

SØF-rapport nr. 03/19

Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommunene

**Jon Marius Vaag Iversen
Torgeir Kråkenes
Ole Henning Nyhus
Lars-Erik Borge
Marianne Haraldsvik**

SØF-prosjekt nr. 3192: «Finansielle måltall og handlingsregler»

Prosjektet er finansiert av KS Program for storbyrettet forskning



**SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS
TRONDHEIM, JUNI 2019**

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-8150-168-3 Trykt versjon
ISBN 978-82-8150-169-0 Elektronisk versjon
ISSN 1504-5226

Forord

Dette prosjektet om finansielle måltall og handlingsregler i storbykommunene er utført på oppdrag fra KS Program for storbyrettet forskning. Prosjektførende by har vært Stavanger kommune. Deltakende kommuner har vært Trondheim, Kristiansand, Oslo og Bergen. Prosjektet er gjennomført av Senter for Økonomisk forskning AS.

Formålet med rapporten har vært å analysere storbykommunenes finansielle måltall og handlingsregler, gjennomføre sammenligninger og vise hvordan de benyttes både politisk og administrativt i byene. Til slutt gjennomføres en drøfting og vurdering av behovet for slike handlingsregler. I den forbindelse har vi gjennomført en caseundersøkelse i hver av byene, hvor vi har intervjuet opp mot 80 personer. Vi retter en stor takk til de som har stilt sin tid disponibel for oss og for god organisering blant kontaktpersonene i byene. Vi retter også en stor takk til de involverte i prosjektets nettverksgruppe, som har vært Vibeke Bø Langeland (Stavanger), Hans Ole Rolfsen (Trondheim), Terje Fjellvang (Kristiansand), Arne Kiil (Oslo) og Rune Nordtorp (Bergen). I tillegg har KS vært involvert med Trond Hjelmervik Hansen i begynnelsen av prosjektet og Ingunn Monsen i prosjektets avslutningsfase. Forfatterne er likevel alene ansvarlige for innholdet i rapporten.

Trondheim, juni 2019

Jon-Marius Vaag Iversen (prosjektleder), Ole Henning Nyhus, Lars-Erik Borge, Marianne Haraldsvik og Torgeir Kråkenes

Innholdsfortegnelse

1.	INNLEDNING	1
	Sammendrag	3
	Finansielle måltall eller økonomiske handlingsregler?	9
2.	BAKGRUNN	11
	Lover og anbefalinger	11
	Litteratur	13
3.	DATAMATERIALE OG METODISK UTGANGSPUNKT	16
	Kvantitative data	16
	Kvalitative data	16
	Metodisk utgangspunkt	17
	Kvalitative undersøkelser	17
	Kvantitative undersøkelser	19
4.	KARTLEGGING OG ANALYSE AV ØKONOMISTYRING I STORBYKOMMUNENE	20
	Sammenligninger av økonomistyring i storbykommunene	22
	Netto driftsresultat	22
	Gjeld	25
	Disposisjonsfond	31
	Andre finansielle måltall og handlingsregler	33
	Øvrige kommuner i ASSS – typer regler	34
	De finansielle måltallenes rolle i kommunene	36
	Vektlegging og prioritering av måltallene	37
	I hvilken grad oppleves måltallene og handlingsreglene som styrende?	38
	Kommunesammenslåinger og konsekvenser for handlingsregler og måltall	42
5.	ANALYSER AV NETTO DRIFTSRESULTAT I STORBYKOMMUNENE	44
	Formuesbevaring og regler for netto driftsresultat	44
	Bakgrunn	44
	Absolutt kommunal formuesbevaring	44
	Korrigert netto driftsresultat på kommunenivå	46
	Styrker og svakheter rundt bruk av korrigert netto driftsresultat for enkeltkommuner	51
	Modell for anbefalt nivå på netto driftsresultat	53

6. DISKUSJON AV ANALYSER OG ANBEFALINGER OM HANDLINGSREGLER I STORBYKOMMUNENE.....	60
LITTERATUR	72
VEDLEGG A: INTERVJUGUIDER.....	75
VEDLEGG B: DETALJERT BESKRIVELSE AV HANDLINGSREGLER OG MÅLTALL I DE FEM STORBYKOMMUNENE.....	79
Oslo.....	79
Kristiansand	83
Stavanger	87
Bergen.....	92
Trondheim	96
VEDLEGG C: KORT BESKRIVELSE AV MÅLTALL OG HANDLINGSREGLER FOR ØVRIGE ASSS-KOMMUNER	101
VEDLEGG D: TABELLER OG FIGURER.....	104
VEDLEGG E: ANALYSER AV NETTO DRIFTSRESULTAT.....	107

1. Innledning

Flere kommuner har i dag finansielle måltall og økonomiske handlingsregler. Disse er ofte knyttet til netto driftsresultat, gjeld og disposisjonsfond. Hvilke regler eller måltall kommunene har varierer, og de har blitt innført til ulike tidspunkt. Forslag til ny kommunelov fastsetter krav om at kommunene skal ha finansielle måltall knyttet til sin økonomistyring. Den sier imidlertid ingenting om hva man skal ha måltall knyttet til og hvordan de skal utformes (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018).

Svært mange kommuner har finansielle måltall om netto driftsresultat. Dette er knyttet tett opp mot Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (heretter TBU) sin anbefaling om netto driftsresultat for kommunesektoren, som er basert på prinsippet om formuesbevaring. Anbefalingene fra 2014 er imidlertid for kommunene samlet og kan normalt sett ikke brukes som anbefaling for den enkelte kommune. Mange kommuner skjeler imidlertid til TBUs anbefaling (Aalen mfl., 2018). Denne rapporten gjør beregninger på kommunenivå for netto driftsresultat basert på prinsippet om absolutt kommunal formuesbevaring.

Det er ingen omfattende forskningslitteratur om kommunale eller regionale finansielle måltall og handlingsregler. En nylig publisert norsk forskningsrapport (Aalen, Grimsby, Pedersen, Haakonsen og Lie, 2018) omhandler kommunale anbefalinger om netto driftsresultat og disposisjonsfond. I tillegg er det flere internasjonale studier av nasjonale måltall.

For oppdragsgiver, KS Program for storbyrettet forskning, var målet for prosjektet å frambringe ny og relevant kunnskap om hvilke virkemidler storbykommunene benytter i sin styring av økonomien for å sikre balanse over tid og en best mulig og stabil tjenesteproduksjon, samt hvordan de benyttes. Her ble formuesbevaring og økonomisk usikkerhet vektlagt av oppdragsgiver. Det var videre en målsetting med prosjektet at man skulle få innspill til virkemidler og bruken av disse for en best mulig langsiktig styring av økonomien. Problemstillingene som ble formulert fra oppdragsgiver var firedelt og er gjengitt her:

- a) En kartlegging utført av ASSS viser at de ti største kommunene i landet benytter flere handlingsregler og finansielle måltall i økonomistyringen – hvilke typer regler benyttes og hva søkes oppnådd?
- b) Hvordan benyttes og oppleves disse målene og handlingsreglene hos politisk og administrativ ledelse i styringen av de fem storbykommunene med hensyn til:

- Handlefrihet på kort og lang sikt
 - Forutsigbarhet og stabilitet
 - Styring og måling
 - Bykasse og kommunekonsern
- c) I hvilken grad oppnår kommunene de ønskede effektene (langsiktig økonomisk balanse, verdibevaring og lav økonomisk risiko) i styringen av økonomien ved hjelp av de fastsatte handlingsreglene og måltallene?
- d) Med grunnlag i innhentede data og analyser ønsker oppdragsgiverne en drøfting og vurdering av handlingsregler og mål i økonomistyringen ut i fra hva som er mest relevant for å oppnå storbykommunenes overordnede målsettinger. Dette ønskes både for hver storbykommune og samlet. I tillegg ønskes vurderinger av hvor ressursene bør settes inn i det videre utviklingsarbeidet, både lokalt og sentralt.

For å belyse de ulike problemstillingene har vi blant annet gjennomført intervjuer av nesten 80 personer i de fem storbykommunene. Dette er personer fra både administrativt og politisk nivå. Formålet med intervjuene var å få kjennskap til bakgrunnen for de måltallene man har, begrunnelser for hvordan de er benyttet, kjennskap i organisasjonen, formål og styring, samt hvor bindende måltallene er. Basert på dette har vi beskrevet kommunenes måltall og betydningen av disse, og foretatt en sammenligning mellom byene. Enkle analyser av historiske data bidrar til forståelse av hvordan kommunene har tilpasset seg til sine måltall.

Inspirert av beregningene fra TBU har vi gjennomført analyser av netto driftsresultat for hver av kommunene for å gi en anbefaling om finansielle måltall knyttet til netto driftsresultat. I tillegg har vi, for å synliggjøre påvirkningen av andre måltall og økonomiske størrelser, gjennomført regresjonsanalyser som skal si noe om hvordan disse påvirker måltallet om netto driftsresultat. For å ivareta anbefalingene i ny kommunelov og oppdragsgivers behov for analyser, gjennomføres mange av analysene på flere kommunale enhetsnivå; herunder for kommunekasse, kommunale foretak, kommunekasse og kommunale foretak samlet, samt for kommunekonsern. Resultatene fra denne analysen kan benyttes for å planlegge fremtidig minimumsnivå på netto driftsresultat som kreves for å oppnå absolutt formuesbevaring.

Sammendrag

Utgangspunktet for denne rapporten har vært å analysere storbykommunenes finansielle måltall og handlingsregler. Ny kommunelov (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2018) legger føringer for kommunene med tanke på måltall og handlingsregler. For å sikre langsiktig styring av kommunenes økonomi er det lovfestet at kommunestyret skal fastsette finansielle måltall for kommunens økonomiske utvikling. Loven krever ikke at de finansielle måtallene skal være bindende for årsbudsjettene og økonomiplanperioden, men måtall fremheves som et verktøy som kan bidra til å sikre økonomisk handlefrihet for kommende generasjoner. Det er heller ikke lovfestet hvilke indikatorer disse måtallene skal knyttes til, men netto driftsresultat og gjeld er nevnt i forskriften. Kommunene som inngår i dette prosjektet har uavhengig av ny kommunelov innført finansielle måtall for sin økonomistyring.

Det er svært lite forskningslitteratur som direkte omhandler kommunale eller regionale finansielle måtall eller handlingsregler. De fleste relevante publikasjoner omhandler slike regler på nasjonalt nivå. Blant annet viser International Monetary Fund (2009) til samme utvikling som diskutert ovenfor, hvor det i 1990 kun var syv nasjoner som hadde pålagt seg selv finansielle handlingsregler. I 2009 var antallet nasjoner med finansielle handlingsregler økt til 80. 60 land hadde da regler knyttet til henholdsvis underskudd og/eller gjeld, mens 25 nasjoner hadde innført restriksjoner knyttet til utgiftsnivået. Av norske studier er det relevant å trekke fram Aalen mfl. (2018). De analyserer kommunenes risikoevne og argumenterer basert på disse resultatene at risikohåndteringsevne bør inkorporeres som en parameter i nivået på anbefalingen for netto driftsresultat. Rapporten gir også minimumsanbefalinger om netto driftsresultat og disposisjonsfond med utgangspunkt i den enkelte kommunes økonomi. Modellen bygger på en forutsetning om stabil tjenesteproduksjon. For kommunesektoren samlet er anbefalingene i tråd med anbefalingene fra TBU.

Problemstillinger

Problemstillingene i dette prosjektet er belyst både gjennom caseundersøkelser og kvantitative analyser. Vi har intervjuet både politisk og administrativt nøkkelpersonell i alle de fem inkluderte storbykommunene, samt gjennomgått politiske saker, kommunale planer og andre relevante dokumenter. De kvantitative analysene består i enkle deskriptive framstillinger, analyser av netto driftsresultat inspirert av TBU-metoden og regresjonsanalyser av anbefalt netto driftsresultat.

Kartlegging og sammenligninger

En del av rapporten er en kartlegging av hver av de fem storbykommunene. Caseundersøkelsene har vært en viktig informasjonskilde i å kartlegge de finansielle måltallenes posisjon i kommunene. Kartleggingen viser at alle de fem storbykommunene har finansielle måltall knyttet til sin økonomistyring som tilfredsstiller fremtidige krav som følger av ny kommunelov. Det er likevel en del forskjeller i nivå og innretning på måltallene som kommunene benytter. Alle kommunene har måltall knyttet til netto driftsresultat. Nivået varierer fra 1,5 % (Oslo) til 3 % (Stavanger). Kommunene gjør imidlertid ulike korrigeringer, slik at de ikke er direkte sammenlignbare. Alle kommunene har også måltall knyttet til gjeld eller gjeldsutvikling. Fire av de fem storbykommunene har måltall om gjeldsgrad, gjennom brutto eller netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter. Kristiansand kommune har formulert sitt måltall som et gjeldstak. Fra 2011 ble ikke dette måltallet justert, men fra og med 2019 reguleres det årlig med en prisindeks. Oslo kommune har hatt måltall om gjeldsgrad, men det var ikke knyttet til et bestemt nivå i forhold til brutto driftsinntekter. Fra og med budsjettet for 2019 omtales ikke lengre dette måltallet.

Andre måltall i storbykommunene er knyttet til disposisjonsfond, kapitalutgifter, vedlikehold og egenfinansiering av investeringer. I tillegg til dette nevnes deler av kommunenes finansreglement, slik som for eksempel rentebinding og bufferfond for finansforvaltning. Stavanger kommune er den eneste kommunen som har måltall om egenfinansieringsgrad av investeringene. Denne tilsier at låneopptak maksimalt kan utgjøre 50 % av investeringene. Det er likevel flere av de andre kommunene som diskuterer egenfinansiering i sine styringsdokumenter, blant annet i forbindelse med gjeldsvekst. I Trondheim kommune har man et måltall om at kapitalkostnadene skal utgjøre 8 % av frie disponible inntekter. Dette er definert som summen av skatteinntekter, rammetilskudd, tilskudd til ressurskrevende tjenester og tilskudd til flyktninger og eiendomsskatt. Dette vil si at man i perioder med lav rente vil betale ekstraordinære avdrag. Flere av kommunene har strategier knyttet til vedlikeholdsplaner og ofte er disse knyttet opp mot FDV-nøkkelen for Holte-standard¹. I Bergen har man imidlertid en handlingsregel knyttet til denne vedlikeholdsstandarden, som er sidestilt med de andre måltallene. Det forekommer måltall for disposisjonsfond i flere av byene. I Bergen er dette knyttet opp mot akkumulert premieavvik, mens det i Trondheim ses i sammenheng med driftsinntektene. Dette gjelder også i Kristiansand, hvor man har måltall for den sentrale delen

¹ Holte-standard innebærer en vedlikeholdsstandard etter Holte byggsafe FDV-nøkkel, som er et oppslagsverk for budsjettering av forventede drifts- og vedlikeholdskostnader innenfor både offentlig og privat virksomhet. www.holte.no

av disposisjonsfondet. Her er det også et måltall knyttet til at differansen mellom fond og akkumulert premieavvik ikke skal øke. I forbindelse med kommunesammenslåingsprosessen for nye Stavanger kommune er det også formulert et måltall for størrelsen på disposisjonsfondet i de inkluderte kommunene på minst 6 % av brutto driftsinntekter.

Det er ulikheter både mellom og innad i byene for hvorvidt måltallene oppfattes som bindende eller styrende. I alle de fem storbykommunene er det minst ett av måltallene som brytes enkelte år dersom man studerer budsjett og økonomiplan de siste tre årene. I den ene ytterkanten er Oslo kommune som i større grad vektlegger annen styringsinformasjon enn de finansielle måltallene i sin økonomistyring. Man har også oppnådd gode resultater i flere år, selv om de langsiktige investeringsplanene tilsier betydelig økende gjeldsgrad. I de andre byene vektlegges måltallene mer, selv om det er forskjeller mellom byene i hvilke måltall som vektlegges tyngst. Stavanger er den av storbykommunene som har tydeligst fokus på måltallet for netto driftsresultat, mens i Bergen kommune er det vedlikeholdsstandarden som får mest oppmerksomhet. I Trondheim kommune er det mest diskusjon knyttet til måltallet om kapitalutgifter, mens politikere og administrasjon i Kristiansand har mest oppmerksomhet på måltallet om gjeldstak.

Det er mange faktorer som påvirker enkeltkommuner, og mange av disse er felles for kommunene. Et eksempel på dette er uforutsett økt skatteinntang, som har påvirket resultatene i kommunene positivt de siste årene. Selv om det er en del utenforstående faktorer som er viktige, så gir analysene i denne rapporten klare indikasjoner på at de finansielle måltallene har en virkning. Sammenhengen mellom årsak og virkning er imidlertid ikke mulig å fastslå i dette prosjektet. Flere av måltallene er satt basert på historisk nivå og måltallene er tilpasset kommunenes økonomi. Vi har imidlertid sett flere eksempler på at måltallene påvirker hvordan kommunen planlegger og vi har sett eksempler på hvordan kommunene har tilpasset seg annerledes etter innføring av måltall. Det er gitt flere eksempler på dette i denne rapporten.

Formuesbevaring og netto driftsresultat

En vesentlig del av denne rapporten omhandler prinsippet om formuesbevaring og måltall om netto driftsresultat. TBU opererer med et begrep de kaller *korrigert netto driftsresultat*, hvor det ordinære netto driftsresultatet korrigeres for kapitalslit, inflasjonsgevinst og refusjon av merverdiavgift i investeringsregnskapet. Korrigert netto driftsresultat tar utgangspunkt i *absolutt kommunal formuesbevaring*, som i korte trekk handler om at driften ikke skal tære på kommunens formue over tid.

På veien fra brutto driftsresultat til det ordinære netto driftsresultatet trekker man først fra netto finans og avdrag før man legger til avskrivningene (som er kostnadsført i brutto driftsresultat), slik at disse ikke skal ha resultateffekt. Netto driftsresultat er dermed det som er igjen til å finansiere investeringer og netto avsetninger til fond over driften. Et positivt netto driftsresultat er imidlertid ikke nødvendigvis nok til å oppnå det TBU kaller absolutt kommunal formuesbevaring, og korrigeringsene som gjøres sikrer at man ved et korrigert netto driftsresultat på 0 vil bevare verdien av formuen, og at det overskytende kan brukes til å finansiere investeringer over driften.

For at denne beregningsmetoden skal kunne gjennomføres for enkeltkommuner må det gjøres noen antagelser som fordeler kapitalslit og inflasjonsgevinst fra nasjonale aggregater og ned til enkeltkommunene. Vi argumenterer for at antagelsene er gode nok, og presenterer derfor analyser og anbefalinger for de fem storbykommunene i prosjektet. Analysene gir ulike svar for de ulike kommunene, der noen havner under og noen over den generelle anbefalingen fra TBU på 1,75 %.

Vi har også gjennomført regresjonsanalyser av faktorer som påvirker anbefalingene om netto driftsresultat. Disse analysene tar utgangspunkt i data for alle norske kommuner. Resultatene fra disse analysene viser hvordan avskrivninger, lånegjeld og avdrag påvirker anbefalingene. Høyere avskrivninger henger sammen med høyere kapitalslit, og netto driftsresultat må derfor være høyere slik at man investerer nok til å kompensere for kapitalslitet. Netto lånegjeld har et negativt estimat, som virker gjennom inflasjonsgevinsten. Dette er en partiell effekt. Et høyt gjeldsnivå som følge av høyt historisk investeringsnivå vil også gi høye avskrivninger, og inflasjonsgevinsten vil bare dempe effekten på kravet til netto driftsresultat. Høye avdrag reduserer også kravet til netto driftsresultat. Dette skyldes at netto avdrag inngår i det ordinære netto driftsresultatet, men ikke i det korrigerede. Differansen mellom dem vil derfor reduseres når avdragene øker.

