2	73,8	74,3
Produktivitet	0	0	0	0							
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. hjemmetjenestebruker i kroner	97532	113057	45702	101013	109140	94048	105608	114121	129147	111930	127061
Mottakere pr. årsverk i hjemmetjenesten	2,3	3,9	3	4,2	4	3,5	3,5	3,3	2,9	3,6	3
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. plass i komm. inst.	732397	631873	646000	477162	513444	563402	474158	565502	611942	551719	569795
Plasser i institusjoner pr årsverk	0,8	0,7	0,9	0,7	0,7	0,7	1,1	0,7	0,7	0,8	0,7

Tabell 4.9 Nøkkeltall Kostra 2003. Utgifter til sosialhjelp og tjenesteindikatorer 2003.

	Glåmdal	Hamar- reg	S-Østerdal	N-Østerdal	Hedmark	Landet eks Oslo
Netto driftsutgifter til sosialhjelp pr innbygger	1601	1380	1462	1432	1462	1432
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	3,7	3,3	3,5	3,2	3,5	3,1
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år	6,2	5,6	6	5,8	5,9	5,1
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	5,6	5,2	5,3	5,2	5,3	4,7
Sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde, andel	41,7	39,4	40,3	38,4	40,2	41,8
Brutto driftsutgifter pr. sosialhjelpsmottaker, i kroner	47611	46847	45526	52307	47256	53225
Brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. mottaker	34436	32973	31751	30909	33031	32373
Korrigerte driftsutgifter til sosialtjenesten pr. mottaker	11777	11680	11824	19817	12367	16239
Lønnsutgifter pr. sosialhjelpsmottaker	9936	10438	9008	16848	10516	12977

Tabell 4.10 Utgifter til sosialhjelp og tjenesteindikatorer

	Våler	Kongs- vinger	Eid-skog	Sør-Odal	Åsnes	Grue	Nord- Odal	Gruppe 2 08	Gruppe 11	Gruppe 10	
Netto driftsutgifter til sosialhjelp pr innbygger	1070	1814	2044	654	1794	2410	982	1013	1234	1180	1075
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	3,9	3,9	4,1	2,7	4,2	4,7	2,4	2,7	2,8	2,8	2,8
Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år	6,5	6,3	7,2	4,4	7,2	8,2	4,1	4,7	4,7	4,8	4,7
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	5,9	5,6	6,5	4,1	6,5	7,4	3,7	4,2	4,3	4,3	4,3
Sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde, andel	40,3	52,5	44,7	22,8	34,5	43,4	24,4	32,4	41,1	38,2	34,6
Brutto driftsutgifter pr. sosialhjelpsmottaker, i kroner	30682	51725	51959	27856	48782	57761	45577	42532	49540	48851	43207
Brutto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. mottaker	21331	34845	40282	21891	34067	47713	30472	23512	29973	28841	27321
Korrigerte driftsutgifter til sosialtjenesten pr. mottaker	8961	14382	10282	4213	14279	9681	14325	16423	14964	15363	12887
Lønnsutgifter pr. sosialhjelpsmottaker	8247	11452	9797	3535	12152	7669	13293	13152	11740	11513	10755

Tabell 4.11 Nøkkeltall Kostra Barnevern 2003. Kilde: Kostra 2003.

	Hamar- Glåm-dal reg	N-Øster- S-Østerdal dal	Hed-mark	Landet eks Oslo		
Netto driftsutgifter pr innbygger	687	658	717	564	669	843
Netto driftsutgifter pr innbygger 0-17 år	3347	2950	3334	2405	3077	3491
Netto driftsutgifter pr barn i barneverntjenesten	62177	65539	78838	45777	64703	76592
Barn med undersøkelse ift antall innb. 0-17 år, prosent	2,6	2,2	2,2	2,8	2,3	2,2
Andel barn med barneverntiltak ift. innb. 0-17 år	4,1	3,1	2,7	3,8	3,4	3,4
Brutto driftsutgifter per barn (f.244)	21796	21793	24818	17627	21869	25900
Brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie (f.251)	21708	24183	23090	17266	22408	27030
Brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie (f.252)	181538	199712	208797	229882	197981	192273

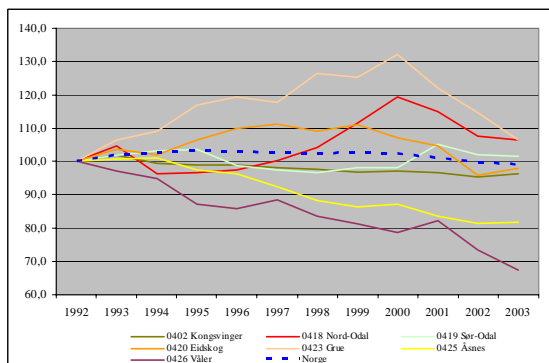
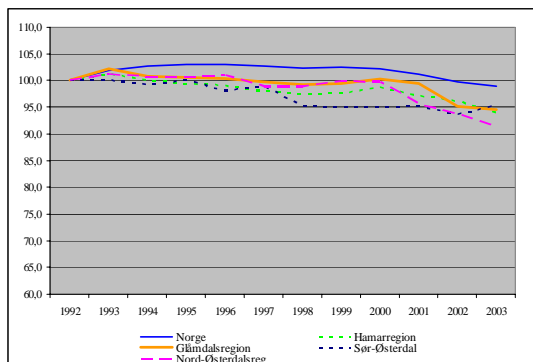
Tabell 4.12 Nøkkeltall Kostra Barnevern 2003.