Resultatene fra regresjonsanalysene blir benyttet for å kunne gi anbefalinger om hva netto driftsresultat bør være frem i tid. På denne måten vil vi beregne koeffisienter som forklarer hvordan endringer i forskjellige finansielle størrelser påvirker forskjellen mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat. Ved å inkludere budsjetterte tall fra økonomiplanen kan man finne anbefalte minimumsverdier på netto driftsresultat etter prinsippet om absolutt formuesbevaring.

Vurderinger og implikasjoner

I utgangspunktet kan man tenke seg at en målsetting om netto driftsresultat er tilstrekkelig. Dette er fordi andre tenkelige nøkkeltall det kunne være aktuelt å bruke som måltall implisitt må følges om man skal nå måltallet om netto driftsresultat. Likevel har det erfaringsvis vist seg, dokumentert i caseundersøkelsene i denne rapporten, at måltall om gjeld er effektive og at mål om gjeldsutviklingen er et viktig virkemiddel i å nå målsettingen om netto driftsresultat. Dette gjelder spesielt på lang sikt. På kort sikt vil det være enkelt å nå målsettingen om netto driftsresultat ved å for eksempel lånefinansiere alle investeringer. På lang sikt, og spesielt ved renteøkninger, vil derimot en for høy gjeldsgrad gjøre at man må bruke en stor andel av driftsbudsjettet på å betjene gjeld, og dermed kutte i investeringer eller tjenesteproduksjon for å nå målsettingen om netto driftsresultat. Også regler om egenfinansiering av investeringer vil begrense kommunens muligheter til å investere over evne i dag på bekostning av fremtiden. Vi kommer ikke med noen anslag på hva som er bærekraftig gjeldsgrad for kommunene, men velger heller å synliggjøre de langsiktige konsekvensene for driftsbudsjettet knyttet til forskjellige nivåer på gjeldsgrad, slik at kommunene selv kan ta et informert valg om hvilken gjeldsgrad den er villig til å ha.

I tillegg til gjeld og netto driftsresultat har noen kommuner målsettinger knyttet til økonomisk buffer i form av disposisjonsfond. Noen kommuner ser dette i sammenheng med det akkumulerte premieavviket, mens andre hovedsakelig argumenterer med behovet for et disposisjonsfond som en økonomisk buffer for å håndtere uventede endringer i inntekter eller utgifter. Prinsippet om formuesbevaring kan også benyttes i denne sammenhengen. Vi har gitt anbefalinger om netto driftsresultat for hver av kommunene som sikrer bevaring av kommunens formuesverdier. Disposisjonsfondet bør derfor være tilstrekkelig stort til å bevare den kommunale formuen også ved midlertidige fall i netto driftsresultat. Størrelsen på fondet bør derfor avhenge av hvor raskt man kan justere inn økonomien til nye rammebetingelser etter et midlertidig sjokk. Når storbyene har et mål om positivt netto driftsresultat, får de automatisk en buffer mot kommunelovens bestemmelser om at netto driftsresultat som hovedregel ikke kan være negativt. Driftsutgiftene kan skjermes fra «små» sjokk som kan absorberes ved å la netto driftsresultat være lavere enn målet i perioder, mens «store» sjokk kan håndteres ved overføringer fra disposisjonsfondet. Svingninger i netto driftsresultat og/eller bruk av disposisjonsfond er altså sentrale virkemidler for å skjerme driftsutgiftene fra negative sjokk.

Konklusjoner og implikasjoner for andre kommuner

Denne rapporten har først og fremst fokusert på de fem deltakende storbykommunene i prosjektet. Det er likevel en del resultater fra prosjektet som kan gi generelle anbefalinger for kommune-Norge. Oppsummeringen ovenfor beskriver noe av dette. Nedenfor skal vi forsøke å generalisere ytterligere.

Denne rapporten har vist at storbykommunene allerede benytter finansielle måltall i sin økonomistyring. Aalen mfl. (2018) som fokuserer på et bredere utvalg av kommuner beskriver også at bruken av slike måltall er utstrakt, men at det varierer en del. Også i dette prosjektet har vi sett at typen måltall og nivået på måltallene varierer mellom kommunene. Ny kommunelov setter krav til kommunene om å innføre finansielle måltall. Loven legger imidlertid ikke føringer på hvilke måltall og hvordan de skal utformes. Nedenfor presenteres noen oppsummerende punkter:

- De mest benyttede måltallene handler om netto driftsresultat, gjeld og disposisjonsfond. Vi har vist at dette også er de mest sentrale økonomiske størrelsene å knytte måltall til, og at netto driftsresultat er det mest sentrale.
- Måltall om gjeld og disposisjonsfond, samt eventuelle andre måltall tilpasset kommunens behov, kan være viktige virkemidler om å nå målet om netto driftsresultat både i inneværende budsjettår og over tid.
- Teknisk beregningsutvalg sin anbefaling om netto driftsresultat gjelder for kommune-sektoren samlet. Rapporten synliggjør behovet for kommunespesifikke anbefalinger.
 - o Viktige variable for å begrunne ulike nivå på netto driftsresultat er avdrag, gjeld, investeringer og kapitalslit.
 - o Våre anbefalinger for storbyene strekker seg fra 0,9 % til 3,1 %.
- Måltall knyttet til gjeldsgrad eller gjeldstak har vist seg å være effektive.
 - o Endringene i gjeldsgrad påvirker rentekostnader, som i neste omgang påvirker det økonomiske handlingsrommet. Gjeldsgraden kan benyttes som virkemiddel for å nå måltallet om netto driftsresultat over tid.
- Alle byene har et forhold til egenfinansieringsgrad i økonomistyringen, men det er likevel kun Stavanger kommune som har formulert finansielt måltall knyttet til dette. På samme måte som måltall om kapitalkostnader i Trondheim kommune kan også dette være viktige virkemidler for å nå målsettingen om netto driftsresultat over tid.
- Alle byene som inngår i dette prosjektet har også et forhold til disposisjonsfond i økonomistyringen og flere har måltall knyttet til det.

- Vår viktigste argumentasjon for å ha måltall knyttet til det er en buffer for å håndtere risiko.
- Driftsutgiftene kan skjermes fra små «sjokk» i økonomien ved å la netto driftsutgifter være lavere enn målet i perioder, mens «store» sjokk kan kreve overføringer fra disposisjonsfondet.
 - Sammenhengen må evalueres årlig.
 - Ikke grunnlag for å sette spesifikke mål for disposisjonsfond.
 - Dersom disposisjonsfondet er tilstrekkelig «stort», kan det benyttes til å skjerme drifts- og investeringsutgifter slik at investeringsplaner kan gjennomføres uten å ta opp mer lån enn forutsatt i budsjettet.
 - Ved permanente sjokk tilpasses aktiviteten til nye rammebetingelser.
- Analysene viser at kommunekasse-nivået gir begrensninger når man analyserer finansielle måltall, siden kommunene er ulikt organisert. Retningslinjene om konsolidert regnskap for rettssubjektet motiverer for analyser av de kommunale foretakene og kommunekassen i tillegg til rene konsernanalyser. Rapporten gir grunnlag for å anbefale at data i KOSTRA burde være enklere tilgjengelig for rettssubjektet.

I tillegg til dette poengterer rapporten langsiktighet og politisk forankring som vesentlig for effekten av de finansielle måltallene.

Finansielle måltall eller økonomiske handlingsregler?

Dette prosjektet har hatt som oppdrag å kartlegge og analysere finansielle måltall og økonomiske handlingsregler. Gjennom undersøkelser i kommunene finner vi at man i flere kommuner ikke har et klart skille mellom begrepene måltall og handlingsregler, og at man bruker begge begrepene om sine styringsverktøy. I denne rapporten vil vi imidlertid gjøre et skille mellom disse begrepene. *Finansielle måltall* er målsettinger som en kommune styrer etter. Et godt eksempel er netto driftsresultat som alle kommunene har en målsetting knyttet til. Måltallet vil da være nivået på målsettingen om netto driftsresultat. Dette er ikke en handlingsregel i den forstand at man ved ikke å nå måltallet må gjøre umiddelbare endringer eller tilpasninger. En økonomisk handlingsregel er derimot, i ordets direkte forstand, en regel som følges til enhver tid. Et eksempel her er Holte-standard for vedlikehold av eiendom i Bergen kommune. Dette er en regel som man følger til enhver tid. Det er ikke en regel som man etter norsk lov er pålagt å følge, men en handlingsregel som kommunen har pålagt seg selv. Bergen kommune uttaler også at de ser på denne standarden som en handlingsregel. Man kan

også si dette om gjeldstaket i Kristiansand kommune. Kristiansand kommune har vedtatt en handlingsregel om et tak på gjelden. Som vi skal beskrive senere i denne rapporten, så følges denne regelen til punkt og prikke og utfordres ikke verken av politikere eller administrasjon. Kristiansand omtaler alle sine måltall som handlingsregler. Også regelen om kapitalutgifter i Trondheim kommune kan delvis omtales som en handlingsregel. Vi beholder dette skillet mellom begrepene gjennom rapporten.

2. Bakgrunn

Dette kapitlet beskriver bakgrunnsmateriale og nødvendig dokumentasjon for analysene i prosjektet. Vi har primært fokusert på KommuneLoven, og da særlig arbeidet med ny kommunelov. Selv om økonomibestemmelsene i ny kommunelov først trer i kraft fra januar 2020, er vår vurdering at det er mest aktuelt å ta utgangspunkt i de rammene som blir styrende for kommunene fremover. De fem involverte kommunene har hatt finansielle måltall eller økonomiske handlingsregler før arbeidet med ny kommunelov ble påstartet. Det er imidlertid stor variasjon i tidspunktet for innføring av finansielle måltall i kommunene. Mens Stavanger kommune har hatt de samme finansielle måltallene i mer enn 20 år, er måltallene stort sett innført i løpet av de siste ti årene i de andre kommunene. Med den nye kommuneloven blir finansielle måltall ytterligere aktualisert.

Lover og anbefalinger

KommuneLoven regulerer kommunenes virksomhet, herunder også økonomiforvaltningen. Formålet med økonomibestemmelsene i kommuneloven er å støtte opp under det lokale selvstyre. I juni 2013 ble kommunelovutvalget oppnevnt for å gjøre en samlet gjennomgang av kommuneloven. Utvalgets arbeid resulterte i NOU2016:4 Ny kommunelov, som ble fulgt opp med forslag til ny kommunelov i Prop. 46L (2017-2018), og vedtatt 7. juni 2018 (Innst. 369 L (2017-2018)). Den nye kommuneloven skal gjelde fra 1.7.2019, men økonomibestemmelsene trer etter planen først i kraft 1.1.2020.

Departementets forslag til ny kommunelov fulgte i stor grad kommunelovutvalgets anbefalinger. Grunnstammen i kommuneloven videreføres, som blant annet innebærer at kommunestyret har ansvar for å styre og ha kontroll med økonomien, samt har frihet til å prioritere innenfor de økonomiske og rettslige rammer. I tillegg videreføres skillet mellom drift og investering, samt balansekravet.

En av endringene i loven er en generalbestemmelse som fremhever kommunens ansvar for helhetlig og langsiktig økonomiforvaltning. §14-1 sier at «Kommuner skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid». Det er ingen fasit på hva som er en god forvaltning over tid, så det åpnes for bruk av skjønn. Ett av argumentene for denne

presiseringen i loven er å fremheve kommunenes ansvar for en langsiktig økonomiforvaltning utover å oppfylle minimumskravene.²

Som et verktøy for å sikre langsiktig styring av kommunens økonomi, er det lovfestet at kommunestyret skal fastsette finansielle måltall for kommunens økonomiske utvikling. Loven krever ikke at de finansielle måltallene skal være bindende for årsbudsjettene og økonomiplanperioden, men måltall fremheves som et verktøy som kan bidra til å sikre økonomisk handlefrihet for kommende generasjoner. I tillegg trekker kommunelovutvalget frem at bruk av finansielle måltall kan være et virkemiddel som sikrer åpenhet rundt kommunens økonomiforvaltning gjennom å etablere grunnlag for å vurdere den faktiske økonomiske utviklingen opp mot en ønsket langsiktig utvikling.

En annen lovendring er at kommunene nå skal levere et konsolidert regnskap for kommunen som juridisk enhet. I dag kan deler av kommunens tjenester organiseres bl.a. i kommunale foretak. Kommunale foretak er del av kommunen som rettssubjekt. Kommunelovutvalget peker på at når de ulike regnskapene i kommunen konsolideres til ett regnskap, så vil det bidra til å synliggjøre den reelle økonomiske situasjonen i kommunene. I høringsnotatet for ny kommunelov diskuteres det konsoliderte regnskapet og rapportering til KOSTRA. Her blir det foreslått en metode for omlegging av utarbeidelsen av konserntall fra SSB, hvor det nye konsoliderte regnskapet skal danne grunnlag for konserntallene i KOSTRA. På den måten vil kommunestyret ha bedre grunnlag for helhetlig styring og kontroll med kommunens økonomi. Kommunelovutvalget trekker også frem at kommuner med mange foretak eller foretak med stor økonomisk betydning, vil ha nytte av å knytte finansielle måltall til det konsoliderte regnskapet for kommunen. Ett av målene med konsolidert regnskap er å synliggjøre kommunenes samlede økonomi uavhengig av organisering. For øvrig er balansekrav, inndekningsplikt, skillet mellom drift og investering, lånebegrensninger og ROBEK sentrale elementer som videreføres, men med noen justeringer og tilføyelser.

Skillet mellom drift og investering er et prinsipp som videreføres i ny kommunelov. Dette skillet er et trekk ved kommuneregnskapet som avviker fra regnskapet etter regnskapsloven. Skillet mellom drift og investering bygger på en forutsetning om at kommunene skal finansiere driften med løpende inntekter. I tillegg bidrar balansekravet til å definere et nødvendig minimum for kommunenes økonomistyring. Balansekravet innebærer at kommunene er pålagt

² De føringer som økonomibestemmelsene i kommuneloven i sin helhet legger på kommunene, kan ses på som et minimumskrav. Blant annet balansekravet som setter rammen for størrelsen på driftsutgiftene kommunene kan budsjettere med.

å utarbeide et budsjett med et driftsresultat som er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. Det er likevel mulig å budsjettere med negativt driftsresultat i et enkeltår så lenge dette kan dekkes inn med bruk av oppsparte driftsmidler. Dersom man får et regnskapsmessig merforbruk, skal det angis hvordan merforbruket skal dekkes inn i løpet av to år (i noen tilfeller fire år eller mer). Balansekravet er å regne som et nødvendig minimum, og skal bidra til å sikre at kommunene tilpasser driften til inntektsrammene.

Balansekravet legger ikke føringer på størrelsen på netto driftsresultat. Netto driftsresultat angir hvor mye kommunene sitter igjen med av drifts- og finansinntekter når driftsutgifter, finansutgifter og avdrag på lån er fratrasket. Når netto driftsresultat er positivt, innebærer det at kommunene har mulighet til å disponere midler til fondsavsetninger, finansiering av investeringer og inndekning av merforbruk fra tidligere år. Et positivt netto driftsresultat over tid innebærer at investeringene også finansieres med en andel av driftsmidler.

Anbefalinger fra TBU

Teknisk beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi (TBU) har siden høstrapporten 2014 anbefalt at netto driftsresultat for kommunene bør være på 1,75 prosent. Anslaget er et gjennomsnittsmål beregnet ut fra prinsippet om absolutt kommunal formuesbevaring, som innebærer at realverdien på formuen opprettholdes over tid. Kravet til netto driftsresultat som tilfredsstiller formuesbevaring sier også noe om hvor stor andel av investeringene som kan dekkes gjennom driften. Anbefalingen fra TBU er et gjennomsnittsmål for kommunesektoren samlet over tid, men for den enkelte kommune kan det være ideelt med både høyere og lavere netto driftsresultat enn TBUs generelle anbefalinger. Dette skyldes primært at det er store forskjeller i kommunenes investeringsnivå og i hvordan investeringene er finansiert. Kommuner med høye avskrivninger vil partielt sett måtte ha et høyere netto driftsresultat enn 1,75 for å ikke tære på formuen, mens høy gjeld, høye netto avdragsbetalinger og høyt nivå på momskompensasjon fra investeringer trekker i motsatt retning.

Litteratur

Det er svært lite forskningslitteratur som direkte omhandler kommunale eller regionale finansielle måltall eller handlingsregler. De fleste relevante publikasjoner omhandler slike regler på nasjonalt nivå. I denne delen skal vi presentere relevant norsk og internasjonal litteratur.

I Norge hadde man frem til år 2000 en hard budsjettbetingelse ved at staten førte kontroll av budsjett og låneopptak i alle kommuner. Etter dette har ikke lenger kommunene vært underlagt en statlig kontroll med strenge budsjettbetingelser. Men en viktig kontrollmekanisme fra 2001 har imidlertid vært at den såkalte ROBEK-ordningen (Register om betinget godkjenning og kontroll), hvor kommuner som i hovedsak ikke dekker inn merforbruk i løpet av to år blir underlagt statlig kontroll og godkjenning slik situasjonen var før 2001. I praksis er dette en hovedregel om at netto driftsresultat ikke kan være negativt. Med innføringen av ny kommunelov (LOV-2018-06-22-83) gis det i § 14-2 bokstav c krav om at kommunestyrets plikt inkluderer å vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Videre gis det i Kommunelovens kapittel 28, som omhandler ny lovtekst om ROBEK, en utvidet sanksjoneringsmulighet overfor kommuner i forhold til den gamle kommuneloven. Slik sett er utviklingen i Norge i tråd med det man ser internasjonalt, blant annet dokumentert i kapitlene i en bok redigert av Rodden mfl. (2003), som viser en rekke eksempler på økt grad av overvåkning av lokale myndigheter. Innstrammingen av brudd på budsjettbalansekravet i Kommunelovens kapittel 28 er også i tråd med Bohn og Inman (1996), som argumenterer for at en håndhevelse av slike regler er mer effektive dersom det ikke tillates at underskudd eller merforbruk kan overføres til påfølgende år.

Når det gjelder eksplisitte finansielle måltall og handlingsregler, er litteraturen dominert av landstudier. Blant annet viser International Monetary Fund (2009) til samme utvikling som diskutert ovenfor, hvor det i 1990 kun var syv nasjoner som hadde pålagt seg selv finansielle handlingsregler. I 2009 var antallet nasjoner med finansielle handlingsregler økt til 80. 60 land hadde da regler knyttet til henholdsvis underskudd og/eller gjeld, mens 25 nasjoner hadde innført restriksjoner knyttet til utgiftsnivået. Studien påpeker videre at det var stor variasjon hvordan disse reglene ble håndhevet. Halac og Yared (2014) studerer en teorimodell om effektive finansielle handlingsregler og diskresjon. Forfatterne hevder at dersom økonomien utsettes for et kortvarig sjokk vil handlingsregler knyttet til gjeldstak være effektivt. Effekten av varige sjokk vil derimot være mer utfordrende å takle, hvor en ex ante regel vil kunne gi incentiver til å opparbeide seg maksimal gjeld og medføre en utarming over tid.

Tapp (2013) har derimot studert bruken og effektiviteten til finansielle handlingsregler i kanadiske provinser, og fant at regler for budsjettbalanse og gjeld var mer effektive enn finansielle handlingsregler for inntekter og utgifter. Poterbra (1994) finner at lokale myndigheter med finansielle handlingsregler, slik som mål om balansert budsjett og begrensninger om inntekter og utgift, evner i større grad enn andre å justere drift og økonomi

ved negative sjokk. I tillegg finner han at politiske faktorer er viktig for hvordan de lokale myndighetene tilpasser seg sjokk.

Av norske studier er det relevant å trekke fram Aalen mfl. (2018). Forskningsrapporten dokumenterer at mange kommuner skjeler til TBUs anbefalinger knyttet til netto driftsresultat for kommunesektoren at et flertall av kommunene hadde dokumenter regler eller måltall knyttet til netto driftsresultat. Aalen mfl. (2018) analyserer kommunenes risikoevne og argumenterer basert på disse resultatene at risikohåndteringsevne bør inkorporeres som en parameter i nivået på anbefalingen for netto driftsresultat. Rapporten gir også minimumsanbefalinger om netto driftsresultat og disposisjonsfond med utgangspunkt i den enkelte kommunes økonomi. Modellen bygger på en forutsetning om stabil tjenesteproduksjon. For kommunesektoren samlet sett er gjennomsnittlig anbefaling i tråd med anbefalingene fra TBU. Beregningene er imidlertid foretatt med utgangspunkt i stabil tjenesteproduksjon, og at gjennomsnittlig anbefaling er lik for de to metodene må for det meste tilskrives tilfeldigheter.

Arbeidet til Menon og Telemarksforskning (Aalen mfl., 2018) har blitt gjennomført parallelt med prosjektet til Senter for Økonomisk forskning og storbykommunene. Rapporten til Aalen mfl. (2018) forelå i desember 2018. På dette tidspunktet var dette forskningsprosjektet fortsatt under utarbeidelse. Selv om Aalen mfl. (2018) også utarbeidet en modell for netto driftsresultat (og disposisjonsfond), følte forskergruppen og nettverksgruppen likevel behov for å fortsette arbeidet med analyser av anbefalt netto driftsresultat basert på prinsippet om formuesbevaring. I tillegg drøftes alle andre finansielle måltall i større grad i denne rapporten. Mange av analysene konsentreres imidlertid om de fem storbykommunene som er involvert i prosjektet.

3. Datamateriale og metodisk utgangspunkt

Analysene som presenteres i denne rapporten er basert både på kvalitative og kvantitative data. De kvalitative dataene er innhentet gjennom caseundersøkelser i de fem storbykommunene og supplert med verdifull informasjon fra nettverksgruppen. De kvantitative dataene er i hovedsak fra SSB, men i tillegg har prosjektgruppen hatt dialog med kommunene og fått tilgang til utfyllende informasjon og bistand om spesifikasjoner og definisjoner. I det følgende gir vi en kort beskrivelse av datagrunnlaget og det metodiske utgangspunktet for analysene.

Kvantitative data

Analysegrunnlaget for de kvantitative analysene i dette prosjektet er hentet fra kommuneregnskapet i KOSTRA, SSB. For å gjennomføre analysene er det benyttet både grunnlagsdata og nøkkeltall fra drifts-, investerings- og balanseregnskapet, både for de inkluderte kommunene i prosjektet og for alle kommuner i Norge.

I tillegg har vi bestilt data for kommuneregnskapene fra SSB for alle kommunale foretak i de fem kommunene. Dette gir muligheten til å gjennomføre alle analyser for ulike organisatoriske nivå, både for kommunekassen, rettssubjektet (kommunekassen og de kommunale foretakene) og konsernet. Kommunene er ulikt organisert. Noen byer har for eksempel en stor del av investeringene i kommunale foretak, mens andre har beholdt det meste innen kommunekassen. For flere av analysene er det derfor viktig å vise analysene på ulike nivå. Vi vil fokusere på det vi har kalt rettssubjektet i henhold til kommuneloven, som i hovedsak er kommunekassen og de kommunale foretakene. Analyser av andre organisatoriske nivå er også vedlagt. Men fordi kommunene er ulikt organisert, vil separate analyser av kommunekassen eller de kommunale foretakene i mange tilfeller gi et mangelfullt inntrykk når man sammenligner kommuner.

Kontaktpersonene i de involverte kommunene har også gjort datamateriale tilgjengelig for analyse. Prosjektførende by har samlet informasjon om dagens finansielle måltall, definisjoner, beregninger og lignende som har blitt benyttet som analysegrunnlag i dette prosjektet.

Data presenteres for den horisonten de er tilgjengelige for de fem aktuelle kommunene. I de fleste tilfeller vil dette være perioden 2003-2017.

Kvalitative data

Det kvalitative datamaterialet består av hovedsakelig dokumentgjennomgang og intervjuer. Relevante kommunale dokumenter i denne sammenhengen er økonomiplaner, budsjett,

handlingsplaner, politiske saker, investeringsplaner, skolebruksplaner og lignende. Disse dokumentene har vært viktige i kartleggingen av de fem storbykommunene, og var blant annet viktig input i forberedelsene til intervjuene. Det er gjennomført i underkant av 40 intervjuer med til sammen 79 personer i perioden oktober til desember 2018. Intervjudataene danner grunnlag for mer utfyllende og grundige analyser, beskrivelser og anbefalinger. Datamaterialet består av notater og opptak fra alle intervjuer.

I tillegg til intervjuene, har kontaktpersonene i nettverksgruppen bistått med mye kvalitativ informasjon. I møter med nettverksgruppen har ulike deler av prosjektet blitt diskutert. Informasjon fra disse møtene har blitt benyttet i vurderinger, tolkninger og drøftinger på lik linje med informasjonen fra intervjuene.

Metodisk utgangspunkt

For å analysere det tilgjengelige datamaterialet benytter vi en miks av metoder for å svare på prosjektets problemstillinger. Metodene er både basert på kvalitative og kvantitative undersøkelser.

Kvalitative undersøkelser

De kvalitative undersøkelsene eller caseundersøkelsene er gjennomført hovedsakelig i en periode på en uke i hver av kommunene i prosjektet. Som forberedelser til undersøkelsene, ble politiske saker som omhandlet økonomireglement og handlingsregler gjennomgått i tillegg til budsjett og handlingsplan, økonomiplan og andre relevante kommunale dokumenter.

Det ble benyttet nokså standardiserte intervjuguider, en til politisk nivå, en til administrativ ledelse og en til andre administrativt ansatte. De aller fleste spørsmålene var like mellom kommuner, men det ble gjort mindre tilpasninger for å hensynta ulikheter i type måltall, handlingsregler eller kommunal organisering. Parlamentarisme, som praktiseres i Oslo og Bergen, er eksempel på organisering som krever tilpasninger i spørsmålene. Sammenlignet med formannskapsmodellen, som er organisasjonsformen i de øvrige storbykommunene, kreves det andre spørsmål for å fange opp forholdet mellom politisk nivå og administrativt nivå. Det ble også gjort andre mindre kommunale tilpasninger i spørsmålene. Nettverksgruppen bidro med nyttige innspill og diskusjoner i utarbeidelsen av intervjuguidene. Intervjuguidene som ble benyttet i caseundersøkelsen er gjengitt i vedlegg A.

Intervjuobjektene fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd. På denne måten hadde de mulighet til å forberede seg på spørsmålene de fikk, men dette var ikke noe krav. Noen intervjuer ble gjennomført enkeltvis, mens andre intervjuer ble gjennomført som gruppeintervjuer. Fordelen med gruppeintervjuer er at vi kan få frem diskusjoner mellom intervjuobjektene som kan gi nyttig innsikt. Vi hadde lagt opp til gruppeintervju med personer som var på tilnærmet samme nivå i organisasjonen. Det innebærer blant annet at vi *ikke* har satt sammen grupper med politikere og administrasjon, eller grupper med politikere både fra posisjon og opposisjon, eller grupper med personer i en overordnet stilling sammen med rådgivere. Selv om man ved å sette sammen grupper fra ulike nivåer trolig kan avdekke interessante forskjeller, er vår vurdering at vi ved å holde nivåene separat i intervjuene fikk bedre kjennskap til forståelsen for reglene og måltallene på de ulike nivåene. Eventuelle forskjeller mellom nivåene kunne vi tolke gjennom å sammenligne intervjuene på de ulike nivåene. Gjennom intervjuene har vi både snakket med personer som har detaljert kunnskap om økonomiarbeidet og de som sitter med den mer overordnede kunnskapen og forståelsen. Ved å hente inn informasjon om bruken av handlingsreglene og måltallene fra mange ulike aktører i det kommunale systemet, får vi i sum en bred forståelse for hvordan organisasjonen jobber med dette. En typisk undersøkelse inneholdt følgende intervjuer:

- Intervju med rådmann, ev. sammen med kommunaldirektører/sjefer
- Intervju med økonomisjef/plansjef eller lignende
- Intervju med økonomirådgivere og andre nøkkelpersoner med god kjennskap (gruppe)
- Intervju med sektorledere (gruppe)
- Intervju med politisk ledelse
- Intervju med politisk posisjon (gruppe)
- Intervju med politisk opposisjon (gruppe)

Gjennom caseundersøkelsen ønsket vi blant annet å kartlegge hvor stor kjennskap og forståelse det politiske nivået hadde omkring finansielle måltall og handlingsregler, i tillegg til en generell kartlegging av hvilke måltall og handlingsregler kommunene hadde, bakgrunn for innføring og hvordan måltallene og handlingsreglene ble benyttet i arbeidet med utarbeidelsen av budsjetter og økonomiplaner. For den generelle kartleggingen av hvilke måltall og handlingsregler kommunene benytter, utgjorde dokumentgjennomgangen et viktig grunnlag, men gjennom intervjuer med de som jobber med disse måltallene fikk vi belyst sider ved disse handlingsreglene og måltallene som ikke kommer frem i kommunale dokumenter. Blant annet hvor styrende både politikere og administrasjon mente at handlingsreglene og måltallene var i

planarbeidet, samt hvordan de ulike måltallene og handlingsreglene ble vurdert opp imot hverandre.

Kvantitative undersøkelser

Med utgangspunkt i de kvantitative dataene gjør vi ulike analyser som skal supplere den kvalitative undersøkelsen og kartleggingen i storbykommunene. Blant annet har vi en deskriptiv gjennomgang av utviklingen i de økonomiske nøkkeltallene som vi kombinerer med sammenligning av økonomistyringen i storbykommunene. Hensikten er å se utviklingen over tid i sammenheng med eventuelle endringer i handlingsregler og måltall eller andre relevante forhold. Denne forståelsen utgjør et viktig grunnlag for videre analyser og anbefalinger.

Vår hovedanalyse er av netto driftsresultat. TBU gir en anbefaling for netto driftsresultat for kommunene samlet. Vi presenterer analyser basert på høstrapporten til TBU fra 2014³ hvor vi beregner anbefalt resultatmål for den enkelte storbykommune gitt prinsippet om *absolutt kommunal formuesbevaring*. TBU presenterer begrepet *korrigert netto driftsresultat*, hvor korrigert netto driftsresultat som er null eller positivt indikerer at kommunene ikke tærer på realverdien av formuen, og dermed oppfyller absolutt kommunal formuesbevaring. Ved å se på historiske differanser mellom ordinært netto driftsresultat og korrigert netto driftsresultat for den enkelte kommune, gir det oss mulighet til å si noe om hvilket nivå den enkelte kommune bør ha på netto driftsresultat for å tilfredsstille prinsippet om absolutt kommunal formuesbevaring.

Analysene som gir oss korrigert netto driftsresultat for alle kommunene, gir oss varierende anslag på differansen mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat for hver kommune for hvert år. At differansen varierer skyldes at kommunene over tid har ulik utvikling i avdragsprofil, investeringer (og dermed avskrivninger) og netto gjeld. Vi benytter oss derfor av regresjonsanalyser der vi bruker variasjonen mellom kommuner over tid til å vise hvordan endringer i disse variablene påvirker differansen mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat. Parameterne som kommer ut av en slik regresjon vil kunne brukes av kommunene ved at man legger inn forventet verdi på de forskjellige variablene for neste år, og dermed får ut et anslag på hvor høyt netto driftsresultat må være for at man skal oppnå absolutt kommunal formuesbevaring.

³ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, November 2014.

4. Kartlegging og analyse av økonomistyring i storbykommunene

Caseundersøkelsen og dokumentgjennomgangen, samt innspill fra nettverksgruppen, utgjør datagrunnlaget for kartleggingen av økonomistyring i storbykommunene. Vi har kartlagt både dagens økonomistyring, og i den grad det har vært mulig har vi også kartlagt hvordan økonomistyringen eventuelt har endret seg over tid. Detaljert gjennomgang for den enkelte kommune er gjengitt i vedlegg B. I det følgende gir vi en oppsummering og sammenligning av økonomistyringen i de fem storbykommunene. Vi har også en summarisk beskrivelse av de øvrige kommunene som inngår i ASSS, kun basert på dokumentgjennomgang. Etter gjennomgangen har vi en diskusjon av måltallenes rolle i kommunene basert på informasjon fra caseundersøkelsen og den deskriptive gjennomgangen av utviklingen i de økonomiske nøkkeltallene for kommunene.

Vi ser i hovedsak på to organisatoriske nivåer. Det første er kommunen som rettssubjekt, som tilsvarende kommunekassen i tillegg til de kommunale foretakene. Det er kommunekassen og de kommunale foretakene som kommunestyret har direkte myndighet over. Det andre er kommunekonsernet, som omfatter all tjenesteproduksjonen som gjøres for kommunene, selv om noe av den foregår i interkommunale samarbeid. Som vi skal se er det minimale forskjeller mellom rettssubjektet (kommunekassen og de kommunale foretakene) og konsernet. På grunn av kommunenes varierende bruk av kommunale foretak vil analyser av kommunekassen gi resultater som er vanskelige å sammenligne. Disse resultatene presenteres i vedlegg D.

Caseundersøkelsene har i tillegg til et bidrag i kartleggingen av den enkelte kommune, gitt en generell innsikt i hvordan de finansielle måltallene anvendes og bidrar i økonomistyringen i de enkelte byene. Vi har beskrevet en del av dette i kartleggingen av den enkelte by i vedlegg B. Blant våre respondenter har de fleste god kjennskap til de finansielle måltallene i sin egen kommune. Det politiske nivået ser i stor grad viktigheten av å ha gode økonomiske målsettinger. Caseundersøkelsene har vist at politisk forankring er vesentlig for hvilken virkning de finansielle måltallene har. Alle budsjett og økonomiplaner vedtas av det politiske nivået og effektive og operative finansielle måltall er viktig. Dette prosjektet har vist eksempler på forskjeller mellom kommunene og innad i kommunene om hvordan de tolker de finansielle måltallene. Godt forankrede måltall har vist seg å være effektive og der politikere føler eierskap til ett eller flere måltall, har man også vist større vilje til å etterleve dem.

Caseundersøkelsene har også gitt innsikt i forholdet mellom politikk og administrasjon. Vi har for det første forskjeller mellom kommuner som praktiserer parlamentarisme og kommuner

som praktiserer formannskapsmodell. I den parlamentariske modellen ser vi tydeligere forskjeller i oppfatningen av de finansielle måltallene mellom posisjon og opposisjon. Dette forholdet har likheter med det vi ser mellom politikk og administrasjon i de kommunene som praktiserer formannskapsmodell. Det politiske nivået i kommunene har ulike forventninger til administrasjonen og hvordan man skal etterleve målene i økonomistyringen. I noen kommuner har man tydelige forventninger til at rådmannen skal legge frem budsjett og økonomiplan som til enhver tid er innenfor de finansielle måltallene. Andre steder vektlegges dette mindre eller at det politiske nivået uttaler at man har tillit til rådmannens vurderinger av at man ikke holder seg innenfor måltallene til enhver tid.

Gjennom samtaler med både politikere og administrasjon har vi sett at ulike måltall vektlegges på forskjellig måte. I Kristiansand og Trondheim diskuteres måltallene om gjeld i størst grad og de oppfattes som mest styrende. I Oslo er det andre mekanismer i økonomien som har større betydning, mens i Bergen oppfattes vedlikeholdsstandarden for bygg som den viktigste. I Stavanger er måltallet for netto driftsresultat svært viktig, og i fellesnemnda for nye Stavanger kommune er det foretatt en rangering av måltallene hvor netto driftsresultat er vektlagt tyngst. Uansett diskuteres i alle kommuner betydningen av de finansielle måltallene for å sikre framtidig økonomisk trygghet og balanse.

Et punkt hvor caseundersøkelsene avslører stor likhet mellom kommunene er langsiktighet i evalueringen av måltallene. Alle kommuner vektlegger langsiktig planlegging og at måltallene derfor må være uendret over tid. Flere av måltallene kan avvike enkeltår i økonomiplanen og flere steder evaluerer man i stor grad opp mot gjennomsnittet i perioden. Fra politisk hold vektlegges ofte at måltallene skal ha virkning på hvilken retning økonomien skal ta.

Et viktig punkt som trekkes fram både i forholdet mellom politikere og administrasjon og mellom politisk posisjon og opposisjon, er at de finansielle måltallene bidrar til å sakliggjøre debatten om økonomistyring i kommunene. Man har viktige mål og handlingsregler som man i utgangspunktet har bred enighet om og som er styrende uavhengig av politisk styre. Ulike planer og politiske saker evalueres opp mot hverandre og måltallene vil kunne ha en begrensende effekt. Det er også gitt eksempler på at måltallene fungerer som betryggende virkemidler for å håndtere økonomien i usikre tider. Og for å begrense veksten i gode tider.

Vårt hovedfokus er de fem storbykommunene. Tre av kommunene er imidlertid inne i en kommunesammenslåingsprosess. Dette gjelder Stavanger, Trondheim og Kristiansand. I

forbindelse med sammenslåing er det relevant å kartlegge hvorvidt sammenslåingsprosessen påvirker måltall og handlingsregler. Dette presenteres til slutt i dette kapittelet.

Sammenligninger av økonomistyring i storbykommunene

I det følgende gir vi en sammenligning av økonomistyringen i de fem storbykommunene, med fokus på finansielle måltall og økonomiske handlingsregler. Sammenligningen suppleres med en deskriptiv gjennomgang av utviklingen i de økonomiske nøkkeltallene. Hensikten er å se utviklingen over tid i sammenheng med innføring og endringer i handlingsregler, sjokk i økonomien og forskjeller mellom kommunene. Resultatene fra denne delen utgjør et viktig grunnlag for videre analyser og anbefalinger.

I den deskriptive gjennomgangen fokuserer vi på ulike organisatoriske nivåer. For det første vil vi fokusere på kommunen som rettssubjekt. Den enkleste tilnærmingen til det her er kommunekassen i tillegg til de kommunale foretakene. I tillegg presenterer vi tall for kommunekassen og for de kommunale foretakene. Det er disse nivåene som kommunestyret har direkte myndighet over. Disse ligger i vedlegg, men vil bli kommentert i teksten. Som vi skal se er det små forskjeller mellom rettssubjektet (kommunekassen og de kommunale foretakene) og konsernet.