	Våler	Kong- svinger	Eid-skog	Sør-Odal	Åsnes	Grue	Nord- Odal	Gruppe 02	Gruppe 08	Gruppe 11	Gruppe 10
Netto driftsutgifter pr innbygger	619	724	605	529	662	957	705	637	762	752	738
Netto driftsutgifter pr innbygger 0-17 år	3404	3434	2738	2419	3444	5061	3523	2738	3005	3038	3006
Netto driftsutgifter pr barn i barneverntjenesten prosent	35029	65869	67086	70404	61753	79469	52529	54039	70475	64065	60013
Andel barn med barneverntiltak ift. innb. 0-17 år	5,8	2,4	2,2	1,9	2,9	2,2	2,3	2,5	2,1	2,4	2,5
Brutto driftsutgifter per barn (f.244)	6,6	3,7	3	2,6	4,4	6	5,8	3,8	3,1	3,6	3,7
Brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie (f.251)	10783	23461	23603	16877	22706	22234	29324	19170	22924	21275	21768
Brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie (f.252)	14550	16316	13091	28966	19870	50128	15019	17846	24695	24235	20958
Brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie (f.251)	166000	188857	236000	192333	176000	143300	136857	176455	188483	205099	184217

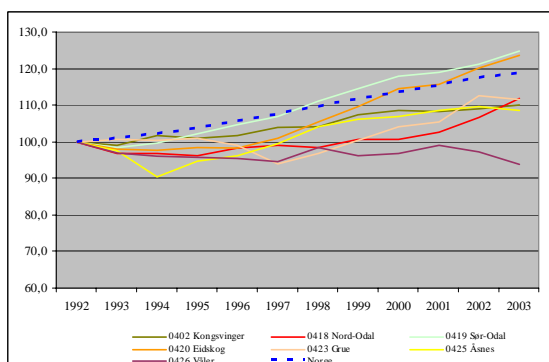
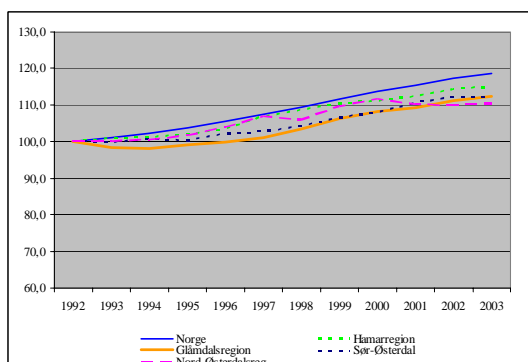
Vedlegg 5 Befolkningsutviklingen i de enkelte aldersgruppene.

Indeks 1992 = 100. Kilde: PANDA og bearbeidet av Østlandsforskning.

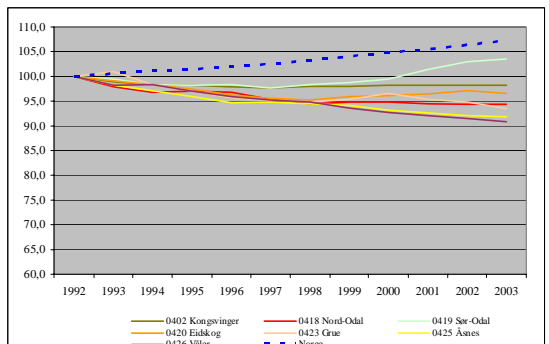
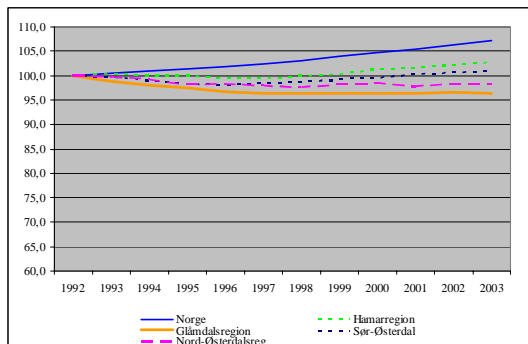
0-5 år