Netto driftsresultat

Teknisk beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler å ha et resultatmål knyttet til netto driftsresultat. Anbefalingene fra TBU bygger på prinsippet om absolutt kommunal formuesbevaring.⁴ Ut fra beregningene bør netto driftsresultat til kommunene i gjennomsnitt ligge på 1,75 prosent for kommunene samlet over tid.

Fire av de fem byene har hatt måltall om netto driftsresultat som er nært knyttet til anbefalingene fra TBU. I flere av kommunene beskriver man også at anbefalingene fra TBU har vært viktig for å bestemme nivået for netto driftsresultat. Dersom vi tar med nye Stavanger, har fem av fem kommuner måltall som ligger nært anbefalingene. Tabell 4.1 gir en enkel oversikt over hver av storbykommunens måltall knyttet til netto driftsresultat som prosent av driftsinntektene.

I tillegg til resultatmålet for hver av kommunene presenteres det i tabell 4.1 eventuelle korrigeringer av netto driftsresultat. Korrigeringene som gjøres er i stor grad faktorer som ikke sier noe om resultatet av kommunens drift, og som ikke skal ha en langsiktig påvirkning på

⁴ Prinsippet om absolutt kommunal formuesbevaring innebærer at realverdien på formuen opprettholdes over tid.

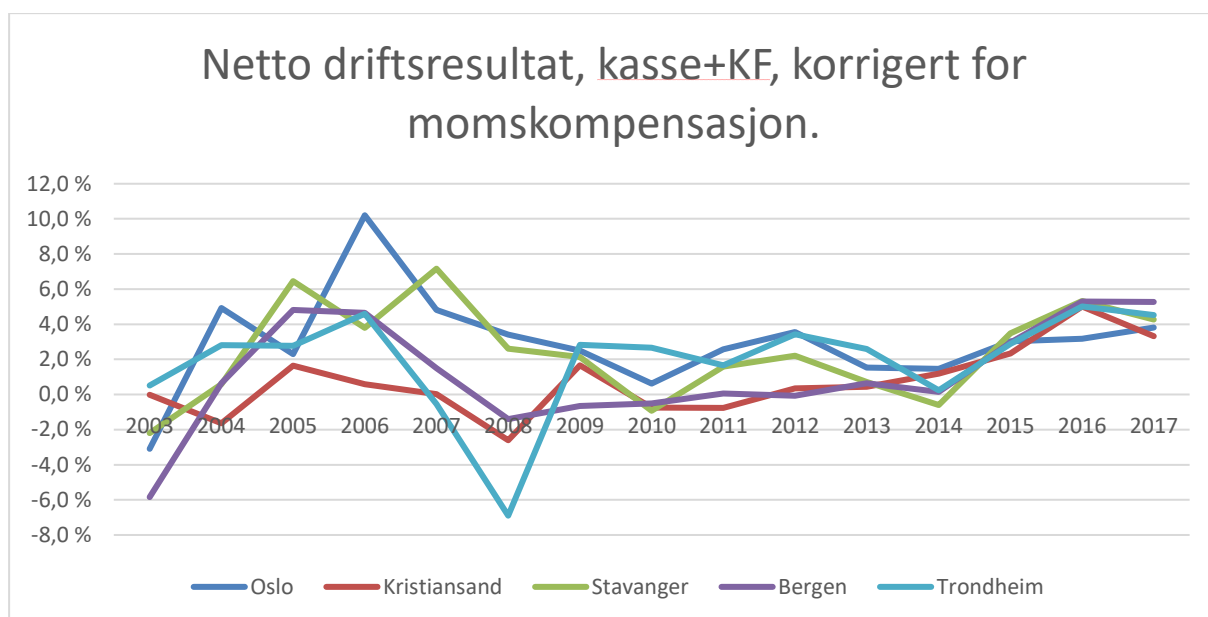
netto driftsresultat, slik som for eksempel VAR. Premieavviket skal også i prinsippet påvirke i ulik retning, men fasiten de siste årene har vist noe annet. Det er derfor vanskelig å si noe om korrigeringene gjør måltallene strengere enn før.

Tabell 4.1: Sammenligning av måltall om netto driftsresultat som prosent av driftsinntektene i storbykommunene

Kommune	Måltall	Korrigeringer
Oslo	1,5 % (norm)	Korrigert for VAR, mva. og refusjon av investeringer
Kristiansand	1,75 % (Minimum positive netto driftsresultat)	Bruk og avsetning på fond
Stavanger	Minimum 3 % (2 % i nye Stavanger)	Ingen
Bergen	Minimum 2 %	Ingen
Trondheim	Minimum 2-2,5 %	Bruk og avsetning av fond, premieavvik

Av de fem storbykommunene er det Oslo som har det laveste måltallet om netto driftsresultat. Tidligere var nivået tilsvarende anbefalingene fra TBU. Etter endret anbefaling fra TBU i 2014, som følge av den regnskapsmessige endringen i føring av momskompensasjon, valgte Oslo kommune å legge seg under TBU-anbefalingene. Begrunnelsen var også i stor grad knyttet til eiendomsdriften i kommunale foretak, med argumentasjon at profesjonaliserte foretak fungerer gjeldsbegrensende og har mindre usikkerhet knyttet til resultatutvikling.

Figur 4.1 viser hvordan netto driftsresultat har utviklet seg for hver av storbykommunene i perioden 2003-2017. Figuren er basert på tall for kommunekasse og kommunale foretak samlet, mens separate figurer for kommunekasse og kommunale foretak er gjengitt i vedlegg D. For netto driftsresultat har vi korrigert tallene frem til 2013 siden påløpt momskompensasjon for investeringer fra og med 2014 har blitt ført i investeringsregnskapet.



Figur 4.1: Utvikling i netto driftsresultat for storbykommunene. Netto driftsresultat korrigert for momskompensasjon frem til 2013. Tall for kommunekasse og kommunale foretak

Det endelige resultatet for kommunene er påvirket av en rekke faktorer. De siste tre årene har blant annet ekstraordinær skatteinngang bidratt til bedre resultater for kommunene enn forventet. Når man ser på utviklingen i figur 4.1, er det likevel påfallende hvordan forskjellene mellom storbykommunene konvergerer utover i perioden, selv om vi korrigerer for momskompensasjon. Særlig etter 2014 er det små forskjeller mellom kommunene i netto driftsresultat. Ingen av analysene i denne rapporten gir noen tydelig forklaring på hvorfor forskjellene avtar. Caseundersøkelsene har imidlertid vist at storbykommunene har hatt økende fokus på å styre etter et måltall for netto driftsresultat de siste årene. Dette kan være en årsak til at forskjellene i kommunenes resultater er mindre enn før.

Stavanger og Oslo er de to kommunene som har lengst historie knyttet til måltall om netto driftsresultat. Begge kommunene lå høyt i starten av perioden, men har nærmet seg de øvrige storbykommunene mot slutten av perioden. I Trondheim kommune ble det innført måltall knyttet til netto driftsresultat i 2016. Det kommer allikevel til uttrykk at kommunen har hatt et forhold til måltallet også tidligere, selv om det ikke var politisk vedtatt. Kristiansand har lenge hatt måltall under TBUs anbefaling for kommunesektoren. Figuren viser også at Kristiansand kommune har resultater som ligger litt under de øvrige storbykommunene. Hvorvidt målsettingen om netto driftsresultat er satt som et resultat av lavere netto driftsresultat eller om resultatet er påvirket av målsettingen, gir ikke denne rapporten noe svar på. Når vi ser på Bergen

kommune, ligger de svært lavt i figuren. Etter 2015 har kommunen hatt økende fokus på netto driftsresultat. Hvorvidt det er økt fokus på resultatmål som er grunnen til at Bergen kommune nærmer seg de andre byene i sammenligningsgrunnlaget mot slutten av perioden, har vi ikke grunnlag til å si noe om.

Ut fra sammenligningen kan det se ut til at forskjellene i utviklingen mellom storbykommunene til en viss grad reflekterer forskjellene i måltall. Det at utviklingen konvergerer kan også være et resultat av større fokus på måltall knyttet til netto driftsresultat.

Gjeld

Det andre store området som det er knyttet finansielle måltall til er gjeld. Kommunene har formulert måltall knyttet til gjeldsgrad, egenfinansiering og kapitalkostnader. Her finner vi litt større forskjeller mellom byene enn tilfellet med resultatmål. Alle storbykommunene har måltall knyttet til gjeld på en eller annen måte, men utformingen varierer. Dette er oppsummert i tabell 4.2.

Som vi ser av tabell 4.2 er det forskjeller knyttet til hvordan måtallene for gjeld er utformet og hvordan gjelden er definert. Likheten mellom kommunene er imidlertid at alle har finansielle måltall knyttet til gjeldsutviklingen i kommunene, selv om Oslo kommune ikke har fastsatt noe nivå på gjelden. Resultater fra caseundersøkelsene indikerer at i alle storbykommunene har fokus på disse måtallene hatt gjeldsbegrensende effekt, om enn i varierende grad.

Når det gjelder gjeldsdefinisjonene, korrigerer alle kommuner bortsett fra Trondheim for startlån. Tre kommuner korrigerer for investeringer knyttet til VAR-området. I tillegg til dette har enkeltkommuner noen andre korrigeringer.

Tabell 4.2: Kommunevis oversikt over finansielle måltall relatert til gjeld

Kommune	Måltall	Korrigeringer
Oslo	Gjeldsgrad skal ikke vokse som andel av driftsinntektene. Fra og med budsjettet for 2019 omtales ikke lengre dette måltallet.	Korrigerer for VAR-investeringer, havneinvesteringer, og husbanklån til videre utlån.
Kristiansand	Gjeldstak på 5,3 mrd. kr	Gjeldsnivået er bykassefinansiert netto gjeld, fratrullet videre utlån fra husbanken og avgiftsfinansierte låneopptak. Man korrigerer også for ubrukte lånemidler.
Stavanger	Gjeldsgrad på under 60 % av brutto driftsinntekter Egenfinansieringsgrad større enn 50 %	Gjeld fratrullet startlån
Bergen	Bærekraftig gjeldsutvikling, innenfor 70 % av driftsinntektene	Ikke-avgiftsfinansiert gjeld, ekskl. VAR-sektoren, formidlingslån og lån til private institusjoner
Trondheim	Gjeldsgrad på 70 % Kapitalkostnader skal utgjøre 8 % av frie disponible inntekter.	Fratrekk for VAR og investeringer knyttet til bolig der finansutgiftene dekkes inn via husleien. Inkluderer også beregningsgrunnlag for kapitaltilskudd til idrettshaller. Kapitalkostnader er fratrullet VARFS, rentekompensasjonsordningene, lån hvor kommunen mottar husleie og kapitalutgifter knyttet til avvikling av midlertidige barnehager.

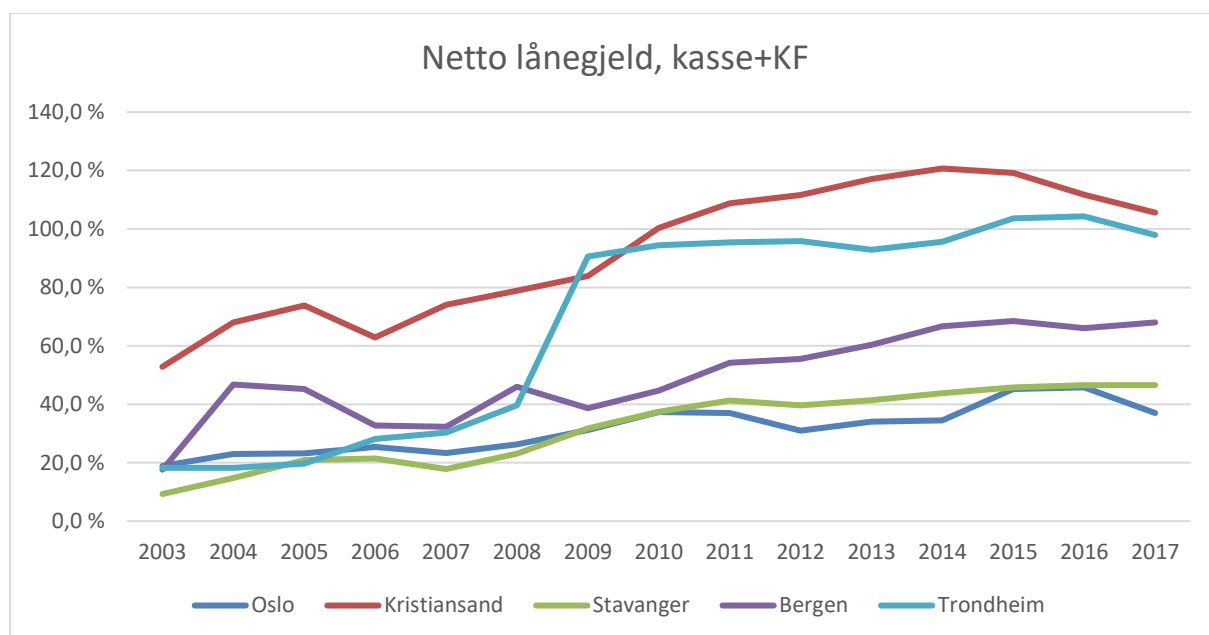
Kristiansand kommune skiller seg ut med et gjeldstak og ikke en gjeldsgrad hvor gjelden måles som andel av driftsinntektene. Når gjeldstaket først ble innført, var det absolutt, men fra og med 2019 er det besluttet at gjeldstaket skal prisjusteres årlig. Selv om gjeldstaket prisjusteres vil «gjeldsgraden» ved et slikt mål reduseres over år og kravet vil bli strengere og strengere. Dette er derfor ikke et langsiktig gjeldsmål uten at det også justeres for befolkningsvekst. På den andre siden har gjeldstaket vært viktig for Kristiansand kommune som fram mot 2011 opplevde sterkt økende gjeldsgrad. Behovet for en slik regel var absolutt til stede og både administrativ og politisk tro til denne regelen har vært viktig. Regelens enkelhet framheves som en suksessfaktor. I den situasjonen Kristiansand var i, ville ikke et måltall knyttet til gjeldsgrad vært like bindende fordi et gjeldsgradmål vil frigjøre nye midler for låneopptak hvert år etter hvert som driftsinntektene øker.

Stavanger kommune er den eneste kommunen som har en vedtatt målsetting om egenfinansiering. Denne tilsier at egenfinansieringen skal være på minimum 50 prosent av investeringene. Dette er også et virkemiddel for å begrense gjeldsveksten. Også andre kommuner har et forhold til egenfinansiering uten at dette er nedfelt som et eget måltall. I Oslo uttaler flere i administrasjonen at man ønsker en fornuftig egenfinansieringsgrad, og at man er spesielt opptatt av positive overføringer fra drift til investeringer. I Bergen diskuteres den langsiktige gjeldsutviklingen (Bergen kommune, 2017), og for å hindre at målet om gjeldsgrad brytes, bør egenfinansieringsgraden øke.

Trondheim kommune skiller seg ut med en egen regel for kapitalkostnader. Denne tilsier at kapitalkostnadene til enhver tid skal utgjøre 8 prosent av frie disponible inntekter. Korrigeringene for denne regelen er gjengitt i tabell 4.2 ovenfor. Enkelt sagt tilsier denne regelen at 92 prosent av inntektene til enhver tid skal brukes til drift. I tider med lave renter betaler man derfor inn ekstraordinære avdrag, slik at renteøkninger ikke får konsekvenser for drift inntil et høyt rentenivå hvor man ikke klarer å holde seg innenfor minimumsavdragene. Egne beregninger gjennomført av Trondheim kommune tilsier at et slikt rentenivå er på omtrent 5 prosent til dagens gjeldsnivå. En analyse av dette kommer i kapittel 6. Ingen av de andre storbykommunene har en slik regel. Alle storbykommunene har imidlertid finansreglement som regulerer hvor store andeler av gjelden som skal være rentesikret.

Alle kommunene i dette prosjektet uttaler bekymring for økt gjeldsvekst. Som vi har sett defineres måltallene ulikt. Det er også noen ulikheter i hvordan kommunene definerer gjelden. Netto lånegjeld benyttes, men de fleste kommunene gjør korrigeringer av denne for eksempel knyttet til VAR-sektoren. Vi velger her å presentere tall både for netto lånegjeld som definert i KOSTRA⁵, samt en korrigert serie der kommunene selv har rapportert tall for korrigeringer knyttet til VARFS og andre lån der kommunene ikke bærer rentekostnadene selv. Vi presenterer figurer basert på tall for kommunekassen og for kommunekassen og kommunale foretak samlet.

⁵ Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld fratrukket totale utlån og ubrukte lånemidler. I langsiktig gjeld i denne sammenhengen inngår ikke pensjonsforpliktelser. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlige lån.



Figur 4.2: Utvikling i netto lånegjeld (KOSTRA-definisjon) i prosent av brutto driftsinntekter. Kommunekasse og de kommunale foretakene

Figur 4.2 er basert på KOSTRA-definisjonen av netto lånegjeld med tall for kommunekassen pluss de kommunale foretakene.⁶ Det meste av kommunens gjeld ligger i kommunekassen og de kommunale foretakene. Det varierer mellom kommunene om måltallene er knyttet til bykassefinansiert gjeld eller konserngjeld.

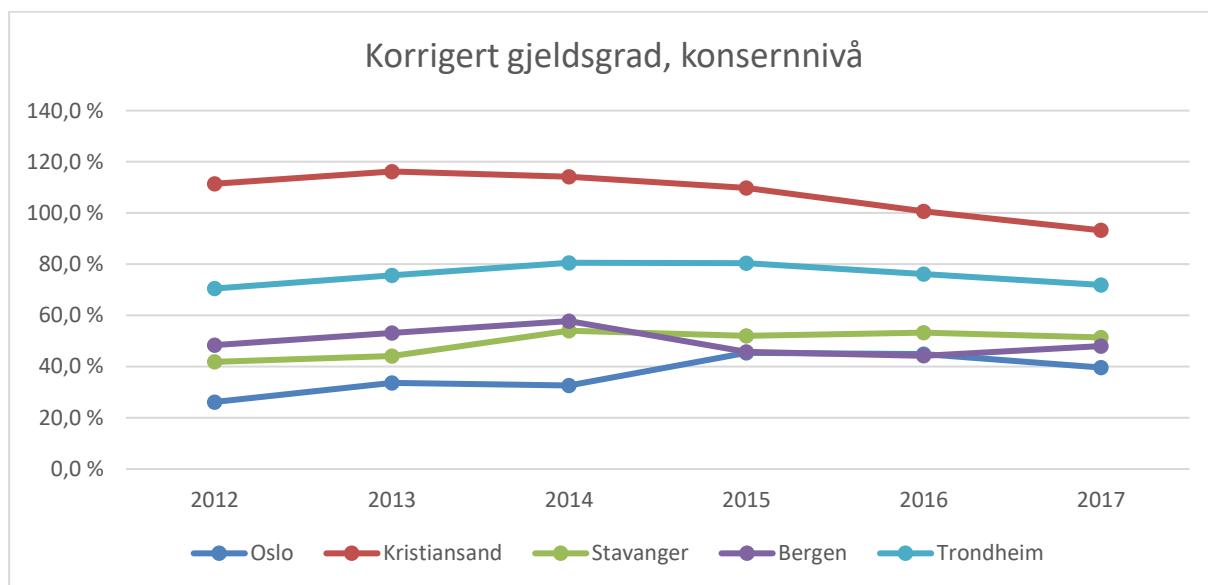
Ingen av de fem kommunene i dette prosjektet benytter KOSTRA-tallene i sine måltall for gjeld, og de enkelte kommunene gjør ulike korrigeringer av gjelden som skal måles. I et forsøk på å finne en definisjon på gjeldsgrad som er lik for alle kommunene, som samtidig tar hensyn til de viktigste korrigeringene, har vi bedt kommunene om å rapportere tall på konsernnivå for startlån og lån til VARFS. For begge disse betales finanskostnadene av brukerne, og kommunene er dermed ikke eksponert for gjelden utover at den finnes på balansen.

Utgangspunktet for gjeldsbegrepet er *langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelse* fra KOSTRA, før vi gjør fratrekk av *ubrukte lånemidler* og *beregningsgrunnlag for rentekompensasjonsordningene*, også fra KOSTRA. Vi trekker så fra lånegjelden kommunene selv rapporterer som grunnlag for beregning av finanskostnader knyttet til VAR(FS). Til slutt trekker vi fra lånebeløpet kommunene har til startlån, som er en ren videreformidling av lån. De største forskjellene fra kommunenes egne definisjoner er da: Oslo korrigerer for

⁶ Separate figurer for kommunekasse og kommunale foretak er gjengitt i vedlegg D.

havneinvesteringer i sin definisjon. Kristiansand benytter bykassefinansiert gjeld, som i tillegg måles i absolutte termer. Stavanger bruker også bykassefinansiert gjeld i sin definisjon, og har alt regionalt distribusjonsnett organisert i et IKS. Bergen gjør fratrekk for lån til private institusjoner. Trondheim er kanskje kommunen som har en definisjon som er nærmest vårt mål, men også her er gjeldsgraden definert for bykassen.

I figur 4.3 ser vi utvikling i den korrigerte gjeldsgraden de siste seks årene. Vi merker oss at Kristiansand har redusert sin gjeldsgrad betraktelig som følge av innføringen av gjeldstaket. Oslo utmerker seg med størst gjeldsvekst fra lavest andel. Også Stavanger har hatt vekst, fra rundt 40 prosent til rundt 50 prosent i perioden, mens Bergen og Trondheim har hatt rimelig stabil utvikling.

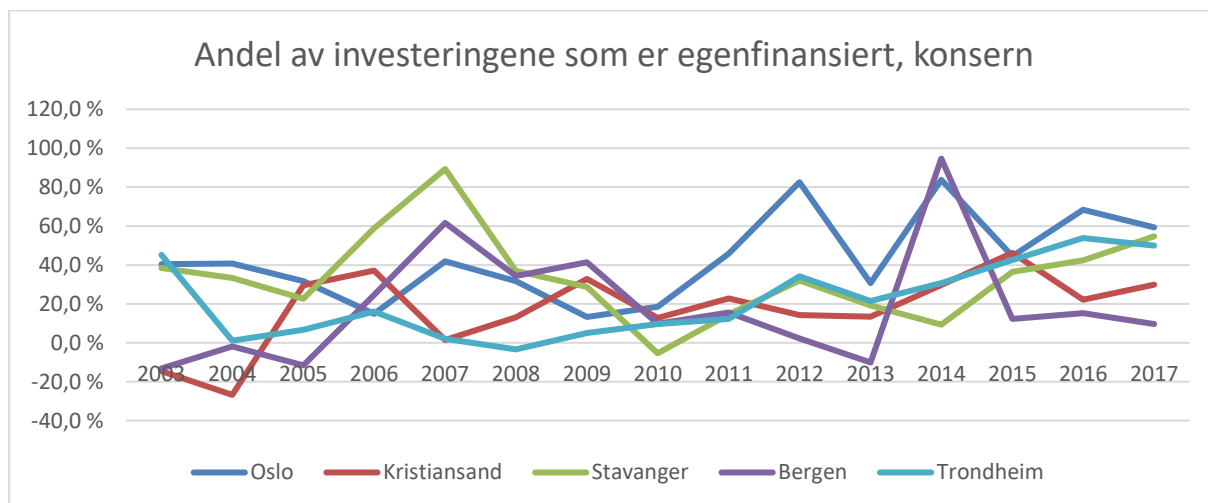


Figur 4.3: Gjeldsgrad korrigert for VAR-gjeld, videreformidlingslån, ubrukte lånemidler og lån som omfattes av rentekompensasjonsordningen

Bergen, Stavanger og Trondheim har måltall knyttet til gjeldsgrad. Mens Stavanger har hatt måltall knyttet til gjeldsgrad i en årrekke, er det av nyere dato i Bergen og Trondheim. Kristiansand har et måltall knyttet til gjeldsnivå, mens Oslo kommune har hatt et mål om at gjeldsgraden ikke skal vokse. For Oslo og Kristiansand er det vesentlige forskjeller mellom gjeldsnivået avhengig av om man ser på kommunekassen eller rettssubjektet, som inkluderer de kommunale foretakene. For Oslo sitt vedkommende er blant annet netto lånegjeld negativ for kommunekassen, siden det meste av gjelden holdes av foretakene.

I Trondheim oppfattes gjeldsgraden og måltallet knyttet til finanskostnader som svært bindende. Selv om gjeldsgraden er høyere enn måltallet etter KOSTRA-definisjonen, er Trondheim kommune innenfor måltallet når gjeld er egen definisjon av netto lånegjeld. Vi ser at etter man innførte måltallet har gjeldsgraden blitt redusert. Dette bekreftes i intervjuer i Trondheim. Etter at måltallet ble innført fokuserer man i større grad på mulighetsområdet innenfor gjeldsgradsmålet. Det samme gjelder også i Kristiansand. Her oppfattes gjeldsgraden som det mest styrende måltallet og som noe det ikke er mulig å overgå. Dette ble innført basert på planlagt gjeldsnivå i 2013. Vi ser at gjeldstaket har hatt sterk innvirkning, og at gjeldsgraden er redusert i etterkant av innføringen. I Stavanger er gjeldsgraden svakt økende. Man er også her svært opptatt av gjeldsutviklingen, men måltallet oppfattes ikke like bindende som i noen av de andre byene. I Bergen er også måltallet av nyere dato. Gjeldsgraden er synkende de siste årene. I økonomiplanen er det imidlertid planer for økende gjeldsgrad.

Flere av kommunene har også strategier knyttet til egenfinansieringsgrad, det er imidlertid kun Stavanger som har definert et måltall knyttet til det. Oslo uttaler i intervjuer at man ønsker en *hensiktsmessig* egenfinansieringsgrad, og at dette er viktig i den økonomiske styringen i kommunen. Nedenfor ser vi enkelte forskjeller mellom kommunene basert på KOSTRA-definisjonen, hvor egenfinansiering er definert som all annen finansiering enn bruk av lån. Heller ikke her er definisjonen i KOSTRA lik med kommunenes egne definisjoner.



Figur 4.4: Andel av investeringene som er egenfinansiert i storbykommunene

Andel egenfinansiering er presentert i figur 4.4 basert på tall for kommune-konsern. Som vi ser varierer egenfinansieringsgraden. Oslo kommune har høyest egenfinansiering mot slutten av

perioden. Dette skyldes nok delvis Oslos strategi om alltid å bruke egen likviditet før man vurderer låneopptak.

Disposisjonsfond

Tre av byene har finansielle måltall knyttet til disposisjonsfond. Disse er imidlertid ulikt utformet og delvis ulikt motivert. Det er likevel ofte begrunnet med behov for risikostyring ved å ha en buffer til å takle negative driftsresultat og premieavvik. Nedenfor er oversikt over måltall som omhandler disposisjonsfond.

Tabell 4.3: Oversikt over måltall om disposisjonsfond og definisjoner av disposisjonsfond i storbykommunene

Kommune	Måltall	Definisjon
Oslo	Ingen	
Kristiansand	2 %	Kun den sentrale delen av disposisjonsfondet
Stavanger	Ingen definert, men fastsatt 6 % i kommunesammenslåingsprosessen for Stavanger og sammenslåingskommunene	
Bergen	Tilstrekkelig disposisjonsfond til å møte usikre tider, og sikre likviditet tilsvarende pensjonspremieavvik	Bykasse
Trondheim	5 %	Bykasse

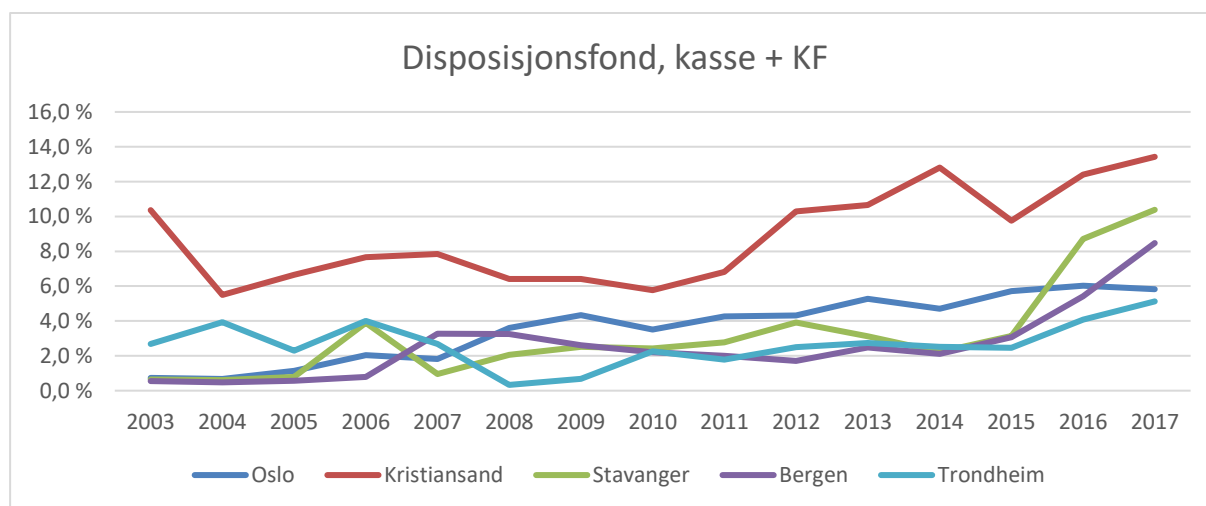
Vi ser her relativt store forskjeller. Trondheim og Kristiansand kommune har de mest tydelige måltallene for disposisjonsfond. Disse er imidlertid ikke sammenlignbare. Mens Trondheim kommune har et måltall for bykassens samlede disposisjonsfond, har Kristiansand måltall for den sentrale delen av disposisjonsfondet i sin kommune. Man har også andre fond som det ikke er knyttet sentrale måltall til. Interne måltall forekommer imidlertid i de ulike sektorene.

I Bergen kommune er det ikke utformet måltall om disposisjonsfond som en andel av driftsinntektene. Kommunen har definert det mer uklart, som at man skal ha et tilstrekkelig stort fond

for å møte usikre tider i tillegg til å ha likviditet tilsvarende akkumulert premieavvik. På nåværende tidspunkt har man nådd denne målsettingen.

Oslo kommune har også disposisjonsfond, men ingen måltall knyttet til størrelsen på det. Tvert imot bruker man av likvide midler i bykassen for å finansiere investeringer før man tar opp lån. Dette gjøres for å utsette låneopptak og redusere gjeldsbelastningen. I Stavanger har man heller ikke formulert noe måltall knyttet til disposisjonsfond. I kommunesammenslåingsprosessen har man imidlertid pålagt alle involverte kommuner et måltall for disposisjonsfond på 6 prosent av driftsinntektene.

Hovedinntrykket fra intervjuene i alle kommunene er at målsettingene om disposisjonsfond først og fremst er bindende på den måten at større overskudd blir plassert på disposisjonsfond. Kommunene prioriterer å bygge opp disposisjonsfond for å komme opp på måltallene. Etter flere gode år for kommune-Norge har alle storbykommunene bygd seg opp store disposisjonsfond. Måloppnåelsen knyttet til disposisjonsfond er derfor nådd for de fleste byene.



Figur 4.5: Utvikling i disposisjonsfond for storbykommunene. Kommunekasse og kommunale foretak

Disposisjonsfondene er definert på ulike måter. Enkelte steder ser man bort fra premieavvik, andre steder har man mål knyttet til kun den sentrale delen av disposisjonsfondet (ikke enhetenes fond). Figur 4.5 viser utviklingen i størrelsen på disposisjonsfond for storbykommunene.⁷ Vi ser at utviklingen i perioden har vært relativt stabil med en økning de siste

⁷ Tilsvarende figur basert på tall for kommunekasse og kommunale foretak separat er gjengitt i vedlegg D. Forskjellene mellom tallene for kommunekassen og tallene for kommunekassen sammen med de kommunale foretakene er minimale for Oslo, Bergen og Trondheim, mens det er noen forskjeller for Kristiansand og Stavanger.

årene. Dette bekrefter at kommunene i stor grad har benyttet positive resultater de senere år til avsetninger på fond.

Oslo kommune har soleklart størst disposisjonsfond i nominelle verdier, men sett i sammenheng med driftsinntektene er det flere kommuner som har større fond, for eksempel Kristiansand og Stavanger. Det er imidlertid ikke slik at midlene som inngår i KOSTRA-definisjonen nødvendigvis er de samme som inngår i kommunenes egen definisjon. For eksempel i Kristiansand, hvor energiverksfondet utgjør en ganske stor andel, i tillegg til sektorfond, premieavviksfond og fond ute hos enhetene.

Det er vanskelig å tyde noen sammenheng mellom måltallene og utviklingen i disposisjonsfond. Økningen de siste årene kan knyttes til gode resultater som har muliggjort avsetninger på fond. Trondheim og Bergen har ikke hatt tydelige mål knyttet til disposisjonsfondet. I Trondheim kom dette først i 2016, mens i Bergen opererer man med en løs formulering om at fondet skal være tilstrekkelig stort. Disse kommunene har også historisk sett hatt lave disposisjonsfond. Oslo har heller ikke hatt noen tydelig målsetting knyttet til størrelsen på disposisjonsfondet, men har likevel relativt store fond.

I intervjuer med nøkkelpersoner i de fleste byene blir heller ikke måltallet om disposisjonsfond trukket fram som det mest sentrale. Målsettingen om netto driftsresultat, og i en del tilfeller gjeld, oppfattes som mer styrende.

Andre finansielle måltall og handlingsregler

De fleste måltallene handler enten om netto driftsresultat, gjeld eller disposisjonsfond. Kun Bergen har et annet finansielt måltall som er sidestilt med de andre måltallene. Dette er et måltall knyttet til vedlikehold av bygninger i henhold til medium Holte-standard.⁸ Flere av de andre byene har imidlertid også standarder man følger når det gjelder vedlikehold. I Kristiansand setter man for eksempel av vedlikeholdsmidler på fond for hvert nybygg. Disse midlene skal dekke vedlikehold i byggets levetid.

Andre regler som kan nevnes her er finansreglement som regulerer rentebinding. Dette varierer fra rundt 1/3-del i Trondheim kommune til nesten 100 prosent i Oslo kommune. I tillegg har kommuner regler knyttet til utbytte fra kraftfond, selskaper og lignende.

⁸ Medium Holte-standard er basert på FDV-standard for bygningsforvaltning. Se www.holte.no.

Øvrige kommuner i ASSS – typer regler

Så langt har vi fokusert på de fem storbykommunene, men det er også relevant med en kort kartlegging av de øvrige kommunene i ASSS med tanke på handlingsregler og finansielle måltall. ASSS er et samarbeid mellom de ti største kommunene – Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø. Vi gir i det følgende en oversikt over hvilke typer regler kommunene benytter, og i den grad det er dokumentert: hva som søkes oppnådd. Informasjon om handlingsregler og måltall som presenteres her, er basert på dokumentasjon fra ASSS fra 2017 som nettverksgruppen har gjort tilgjengelig i prosjektet. I tillegg har vi supplert med det vi kan lese ut fra dokumenter offentliggjort på de aktuelle kommunenes hjemmesider. En oversikt over kommunenes ulike måltall og handlingsregler er gjengitt i tabell 4.4, mens en enkel kommunevis beskrivelse er gitt i vedlegg C.

Tabell 4.4: Oversikt over måltall i øvrige ASSS-kommuner

Kommune	Netto driftsresultat	Gjeldsgrad	Disposisjonsfond	Egenkapitalkrav	Annet
Fredrikstad	Positivt	Nei	Nei	Ja	
Bærum	Anbefalt 4 %, minimum 3 %	Nei	Min 100 mill. kr	Anbefalt 50 %, minimum 40 %	Likviditetsreserve: 100 mill. kr
Drammen	Nei	Nei	5 %	20-25 %	Rentesikringsfond på 2 prosent av lånegjeld. Eier-risikofond på minst 20 mill. kr
Sandnes	Minst 3 %	Maks 50 % av driftsinntekter	Nei	Minimum 50 %	
Tromsø	Minst 2,5 %	Nei	4,5-6 %	Nei	Sykefravær

Som det fremgår av tabell 4.4 har de fem øvrige ASSS-kommunene i varierende grad måltall knyttet til resultatgrad. De tre kommunene som har konkretisert mål om størrelsen på netto driftsresultat som prosent av driftsinntektene har satt nivået høyere enn TBU-anbefalingen. Bærum kommune ligger høyest med anbefalt resultatgrad på 4 prosent, men minimum 3 prosent. Sandnes kommune har også satt minimum 3 prosent, men de har ikke et anbefalt nivå

i tillegg til minimumsnivå.⁹ Tromsø kommune har et måltall knyttet til netto driftsresultat som er på minst 2,5 prosent. Fredrikstad kommune har ikke konkretisert noen måltall, men har vedtatt noen prinsipper for økonomistyringen, blant annet at netto driftsresultat skal være positivt. Dette følger direkte av kravene som ligger i kommuneloven. Heller ikke Drammen kommune har konkretisert resultatmål for netto driftsresultat.

Det er kun Sandnes kommune som har et mål knyttet til gjeldsgrad, hvor gjelden maksimalt skal utgjøre 50 prosent av driftsinntektene. Sandnes kommune har også egenkapitalfinansieringskrav som sier at minimum 50 prosent av investeringen skal finansieres med egne midler. Bærum kommune har også måltall for egenkapitalfinansiering. Dette måltallet ble revidert i 2015. Før endringen i 2015 var egenkapitalfinansieringskravet på minimum 50 prosent av ikke-rentable investeringer. Etter endringen i 2015 ble minimumskravet til egenfinansiering justert til 40 prosent, mens anbefalt nivå fortsatt er 50 prosent. Begrunnelsen for å åpne for lavere egenfinansieringsgrad var for å unngå store innstramminger i driften i perioder med spesielt høye investeringer. Bærum kommune har ikke vedtatt noe måltall for gjeldsgraden, men argumenterer for at man gjennom krav til egenkapitalfinansiering kan unngå for stor vekst i gjeldsgraden. Det poengteres likevel behov for å følge nøye med på gjeldsgraden og gjennomføre sårbarhetsanalyser med tanke på renteendringer (jf. arkivsak 15/135819 som behandler endring i økonomiske handlingsregler og måltall). Drammen kommune er den siste av kommunene som har konkretisert krav til egenfinansiering. Handlingsregelen om egenfinansiering av investeringer omhandler både investeringer innenfor KF og bykasse. Egenfinansieringskravet er minimum 20-25 prosent av ikke-rentable investeringer.