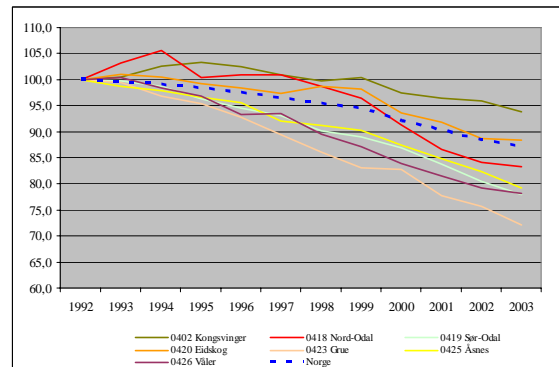
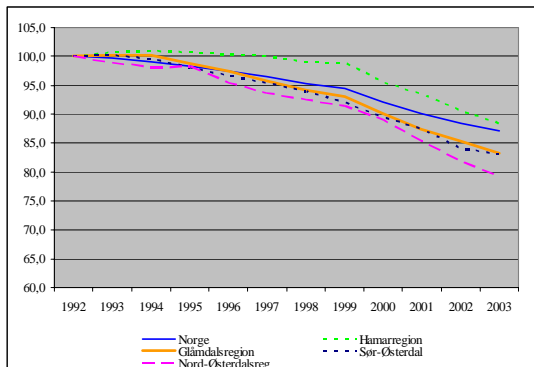
6-15 år



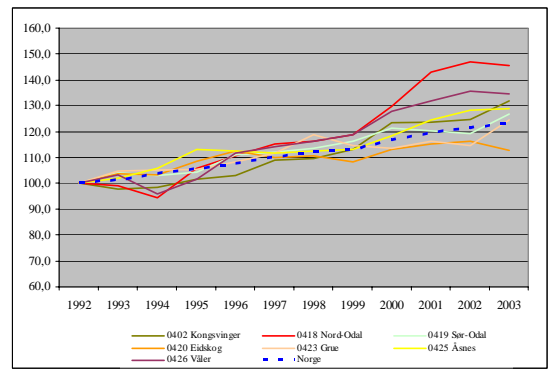
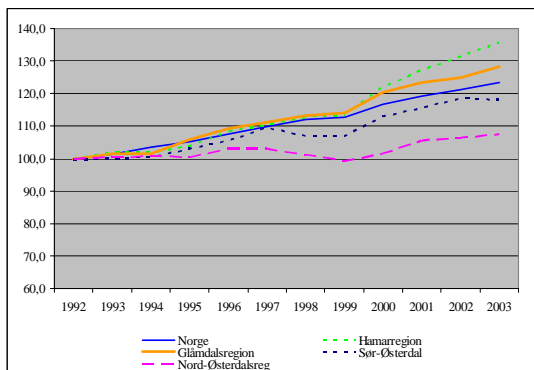
16- 66 år



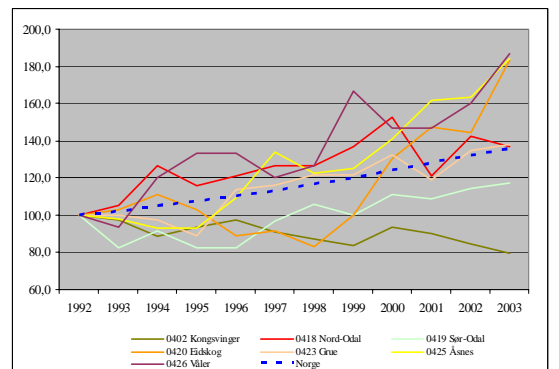
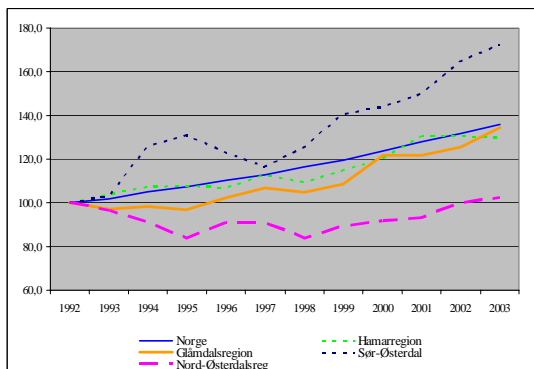
67-79 år



80-89 år



Over 90 år



Kommuneøkonomi og strukturelle utviklingstrekk i Glåmdalskommunene. Er det en sammenheng ?

Hovedproblemstillingen i utredningen er å finne ut om den økonomiske ubalansen i Glåmdalskommunene har sammenheng med bakenforliggende utviklingstrekk som påvirker kommunenes utgifter eller inntekter på en uheldig måte.

Spesielt Solørkommunene er preget av en rekke ugunstige utviklingstrekk som skjev aldersfordeling, reduksjon i arbeidsplasser og folketall og opphopning av ulike levekårsproblemer. De andre Glåmdalskommunene har også noe av de samme problemene, men i varierende og langt mindre grad enn i Solør.

Selv om strukturelle utviklingstrekk skaper utfordringer for kommuneøkonomien, kan de ikke alene forklare den svake økonomien i Glåmdalskommunene.

ØF-Rapport nr.: 06/2004

ISBN nr.: 82-7356-540-8