For kommunene Fredrikstad og Tromsø er det ikke satt noen måltall verken for gjeldsgrad eller egenkapitalkrav. Fredrikstad kommune har formulert at de skal egenkapitalfinansiere investeringer, men det er ikke satt noe mål om størrelsen. På side 24 i HØP 2019-2022 for Fredrikstad kommune står det følgende om regler for økonomistyringen: «*Handlingsplanen legges fram med et positivt netto driftsresultat hvert år med avsetning til fond og egenkapitalfinansiering av investeringer.*»

Det er knyttet måltall til disposisjonsfond for tre av de fem ASSS-kommunene. Fredrikstad og Sandnes er de to kommunene som ikke har fastsatt mål på størrelsen på disposisjonsfondet. Mens Bærum kommune har fastsatt mål om disposisjonsfond som en absolutt størrelse

⁹ Måltallene gjengitt for Sandnes kommune i tabellen over er måltallene som er konkretisert i prinsippvedtaket for den sammenslåtte kommunen. Sandnes kommune hadde fra før flere måltall enn de tre som fremgår av tabellen. Blant annet hadde de et mål om disposisjonsfond på 7 prosent, samt et mindre stramt krav til gjeldsgraden.

(minimum 100 mill. kroner), har Drammen og Tromsø formulert måltallet for disposisjonsfond som en prosent av driftsinntektene. For Drammen kommune er målet å ha et disposisjonsfond som utgjør 5 prosent av driftsinntektene, mens Tromsø kommune gradvis trapper opp kravet til disposisjonsfond mot 6 prosent i løpet av 2020.

De finansielle måltallenes rolle i kommunene

Ny kommunelov (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018) legger føringer på at kommunenes økonomistyring skal inneholde finansielle måltall. Som nevnt i kapittel 2 i denne rapporten legges det ingen føringer på hvilke måltall man skal ha eller hvilket nivå de skal ligge på. Det er heller ingen føringer på at måltallene skal være direkte styrende. Argumentasjonen for å pålegge kommunene å ha finansielle måltall og handlingsregler, er at dette kan være verktøy som skal bidra til å sikre langsiktig styring av kommunens økonomi.

Alle de fem storbykommunene som inngår i dette prosjektet ser i stor grad ut til å oppfylle kravene om finansielle måltall i ny kommunelov. Et mulig unntak er Bergen kommune som ikke har politisk eksplisitt vedtatte måltall. Måltallene har imidlertid vært beskrevet og fulgt opp i økonomi- og handlingsplanen. Det er mulig å tolke §14-7 i den nye kommuneloven som at kommunale foretak må etablere finansielle måltall og evaluere disse. I så fall vil endringene i kommuneloven føre til at kommunene må etablere finansielle måltall for de kommunale foretakene dersom det ikke allerede foreligger. Kommunelovutvalget (NOU2016: 4) trekker frem at kommuner med mange foretak eller foretak med stor økonomisk betydning vil ha nytte av å knytte finansielle måltall til det konsoliderte regnskapet for kommunen.

For alle storbykommunene bortsett fra Oslo gjelder måltallene for kommunekassen. I Oslo er en stor del av aktiviteten, særlig på investeringssiden, lagt til kommunale foretak. Det er derfor naturlig at måltallene inkluderer hele rettssubjektet. Kristiansand kommune og Stavanger kommune har derimot valgt å knytte måltallene til kommunekassen, selv om kommunene har organisert en del av virksomheten i kommunale foretak.

I det følgende diskuterer vi de finansielle måltallenes rolle i de fem storbykommunene basert på caseundersøkelsen. Vi vil her belyse vektlegging og prioritering av reglene og målsettingene, forskjeller mellom administrativt og politisk nivå, samt på hvilken måte og i hvilken grad handlingsreglene og måltallene er styrende.

Vektlegging og prioritering av måltallene

Måltallet om netto driftsresultat er i alle storbykommunene tillagt stor vekt og mange ser på de andre måltallene som virkemidler for å oppfylle resultatmålet. I samtaler med kommunene er det vår oppfatning at administrasjonen vektlegger resultatmålet knyttet til netto driftsresultat mer enn det politiske nivået. Til en viss grad kan dette trolig tilskrives forståelse om måltallene. Flere politikere trakk frem at det kunne være krevende å sette seg inn i alt når man kom inn med en annen bakgrunn enn økonom. Politikerne uttrykte stor tillit til det arbeidet rådmannen og administrasjonen gjorde.

Av de fem storbykommunene er det Stavanger kommune som er mest samstemt mellom politikerne og administrasjon med tanke på vektlegging og prioritering av måltallene. Dette kan henge sammen med at måltallene og handlingsreglene er godt innarbeidet over lang tid. Målet om netto driftsresultat ble sett på som viktigst og mest styrende både blant personer i politisk ledelse og administrasjonen. Selv om det ikke alltid budsjetteres i tråd med måltallene, oppleves de som styrende, og da er det særlig det at målet skal oppnås over tid som er avgjørende. Måltallene virker begrensende for ytterligere vekst.

Blant de fire øvrige storbykommunene varierer det mer hvilke måltall som tillegges størst vekt, men prioriteringer kan i stor grad knyttes til et konkret satsingsområde for kommunen. Dette ser vi tydelig for Kristiansand, Trondheim og Bergen kommune. En periode med høy og stadig voksende gjeldsgrad førte til at Kristiansand kommune innførte et absolutt gjeldstak. I figur 4.3 så vi tydelig at gjeldsgraden for Kristiansand kommune ble redusert etter innføringen av gjeldstak. Fra politikerne i Kristiansand ble enkelheten i regelen om gjeldstak trukket frem som et pluss. Det ble også trukket frem som veldig positivt at man så tydelig kunne se resultater av innføringen av gjeldstak.

I Bergen er det handlingsregelen knyttet til middels Holte-standard på vedlikehold som tillegges størst vekt. Et stort vedlikeholdsetterslep som hadde bygget seg opp over tid var bakgrunnen for innføring av standarden. Holte-standard sikrer at det settes av tilstrekkelig med midler til vedlikehold av bygg. Både politisk og administrativt var det enighet om denne handlingsregelen, og det ble poengtert at det ikke var politisk rom for å redusere bevilgningene til vedlikehold under det som beregnes i henhold til standarden.

For Trondheim kommune fokuserer både administrasjon og politikere på handlingsregelen som sier at kapitalutgifter skal utgjøre 8 prosent av frie disponible inntekter. Bakgrunnen for innføringen av denne regelen var basert på de økonomiske erfaringene i forbindelse med

finanskrisen samt høy gjeld. Dette utløste et behov for å begrense kapitalkostnadene. Regelen om kapitalutgifter sammen med gjeldsgrad oppleves som overordnet. I budsjetteringsprosessen tar man nå gjeldsgraden og kapitalutgiftene for gitt og behandler resten som mulig handlingsrom.

Oslo kommune skiller seg mest ut ved at de finansielle måltallene i seg selv ikke oppfattes som veldig styrende. Også i Oslo har man fokus på å ha en sunn økonomi som kommer kommende generasjoner til gode, men bruker ikke de finansielle måltallene som virkemidler for å nå dette.

I hvilken grad oppleves måltallene og handlingsreglene som styrende?

I hvilken grad måltallene oppleves som styrende for kommunene henger tett sammen med prioriteringen av måltallene. De fleste målene er formulert som at de skal oppnås «over tid». Blant annet vil avveining mot stabil tjenesteproduksjon gjøre at det er hensiktsmessig å avvike fra enkelte måltall på kort sikt. «Over tid» defineres ofte som innenfor økonomiplanperioden. Budsjettering som avviker med vedtatte måltall og handlingsregler utløser krav om begrunnelse for avvik – noe som igjen fører til bevissthet rundt satsingsområder og prioriteringer som gjøres. Ofte er avvikene en direkte konsekvens av politiske vedtak som skal følges. Alle kommunene vi snakket med poengterte at det særlig var i budsjetteringsprosessen at måltallene og handlingsreglene ble tatt i bruk. Når budsjettet er vedtatt, er det budsjettallene man målte resultatet opp imot underveis i budsjettåret. I alle storbykommunene trekker politikerne frem at rapporteringen mellom administrasjon og politisk nivå er god. Den viktigste rapporteringen skjer i kvartal/tertiel-rapporter, mens de finansielle måltallene og handlingsreglene spiller den viktigste rollen i budsjett- og økonomiplanleggingen.

For å se hvordan kommunene budsjetterer i tråd med sine vedtatte måltall, har vi i tabell 4.5 laget en oversikt over budsjettert nivå i første og siste år for tre påfølgende økonomiplaner for kommunenes måltall. Denne gjennomgangen av hvordan måltallene ivaretas i budsjett og økonomiplan forteller oss hvordan måltallene er styrende i kommunenes planlegging.

Først og fremst ser vi at alle kommunene utfordrer enkelte av måltallene enkelte år. Som vi har vært inne på, trenger ikke dette å bety at måltallene ikke er styrende. Måltallene kan likevel medvirke til at man beveger seg tilbake til en økonomisk situasjon hvor man er innenfor måltallene.

Tabell 4.5: Finansielle måltall og økonomisk styring

Kommune	Måltall	Måltall	Budsj. 2019	Øk.plan 19-22 (siste år)	Budsj. 2018	Øk.plan 18-21	Budsj. 2017	Øk.plan 17-20
Oslo	Netto driftsresultat	1,5 %	2,4 %	1,5 %	2,7 %	1,2 %	1,3 %	0,8 %
	Gjeldsgrad	Stabil	67 %	95 %	82 %	102 %	86 %	97 %
Bergen	Disp. fond	Tilstrekkelig premieavvik	Ok	Ok	Nei	Ok	Nei	Ok
	Netto driftsresultat	1,75 (2) %	1,9 %	1,6 %	2,3 %	2,3 %	2,4 %	2,1 %
	Gjeldsgrad	70 %	62 %	71 %	59 %	73 %	64 %	71 %
Stavanger	Netto driftsresultat	3 % (2 %)	1,6 %	1,6 %	1,6 %	2,9 %	1,7 %	3 %
	Gjeldsgrad	60 %	65 %	72 %	64 %	66 %	65 %	62 %
	Egenfinansiering	50 %	43 %	41 %	68 %	49 %	59 %	68 %
Kristiansand	Gjeld	5,3 mrd. kr prisjustert	OK	OK	OK	OK	OK	OK
	Netto driftsresultat	1,75 %	1,3 %	1,4 %	1,8 %	1 %	1,6 %	1,8 %
	Disp. fond	2 %	3,5 %	1,6 %	3,2 %	2,5 %	2,8 %	3,5 %
Trondheim	Netto driftsresultat	2-2,5 %	1,6 %	2,4 %	2,5 %	2,2 %	2,3 %	2,5 %
	Gjeldsgrad	70 %	70 %	70 %	67 %	70 %	67 %	73 %
	Kapitalutgifter	8 %	7 %	8 %	6,3 %	8 %	5,8 %	8 %
	Disposisjonsfond	5 %	5,3 %	4,6 %	4,1 %	2,9 %	3 %	5,1 %

Oslo kommune holder seg til dels innenfor resultatnormen i sin økonomiplanlegging. Det er i hovedsak andre prinsipper og mekanismer i økonomistyringen enn *nivået* på måltallet som bidrar til det. Nøktern budsjettering, stor tro på generasjonsprinsippet i økonomistyringen og fokus på positive resultater som bidrar til overføringer fra drift til investeringer er vesentlige punkter. Gjeldsgraden er sterkt økende i økonomiplanen. Det er flere faktorer som gjør at man ikke oppnår så høy gjeldsgrad som økonomiplanen viser, men det er likevel sannsynlig at gjeldsgraden vil øke mye. Det er imidlertid en bevissthet både politisk og administrativt at dette er nødvendig. Måltallet om at gjeldsgraden ikke skal vokse er ikke styrende for denne utviklingen. Oslo kommune har en lav gjeldsgrad i utgangspunktet sammenlignet med de andre byene. Fra og med 2019 omtales ikke måltallet om gjeldsgrad i budsjettet.

Trondheim kommune har relativt ferske vedtatte måltall og nivået er satt deretter, men både politisk nivå og administrativt nivå i kommunen oppfatter måltallene som svært bindende. Politikerne forventer at rådmannen legger fram budsjett og økonomiplan som er i tråd med

måltallene. Men også her ser vi at enkelte av måltallene har blitt utfordret. Budsjettert netto driftsresultat avviker fra måltallet i enkeltår, men er i tråd med måltallet for perioden sett under ett. Måltallet for disposisjonsfond ble satt i 2016. Da var man langt fra å nå dette nivået, men man har nå kommet opp på riktig nivå etter flere gode år for kommune-Norge. I gjeldende økonomiplan beveger Trondheim seg imidlertid også under måltallet for disposisjonsfondet. Som nevnt er det måltallene for gjeld og kapitalutgifter som får mest oppmerksomhet i Trondheim. Dersom vi ser på gjeldsgrad, holder man seg innenfor 70 prosent. Gjennom intervjuer fremkommer det at denne utviklingen i stor grad kan tilskrives de finansielle måltallene. For kapitalutgiftene ligger budsjettene noe lavere enn måltallet, men i løpet av økonomiplanperioden budsjetteres det innenfor ønsket nivå. Dette skyldes den planlagte gradvise innføringen av måltallet som gjør at en stadig større andel av driftsinntektene benyttes til renter og avdrag.

Stavanger har en lang historie med finansielle måttall. I relativ forstand har man også ganske strenge måttall. Vi ser at for netto driftsresultat er det kun siste år i økonomiplanen for 2017-2020 at kommunen leverer resultater i tråd med måltallet. Også gjeldsgraden er på et nivå som ligger over måltallet på 60 prosent alle år og man beveger seg bort fra måltallet i gjeldende økonomiplanperiode. Egenfinansieringsgraden er relativt høy, noen år over måltallet på 50 prosent og andre ganger under. Samlet sett ser vi at det er rom for å bryte måltallene enkelte år, og at det er ulik politisk vilje til å overholde dem. Samtidig er det et klart inntrykk at måltallene er styrende i den forstand at det virker disiplinerende i budsjetteringsprosessen, og at det i stor grad henvises til måltallene i økonomiplanleggingen.

I Kristiansand er gjeldstaket styrende og vi ser fra tabell 4.5 at det ikke utfordres noen av årene. Vi har ikke skrevet inn nivået på gjelden for det enkelte år i tabellen, bare skrevet inn hvorvidt gjelden er innenfor vedtatte gjeldstak også når gjeldstaket prisjusteres fra 2019. I siste år av gjeldende økonomiplan budsjetterer kommunen med en samlet gjeld som ligger 145 mill. kroner under gjeldstaket. Det er som nevnt både sterk politisk og administrativ vilje til å overholde gjeldstaket og en bred enighet om at dette er avgjørende for den videre økonomiske utviklingen i Kristiansand kommune. For netto driftsresultat bryter imidlertid Kristiansand kommune måltallet de fleste av årene (jf. tabell 4.5). I økonomiplanen er også måltallet definert som at man skal «som et minimum oppnå positive resultater hvert år». Enkelte utslag på netto driftsresultat skyldes imidlertid enkeltstående tilfeller, slik som investeringer som må tas over driftsbudsjettet. Da måltallet om et sentralt disposisjonsfond på 2 prosent ble satt, var man ikke i nærheten av å oppnå dette. Gode resultater de siste årene i likhet med de andre byene, har

imidlertid bidratt til at man har et fond som tilfredsstiller måltallet i dag. I gjeldende økonomiplan styrer man imidlertid mot et disposisjonsfond som ligger under måltallet.

Bergen kommune overholder sin handlingsregel om vedlikehold av bygg. Denne er styrende for planleggingen av økonomien og vil ikke utfordres verken politisk eller administrativt. Når det gjelder netto driftsresultat, overholdes stort sett måltallet. Tidligere hadde man et måltall på 2 prosent. Begrunnelsen for dette var å opparbeide seg disposisjonsfond tilsvarende akkumulert premieavvik. Siden dette er oppnådd, har man redusert måltallet til 1,75 prosent og i budsjettet for 2019 er man innenfor dette. Siste år i gjeldende økonomiplan er man imidlertid under måltallet. Tidligere år ser vi at man har holdt seg innenfor måltallet som da var 2 prosent. For gjeldsgrad så ligger Bergen kommune på et nivå rundt måltallet. De siste årene er det budsjettert under gjeldsgraden, men i løpet av økonomiplanperioden kommer man omtrent opp på maksimal gjeldsgrad. Som i flere andre storbykommuner har man i Bergen ganske lav gjennomføringsgrad på investeringene, som tilsier at man ikke oppnår gjeldsgraden som ligger i økonomiplanen. I de langsiktige investeringsplanene, med planlagte investeringer og dagens egenfinansieringsgrad, vil man overgå gjeldsgraden betraktelig. De finansielle måtallene bidrar til å synliggjøre utfordringen. Når det gjelder disposisjonsfond, har Bergen kommune en litt uklar definisjon. Det er vedtatt at man skal ha tilstrekkelig disposisjonsfond, tilsvarende akkumulert premieavvik. De siste årene har man oppnådd dette og det var også begrunnelsen for å redusere måltallet for netto driftsresultat til 1,75 prosent. Som vi ser av oversikten i tabell 4.5 ligger kommunen i gjeldende budsjett og økonomiplan innenfor måltallet, men for noen år siden gjorde man det ikke.

En samlet vurdering av de finansielle måtallene i de fem storbykommunene viser at de er styrende i varierende grad. Med varierende grad menes både at de er styrende i varierende grad mellom kommuner, men også at de finansielle måtallene innad i byene i varierende grad er styrende. Vi har diskutert at måtallene i noen byer følges ganske strengt, mens normalen i større grad er at man kan avvike fra måtallene. Måtallene trekkes likevel frem som viktig og avgjørende for den økonomiske utvikling. Med unntak av Oslo, har alle byene et måtall som trekkes fram som styrende.

Måltall og økonomisk utvikling

Gjennomgangen i dette delkapitlet viser at det er mange faktorer som påvirker økonomiske resultater i storbykommunene så vel som i andre norske kommuner. Selv om det er faktorer som påvirker enkeltkommuner, er mange av disse faktorene felles for kommunene. Et eksempel

på dette er økt uforutsett skatteinntang, som har påvirket resultatene i kommunene positivt de siste årene. Selv om det er en del utenforstående faktorer som er viktige, så gir denne analysen klare indikasjoner på at de finansielle måltallene har en virkning. Sammenhengen mellom årsak og virkning er imidlertid ikke mulig å fastslå i dette prosjektet. Flere av måltallene er satt basert på historisk nivå og måltallene er tilpasset kommunenes økonomi. Vi har imidlertid sett flere eksempler på at måltallene påvirker hvordan kommunen planlegger, og vi har sett eksempler på hvordan kommunene har tilpasset seg annerledes etter innføring av måltall.

Kommunesammenslåinger og konsekvenser for handlingsregler og måltall

Trondheim kommune slås sammen med Klæbu kommune fra 1. januar 2020. Klæbu er en kommune på 6 000 innbyggere. Det er ikke vedtatt nye finansielle måltall eller handlingsregler for den sammenslåtte kommunen, men i en statusrapport for kommunesammenslåingsprosessen poengteres det blant annet at nye Trondheim kommunes lån vil forvaltes etter vedtatt finansreglement og handlingsregler for Trondheim kommune. Samtidig varsles det en egen sak om økonomiske handlingsregler og målsettinger i mai 2019.

Kristiansand kommune slås sammen med Søgne og Songdalen kommuner fra 1. januar 2020. Søgne kommune er en kommune med omtrent 11 000 innbyggere, mens Songdalen har i overkant av 6 000 innbyggere. Det er heller ikke her vedtatt egne måltall eller handlingsregler for nye Kristiansand kommune. Fellesnemnda vedtok imidlertid noen anbefalinger før økonomiplanen 2019-2022 ble lagt. Dette innebar en minimumsanbefaling på netto driftsresultat på 0,5 %, samt en anbefaling om utsettelse og nedskalering av investeringsnivået.

Stavanger kommune er i en sammenslåingsprosess med Finnøy og Rennesøy. Finnøy har i overkant av 3 000 innbyggere, mens det i Rennesøy kommune bor nesten 5 000 innbyggere. Fellesnemnda vedtok en rekke anbefalinger for økonomiplanen 2019-2022 i Stavanger, Rennesøy og Stavanger kommune. I all hovedsak er dette en videreføring av måltallene i Stavanger kommune blant annet for egenfinansiering og gjeldsgrad. For netto driftsresultat er derimot resultatmålet justert ned til 2 prosent, men med et mål om at den nye kommunen skal ha et netto driftsresultat på minimum 3 prosent på sikt. I tillegg er det anbefalinger knyttet til investeringsnivå (11-12 % av brutto driftsinntekter) og disposisjonsfond (6 % av brutto driftsinntekter).

Kommunesammenslåingene som storbykommunene står overfor er i stor grad en sammenslåing med små omkringliggende kommuner. I mange av tilfellene er det kun storbykommunen som før sammenslåingen har uttalte handlingsregler og finansielle måltall. At storbykommunene allerede har vedtatt handlingsregler og måltall, samt har erfaring med å benytte dette som styringsverktøy, er nok noe av grunnen til at det kan se ut som at det i stor grad vil bli en videreføring av reglene og måltallene som gjelder for storbykommunene i de sammenslåtte kommunene.

5. Analyser av netto driftsresultat i storbykommunene

Denne delen av rapporten gir oss analysene av deler av datamaterialet som er presentert i tidligere kapitler. Hoveddelen av dette kapitlet omhandler prinsippet om formuesbevaring og måltall om netto driftsresultat.

Formuesbevaring og regler for netto driftsresultat

Bakgrunn

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) opererer med et begrep de kaller *korrigert netto driftsresultat*, hvor det ordinære netto driftsresultatet korrigeres for kapitalslit, inflasjonsgevinst og refusjon av merverdiavgift i investeringsregnskapet. Korrigert netto driftsresultat tar igjen utgangspunkt i *absolutt kommunal formuesbevaring*, som i korte trekk handler om at driften ikke skal tære på kommunens formue over tid.

Det ordinære netto driftsresultatet er definert på følgende måte:

	Brutto driftsinntekter i alt
-	Brutto driftsutgifter i alt (inkl. avskrivninger)
=	Brutto driftsresultat
-	Netto avdrag
-	Netto finans
-	Utlån
+	Avskrivninger
=	Netto driftsresultat

På veien fra brutto driftsresultat til det ordinære netto driftsresultatet trekker man altså fra netto finans og avdrag før man legger til avskrivningene (som er kostnadsført i brutto driftsresultat), slik at disse ikke skal ha resultateffekt. Netto driftsresultat er dermed det som er igjen til å finansiere investeringer over driften. Et positivt netto driftsresultat er imidlertid ikke nødvendigvis nok til å oppnå det TBU kaller absolutt kommunal formuesbevaring.

Absolutt kommunal formuesbevaring

I dette begrepet ligger det til grunn at kommunene skal opprettholde realverdien av formuen over tid. For å sikre dette må det gjøres noen korrigeringer av netto driftsresultat. Dette skyldes blant annet at det faktiske kapitalslitet er høyere enn avdragene man betaler på gjelden. For eksempel vil kapitalslit på investeringer som ikke er lånefinansierte holdes utenfor regnestykket, samtidig som avskrivningene er basert på anskaffelsesverdi heller enn

gjenanskaffelsesverdi. I tillegg til dette korrigeres det for at inflasjon reduserer realverdien av gjelden og momskompensasjon for investeringer som føres direkte i investeringsregnskapet. Vi følger TBU og definerer derfor korrigert netto driftsresultat på følgende måte

	Netto driftsresultat
+	Netto avdrag
=	Netto driftsresultat ekskl. avdrag
-	Kapitalslit
+	Inflasjonsgevinst
+	Momskompensasjon fra investeringsregnskapet
=	Korrigert netto driftsresultat

Netto avdrag

Netto avdrag inngår i beregningen av ordinært netto driftsresultat, og reflekterer kostnaden knyttet til verditap på lånefinansierte investeringer. Når vi i beregningen av korrigert netto driftsresultat skal trekke fra kapitalslitet, som ikke tar hensyn til hvorvidt investeringene er lånefinansiert eller ikke, må vi derfor legge til denne igjen på veien til korrigert netto driftsresultat. Netto avdrag skiller ikke mellom ordinære og ekstraordinære avdrag. Dette vil gjøre at korrigert netto driftsresultat blir høyere dersom kommunen betaler ekstraordinære avdrag.

Kapitalslit

Verdien på eksisterende kapital i kommunene reduseres hvert år på grunn av slitasje, og det må derfor investeres for å opprettholde verdien på kapitalformuen. I det ordinære netto driftsresultatet brukes netto avdrag som mål på kostnadene knyttet til verditap på investeringer, men dette tar altså ikke høyde for investeringer som ikke er lånefinansierte. Ideelt sett skal avskrivninger ta høyde for slitasjen på kapital, men siden avskrivninger er basert på anskaffelsesverdi vil bruk av avskrivningstall føre til at den reelle verdien på kapitalslitet blir for lavt. I nasjonalregnskapet beregnes kapitalslit for kommune- og fylkessektoren som helhet basert på gjenanskaffelsesverdi. Disse tallene er i snitt 72 prosent høyere enn de nasjonale avskrivningstallene fra KOSTRA i perioden 2004-2017.

Kapitalslit for kommune- og fylkeskommunesektoren hentes fra Nasjonalregnskapet, og vi følger TBU¹⁰ der vi fordeler dette ned på kommunene og fylkeskommunene basert på andelene de har av de totale avskrivningene. Videre fordeler vi dette ned på de enkelte kommunene basert

¹⁰ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, November 2014.

på kommunenes andel av de totale avskrivningene for kommunene for hvert år. Dette føres som en kostnad for kommunene i beregningen av korrigert netto driftsresultat.

Det har vist seg at det er stor variasjon mellom kommunene når det kommer til avskrivninger, utover det som kan forklares av forskjeller i størrelsen på de balanseførte varige driftsmidlene. Det leder oss til å tro at det er forskjeller mellom kommunene i hvordan man håndterer avskrivninger. Vi har derfor i tillegg valgt å gjennomføre analysen med varige driftsmidler fra balansen som vekter.

Inflasjonsgevinst

Som følge av inflasjon vil realverdien av kommunenes gjeld avta over tid. Dette vil partielt sett gjøre at behovet for å finansiere investeringer over driften reduseres, og vil redusere kravet til netto driftsresultat.

Her henter vi tall på netto gjeld for kommunesektoren fra kredittmarkedsstatistikken, som omfatter all kommunal gjeld. Inflasjonsgevinsten beregnes ved å bruke kommunal deflator for å finne ut hvor mye realverdien av denne gjelden reduseres for hvert år. Denne fordeles på kommunene ut fra andelene kommunene har av netto gjeld fra kommunenes balanse.

Momskompensasjon fra investeringsregnskapet

Momskompensasjonen fra investeringsregnskapet bidrar også til å redusere behovet kommunene har for å finansiere investeringer over driften, og legges derfor til i det korrigerte netto driftsresultatet. Serien finner vi i KOSTRA for den enkelte kommune.

Korrigert netto driftsresultat på kommunenivå

TBU presenterer analyser for kommunesektoren som helhet, og siste anbefaling tilsier at kommunene i sum bør ha et netto driftsresultat på 1,75 prosent for å sikre absolutt kommunal formuesbevaring.

Vi har data for alle nødvendige variable for alle kommuner fra 2008 til 2016, og finner dermed korrigert netto driftsresultat for alle kommuner¹¹ i denne perioden. Over hele perioden er gjennomsnittlig korrigert netto driftsresultat for kommunene på rundt -0,55 prosent, mens ordinært netto driftsresultat har vært på 1,05 prosent. For å opprettholde absolutt kommunal

¹¹ Analysen av alle kommuner er basert på kommunekonsernene. Dataseriene vi har brukt avsluttes i KOSTRA i 2016, og vi har valgt å ikke bruke tid på å manuelt koble på et år ekstra med observasjoner.

formuesbevaring burde dermed kommunene ha hatt et gjennomsnittlig netto driftsresultat på 1,6 prosent i perioden.

For de fem kommunene i dette prosjektet gjennomfører vi analysen for perioden 2012-2017 for kommunekassen, rettssubjektet (kommunekasse + kommunale foretak) og kommunekonsernet. Resultatene for rettssubjektet og kommunekonsernet vises i tabell 5.1, mens resultatene for kommunekassen og de kommunale foretakene i seg selv presenteres i tabell V5.1 (Vedlegg 5).

Tabell 5.1: Netto driftsresultat og korrigert netto driftsresultat for de fem kommunene i perioden 2012-2017

Kommune	Kommunekasse + Kommunale foretak			Kommunekonsern		
	Netto driftsresultat	Korr. netto driftsres.		Netto driftsresultat	Korr. netto driftsres.	
		Avskr.	Driftsmidler		Avskr.	Driftsmidler
Oslo	2,8 %	0,4 %	0,2 %	3,1 %	0,3 %	0,1 %
Kristiansand	2,1 %	0,2 %	-0,3 %	2,2 %	0,4 %	-0,4 %
Stavanger	2,6 %	2,3 %	0,3 %	3,1 %	2,2 %	0,1 %
Bergen	2,4 %	0,8 %	1,1 %	2,4 %	0,7 %	0,9 %
Trondheim	3,1 %	1,5 %	0,8 %	3,4 %	1,6 %	1,1 %

Tabell 5.1. viser gjennomsnittlig ordinært og korrigert netto driftsresultat for perioden 2012-2017. I snitt har kommunekonsernene og rettssubjektet hatt netto driftsresultat i området 2,1-3,4 %, hvor rettssubjektet har hatt lavest variasjon med 2,1-3,1 %. Korrigert netto driftsresultat er relativt likt for rettssubjektene sammenlignet med konsernene, men vi ser at det er forskjeller mellom målene avhengig av hva vi bruker for å vekte kapitalslitet. Med avskrivninger som vekter ser vi at Oslo og Kristiansand har lavest korrigert netto driftsresultat, i området 0,2-0,4 %. Bergen har hhv. 0,8 % og 0,7 % for rettssubjektet og kommunekonsernet, mens de tilsvarende tallene for Trondheim er 1,5 % og 1,6 %. Stavanger har det høyeste anslaget på korrigert netto driftsresultat når vi bruker avskrivninger som vekter, på 2,3 % og 2,2 % for rettssubjektet og kommunekonsernet.

Når vi isteden bruker varige driftsmidler som vekter, ser vi at gjennomsnittlig korrigert netto driftsresultat endrer seg for alle kommuner. Størst er endringen for Stavanger, som får en reduksjon på 2-2,1 prosentpoeng. Trondheim og Kristiansand får reduksjoner på 0,5-0,8 prosentpoeng, mens Oslo får redusert gjennomsnittet med 0,2 prosentpoeng for både rettssubjektet og kommunekonsernet. For Bergen går det derimot den andre veien: Korrigert

netto driftsresultat øker med 0,2-0,3 prosentpoeng. Forskjellene drives av kommunenes relative forhold mellom avskrivninger og varige driftsmidler.

En oversikt over sammenhengen mellom avskrivninger og varige driftsmidler presenteres i tabell 5.2. Vi ser at avskrivninger som prosent av varige driftsmidler varierer mellom 2,6 % (Stavanger (kasse+KF)) og 3,6 % (Bergen). Stavangers relativt lave avskrivninger gjør at de får et høyere korrigert netto driftsresultat når man vekter kapitalslit med avskrivninger, mens Bergens relativt høye avskrivninger gjør at de får et høyere korrigert netto driftsresultat når kapitalslitet vektes med varige driftsmidler. Videre i dette kapitlet vil vi derfor fortsette å presentere analyser for netto driftsresultat med både avskrivninger og varige driftsmidler som vekter for å fordele kapitalslitet. En drøfting av forskjellene og implikasjoner for kommunenes måltall for netto driftsresultat presenteres i kapittel 6.

Tabell 5.2: Avskrivninger og varige driftsmidler som andel av brutto driftsinntekter, samt avskrivninger som andel av varige driftsmidler for perioden 2012-2017

Kommune	Kommunekasse + Kommunale foretak			Kommunekonsern		
	Avskr. i % av BDI	Varige driftsmidler i % BDI	Avskr. i % av varige driftsmidler	Avskr i % av BDI	Varige driftsmidler i % BDI	Avskr. i % av varige driftsmidler
Oslo	4,3 %	129,1 %	3,4 %	5,0 %	146,6 %	3,4 %
Kristiansand	5,2 %	160,1 %	3,3 %	5,5 %	172,6 %	3,2 %
Stavanger	3,5 %	133,5 %	2,6 %	4,4 %	160,0 %	2,7 %
Bergen	3,6 %	99,7 %	3,6 %	3,8 %	105,7 %	3,6 %
Trondheim	4,2 %	134,1 %	3,2 %	4,5 %	138,1 %	3,3 %

Avviket mellom netto driftsresultat og korrigert netto driftsresultat kan, om målet er et korrigert netto driftsresultat på 0, tolkes som det netto driftsresultat måtte vært for at man skulle oppnådd absolutt kommunal formuesbevaring det året. Deskriptiv statistikk for avviket mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat finnes i tabell 5.3.

Tabell 5.3: Minimumsanbefaling for nettodriftsresultat i storbykommunene

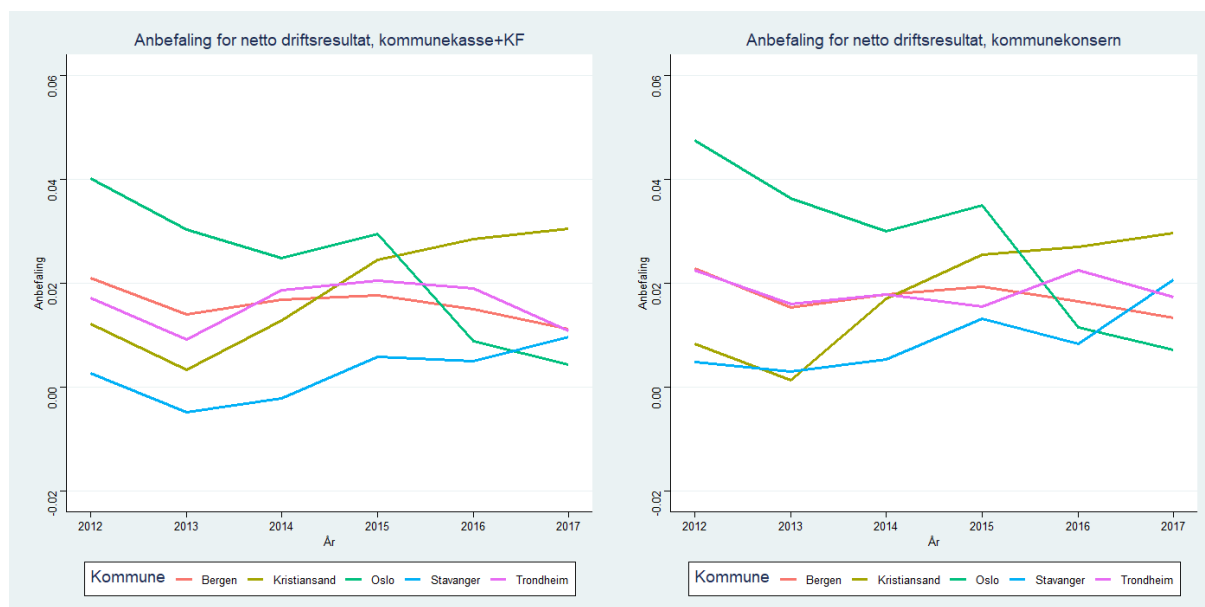
Kommune	Kommunekasse + Kommunale foretak		Kommunekonsern	
	Kapitalslit vektet med avskrivninger	Kapitalslit vektet med varige driftsmidler	Kapitalslit vektet med avskrivninger	Kapitalslit vektet med varige driftsmidler
Oslo	2,4 %	2,6 %	2,8 %	3,1 %
Kristiansand	1,9 %	2,4 %	1,8 %	2,6 %
Stavanger	0,3 %	2,3 %	0,9 %	3,0 %
Bergen	1,6 %	1,3 %	1,7 %	1,5 %
Trondheim	1,6 %	2,3 %	1,8 %	2,3 %

Anbefalingene i tabell 5.3 er basert på gjennomsnittlige verdier på netto avdrag, kapitalslit, inflasjonsgevinst og momskompensasjon for perioden 2012-2017, og må tolkes deretter. Generelt er det slik at Oslo ligger høyere enn de øvrige for alle spesifikasjoner, med anslag om en anbefaling for netto driftsresultat på 2,4-3,1 %. Kristiansand, Bergen og Trondheim har anbefalinger i området 1,9-2,6 %, 1,3-1,7 % og 1,6-2,3 %, mens Stavanger har stor forskjell i anbefalingen avhengig av om kapitalslitet er vektet med avskrivninger eller varige driftsmidler. Det er en viss utvikling over tid for kommunene. I figur 5.1 og 5.2 viser vi utviklingen i anbefalt netto driftsresultat over tid for de to forskjellige måtene å vekte kapitalslit på.

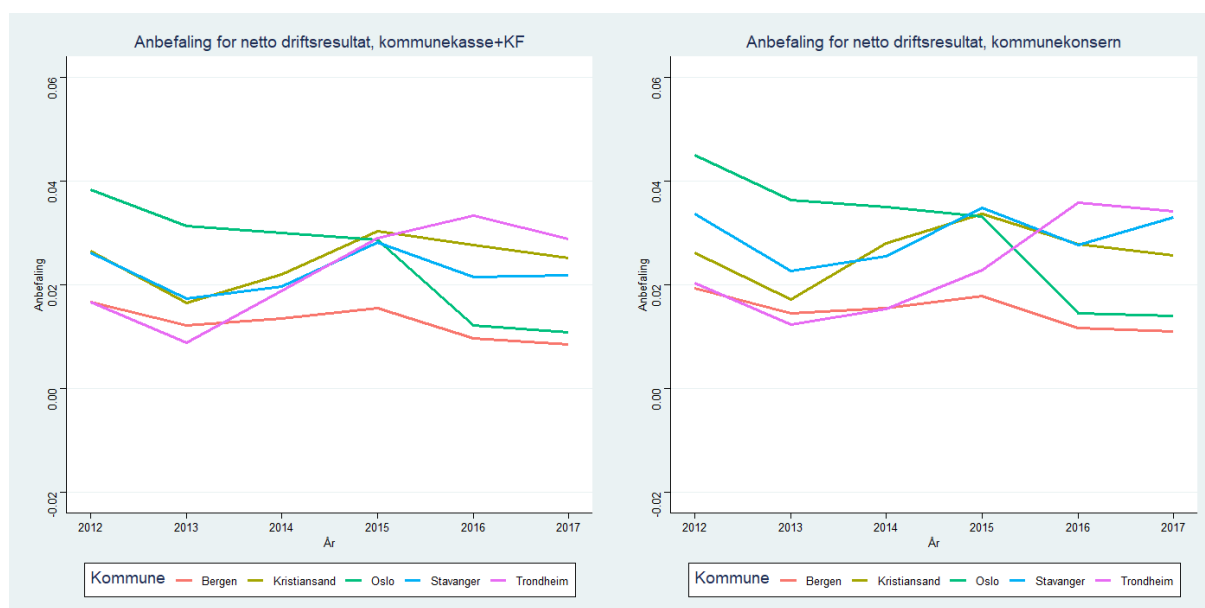
Generelt fra figur 5.1 og 5.2 kan vi se at anbefalingene til netto driftsresultat varierer både mellom kommuner og over tid innad i kommunene. Gjennomsnittlig anbefaling for Oslo hvis man ser på kasse + KF, er på 2,4-2,6 % for perioden 2012-2017. Hvis vi derimot kun ser på 2017-tallene, er anbefalingene på hhv. 0,4 % (kapitalslit vektet med avskrivninger) og 1,1 % (kapitalslit vektet med varige driftsmidler). Nedgangen skyldes i stor grad at Oslo har betalt store ekstraordinære avdrag, noe som reduserer både netto driftsresultat direkte, i tillegg til at anbefalingen om netto driftsresultat reduseres. Dette understreker poenget med at en fram-overskuende anbefaling må ta høyde for endringer i variablene som ligger til grunn for anbefalingen.

Kristiansand har hatt litt motsatt utvikling, der man gjennom perioden har fått økt anbefalingen til netto driftsresultat for å oppnå absolutt formuesbevaring, hvor redusert inflasjonsgevinst som følge av redusert gjeld er blant hovedårsakene. De øvrige kommunene har hatt relativt stabil utvikling over tid for de forskjellige anbefalingene.

Hvis vi går over til å se på årsakene til forskjellene mellom kommunene, er det hensiktsmessig å se på variablene som inngår som korreksjoner som andel av brutto driftsinntekter. Vi velger som tidligere tidsperioden 2012-2017, og bidraget hver enkelt variabel gir til differansen mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat er angitt i tabell 5.2.



Figur 5.1: Avvik mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat når kapitalslit er vektet med avskrivninger, kasse + kommunale foretak og kommune konsern årene 2012-2017



Figur 5.2: Avvik mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat når kapitalslit er vektet med verdien på varige driftsmidler fra balansen, kasse + kommunale foretak og kommune konsern årene 2012-2017

Tabell 5.4: Den enkelte variabels bidrag til å forklare forskjellen mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat for kommunekasse + kommunale foretak i perioden 2012-2017

	Netto avdrag	Kapitalslit fordelt med avskr.	Kapitalslit fordelt med driftsmidler	Inflasjonsgevinst	Moms-kompensasjon
Oslo	3,4 %	-7,7 %	-8,0 %	0,4 %	1,6 %
Kristiansand	4,4 %	-9,3 %	-9,9 %	2,0 %	1,0 %
Stavanger	3,7 %	-6,3 %	-8,2 %	0,8 %	1,5 %
Bergen	2,5 %	-6,5 %	-6,2 %	1,2 %	1,3 %
Trondheim	3,4 %	-7,6 %	-8,3 %	1,1 %	1,5 %

Vi ser fra tabell 5.4 at det er en viss variasjon mellom kommunene. Kapitalslit er den dominerende effekten, og er grunnen til at kommunene trenger et netto driftsresultat over 0 for å opprettholde verdien på formuen. Kristiansand har det høyeste bidraget fra kapitalslit både fordelt etter avskrivninger og varige driftsmidler, noe som gjør at det må investeres mye for å opprettholde verdien på formuen. Vi merker oss også her den store forskjellen det er for Stavanger i kapitalslit avhengig av hvordan det fordeles mellom kommunene. De øvrige variablene inngår negativt i beregningen. Kristiansand skiller seg her litt ut med både høyere avdragsbetalinger og høyere inflasjonsgevinst enn de øvrige, som bidrar til å dempe effekten av veldig høyt kapitalslit. Oslo og Stavanger har lavest inflasjonsgevinst som følge av lavest gjeld, mens Oslo, Stavanger og Trondheim har størst reduksjon av anbefalingen som følge av høy momskompensasjon på investering.

Styrker og svakheter rundt bruk av korrigert netto driftsresultat for enkeltkommuner

Mange kommuner styrer etter TBUs anbefaling om et netto driftsresultat på 1,75 %. TBU presiserer at dette gjelder for kommunene i gjennomsnitt, og at måltallet kan være både høyere eller lavere for enkeltkommuner. De kommunevise analysene vi gjennomfører har som mål å finne en anbefaling for den enkelte kommune, men vi må likevel presisere noen forbehold som kan trekke anbefalingene opp eller ned.

Det første forbeholdet gjelder datakvalitet. Feil eller ulik praksis i kommunenes rapportering til KOSTRA vil gjøre at resultatene endres, og her er det lite som kan gjøres annet enn å oppfordre kommunene til å sørge for at man kvalitetssikrer rapporteringen.

Det andre forbeholdet gjelder de antagelsene vi har gjort i beregningen av det korrigerte netto driftsresultat når det kommer til kapitalslit og inflasjonsgevinst.

Av disse faktorene utgjør kapitalslitet den desidert største andelen av differansen mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat. Det er ingen tvil om at avskrivningene i kommunene undervurderer det reelle kapitalslitet i kommunene, og utfordringen er altså å korrigere netto driftsresultat slik at man tar høyde for dette. I denne analysen har vi valgt å både bruke kommunenes avskrivninger og balanseført verdi på de varige driftsmidlene som vektorer til å fordele det samlede kapitalslitet.

Som vi så fra tabell 5.2 er det betydelige forskjeller mellom kommunene hva gjelder avskrivninger og balanseført verdi på de varige driftsmidlene. Dette er i og for seg naturlig, men det er mer urovekkende at det også er store forskjeller i forholdet mellom de to variablene. Mens Stavanger har avskrivninger for kommunekasse + kommunale foretak på 2,6 prosent av balanseført verdi av de varige driftsmidlene, er tilsvarende tall for Bergen på 3,6 prosent. Forskjellene gir store utslag i beregnet kapitalslit, spesielt for Stavanger, som igjen gjør at det blir store forskjeller i anbefalingen for netto driftsresultat avhengig av hvordan man beregner fordelingen av kapitalslit.

Årsakene til variasjon mellom kommunene i avskrivninger som andel av balanseført verdi på varige driftsmidler kan være mange. For eksempel avskrives ikke tomter eller kunst. En større andel tomter og kunst vil dermed gjøre at man får lavere andel avskrivninger relativt til verdien på balansen. Andre forskjeller i sammensetning av balansen kan også påvirke forholdet. For eksempel vil en større andel investeringer med kort avskrivningsperiode gjøre at man får høyere avskrivninger relativt til de varige driftsmidlene. Slike forskjeller kan skyldes forskjeller i kommunens behov, eller forskjeller i kommunenes omfang av kjøp og salg av tjenester: Stort omfang av operasjonell leasing eller stort omfang av AS-er. En tredje årsak kan være forskjeller i avskrivningspraksis mellom kommunene.

Vi har ikke grunnlag for å si hvilken av de to forskjellige metodene for å fordele kapitalslit som er best, og velger derfor å presentere resultater for begge beregningene. I modellen, som presenteres i kapittel 5.2, bruker vi gjennomsnittlig verdi fra de to modellene.

Modell for anbefalt nivå på netto driftsresultat

Som vi har sett er det betydelig variasjon i korrigert netto driftsresultat mellom kommunene i tverrsnittet og over tid innad i kommunene. Store deler av variasjonen er naturlig ettersom kommunene foretar valg om både investeringer og andre finansielle disposisjoner fortløpende. For å være bedre i stand til å gi anbefalinger om hva netto driftsresultat bør være frem i tid har vi valgt å utnytte regresjonsanalyser for å finne gjennomsnittlige effekter av variabler som påvirker hva netto driftsresultat bør være for å oppnå kommunal formuesbevaring. På denne måten vil vi beregne koeffisienter som forklarer hvordan endringer i forskjellige finansielle størrelser påvirker forskjellen mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat. Dette delkapittelet presenterer analysene som er gjennomført for kommunekonsern og er basert på data for perioden 2009-2016.

Avhengig variabel i regresjonsanalysene er et beregnet nivå på hva netto driftsresultat relativt til driftsinntektene bør være i alle kommuner med hensyn til at det skal sikre formuesbevaring. Som følge av metodiske utfordringer i hvordan man skal beregne kapitalslitet i hver enkelt kommune, har vi tidligere hatt to tilnærminger. Disse er å benytte henholdsvis kommunenes avskrivninger og varige driftsmidler som vekter når det nasjonale kapitalslitet fordeles på hver kommune. Som et tredje alternativ benytter vi også snittet av de to anbefalingene som avhengig variabel. Vi har tatt utgangspunkt i fire variabler, som skal inngå som uavhengige variabler i regresjonsanalysene. Disse er avskrivninger, netto lånegjeld, avdrag og investeringer som andel av brutto driftsinntekt. De påfølgende avsnitt gir en beskrivelse av variablene, hensikten til at de inngår og forventet sammenheng med anbefalt nivå på netto driftsresultat (som andel av brutto driftsinntekt).

Avskrivninger i prosent av brutto driftsinntekter

Kommuner som har høye avskrivninger har høyt kapitalslit, og parameteren vi finner her tilsier i hvor stor grad nivået av avskrivninger påvirker måltallet for netto driftsresultat.

Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter

Kommuner med høy lånegjeld vil partielt sett nyte godt av høy inflasjonsgevinst, som skal medføre at målet til netto driftsresultat reduseres. Parameteren her vil beskrive i hvilken grad netto lånegjeld påvirker målet til netto driftsresultat.

Netto avdrag i prosent av brutto driftsinntekter

Høye avdragsbetalinger skal føre til at differansen mellom netto driftsresultat og korrigert netto driftsresultat vil reduseres. Kravet til netto driftsresultat skal dermed bli lavere jo høyere avdrag man betaler, og parameteren beskriver denne sammenhengen.

Brutto investeringer i prosent av brutto driftsinntekter

Momskompensasjon for investeringer føres direkte i investeringsregnskapet, og vil isolert sett føre til at behovet for å finansiere investeringer over driften går ned. Kommunene leverer skattemelding for merverdiavgiftskompensasjon annenhver måned, noe som medfører at merverdiavgiftskompensasjonen beregnes samtidig som investeringene aktiveres i regnskapet.

Tabell 5.5: Sammenhengen mellom anbefalt netto driftsresultat og henholdsvis avskrivninger, netto lånegjeld, avdrag og fjorårets investeringer, årene 2012-2016

	(1) Vekt avskrivninger	(2) Vekt varige driftsmidler	(3) Snitt
Avskrivninger (% av BDI)	1,987*** (0,055)	1,317*** (0,117)	1,652*** (0,082)
Netto lånegjeld (% av BDI)	-0,030*** (0,002)	-0,013*** (0,003)	-0,021*** (0,002)
Netto avdrag (% av BDI)	-1,012*** (0,041)	-0,904*** (0,094)	-0,958*** (0,062)
Brutto investeringer (% av BDI)	-0,149*** (0,005)	-0,084*** (0,008)	-0,116*** (0,006)
Observasjoner	2138	2138	2138
R-kvadrert	0,872	0,514	0,756

Regresjonene inneholder også konstantledd og faste årseffekter. Robuste standardfeil klustret på kommune i parentes. ***, ** og * indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Resultatet av estimeringen presenteres i tabell 5.5. Som vi kan se kommer nesten alle parameterne ut med forventede fortegn, og er statistisk signifikante. Høyere avskrivninger henger sammen med høyere kapitalslit, og netto driftsresultat må derfor være høyere slik at man kan investere nok til å kompensere for kapitalslitet. Netto lånegjeld har et negativt estimat, som virker gjennom inflasjonsgevinsten. Dette er en partiell effekt. Et høyt gjeldsnivå vil også typisk sett henge sammen med et høyt investeringsnivå, som vil gi høye avskrivninger, og inflasjonsgevinsten vil bare dempe effekten på kravet til netto driftsresultat. Høye avdrag reduserer også kravet til netto driftsresultat. Dette skyldes at netto avdrag inngår i det ordinære netto driftsresultatet, men ikke i det korrigerte. Differansen mellom dem vil derfor reduseres når avdragene øker. Brutto investeringer virker negativt inn på anbefalt netto driftsresultat gjennom at

kommunen vil motta merverdiavgiftskompensasjon. Mekanismen er at kompensasjonen vil medføre et redusert behov for å finansiere investeringer over driften.

Som en kontroll på robustheten av disse sammenhengene, har vi også inkludert faste kommune-effekter (ikke rapportert). Disse vil fange opp all tidsuavhengig variasjon på tvers av kommunene, slik at det kun er utviklingen innad kommuner som utnyttes i estimeringen av koeffisientene. Det vi si at den kontrollerer for alt som er spesielt for hver kommune, som ikke endres over tid. Dette skal i hovedsak bidra til å redusere et eventuelt problem med utelatte forklaringsvariabler på kommunenivå. Inkluderingen av faste kommuneeffekter påvirker de estimerte koeffisientene i tabell 5.5 kolonne (1) i svært liten grad, noe som støtter opp om hvordan disse variablene påvirker anbefalt netto driftsresultat. Derimot påvirkes estimatene for avskrivninger og netto lånegjeld noe mer, når anbefalt netto driftsresultat er basert på kapitalslit fordelt etter brutto kapital fremfor avskrivninger (jf. kolonne (2) og dels kolonne (3)). Med faste kommuneeffekter inkludert reduseres punktestimatet noe, samtidig som estimatet for netto lånegjeld skifter fortegn.

Basert på spesifikasjonen i kolonne (1) tilsier analysen at netto driftsresultat bør øke med 1,987 prosentpoeng dersom avskrivningene i prosent av brutto driftsinntekter øker med 1 prosentpoeng. 1 prosentpoengs endring tilsvarer en endring likt ett standardavvik for året 2016. Dersom også netto lånegjeld, avdrag og brutto investeringer øker med 1 prosentpoeng, bidrar dette imidlertid til å dempe effekten på anbefalt netto driftsresultat med til sammen 1,19 prosentpoeng ($0,030 + 1,012 + 0,149$), slik at den samlede effekten av akkurat disse endringene i finansielle beslutninger gir et anbefalt netto driftsresultat som er 0,8 prosentpoeng høyere enn tidligere. Standardavviket for disse tre variablene var i 2016 på henholdsvis 27,4, 0,92 og 10,2 prosent. Så dersom man evaluerer alle disse forklaringsvariablene i en endring på ett standardavvik, tilsier dette at nivået på anbefalt netto driftsresultat reduseres med 3,3 prosentpoeng. Inkluderes økning med ett standardavvik også for avskrivningene er nettoendringen på -1,3 prosentpoeng.

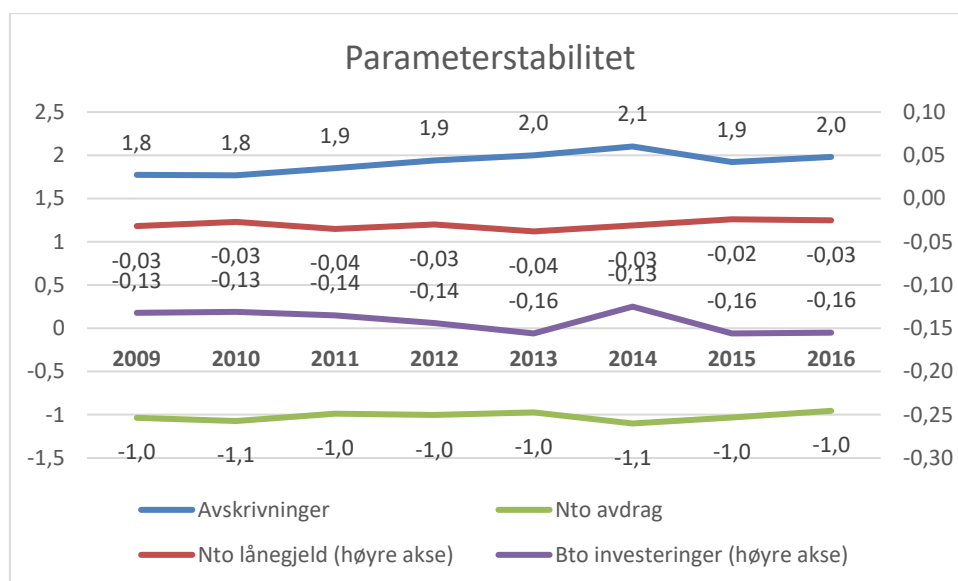
I kolonne (2) er netto driftsresultat basert på kapitalslit beregnet med varige driftsmidler som vekt. Effekten av avskrivninger reduseres da en del sammenlignet med sammenhengen i kolonne (1). Noe av svekkelsen er naturlig ettersom avhengig variabel i kolonne (1) er basert på kapitalslit allokert med avskrivningene som vekt. Samtidig reduseres også de estimerte sammenhengene for de tre øvrige variablene. Så ved en endring med f.eks. en investering som over levetiden øker både avskrivningene, netto lånegjeld, avdrag og merverdiavgifts-

kompensasjon (gjennom investeringen), er nettoendringen av en slik disposisjon om lag den samme som sammenhengen estimert i kolonne (1).

I kolonne (3) er avhengig variabel snittet av de to anbefalingene benyttet i kolonnene (1) og (2). De estimerte sammenhengene blir dermed om lag snittet av sammenhengene estimert i de to første kolonnene.

Selv om modellen kun inneholder fire variabler, viser en beregnet R-kvadrert på 0,87 at modellen i kolonne (1) fanger opp 87 prosent av all variasjon blant kommunene i årene 2012-2016 når det gjelder nivået på anbefalt netto driftsresultat med bakgrunn i formuesbevaring. Forklaringskraften reduseres noe for modell (2), mens den er 0,76 for modellen estimert i kolonne (3).

Et viktig spørsmål vedrørende disse analysene er hvorvidt de estimerte sammenhengene er stabile over tid. Dersom det er tilfellet, vil det tale for at kommunene kan benytte de estimerte sammenhengene også fremover i tid, selv om de er basert på historiske data. Dersom det viser seg at de estimerte sammenhengene for hver variabel varierer mye avhengig av for hvilket år som analyseres, taler dette for at estimatene må benyttes med større forsiktighet hvis resultatene skal benyttes til framoverskuende formål. Vi har derfor estimert tilsvarende modell som rapportert i kolonne (1) i tabell 5.5 for hvert av årene 2009-2016. Resultatene er presentert i figur 5.3. Som figuren viser, ser vi at de estimerte sammenhengene er nokså stabile også år for år. Den estimerte koeffisienten for avskrivninger som prosent av brutto driftsinntekt (se blå dataserie i figuren) varierer mellom 1,8 og 2,1 over hele perioden. I tabell 5.5 ble denne sammenhengen estimert til 1,98. Den estimerte parameteren for netto gjeld (se rød dataserie) varierer mellom -0,02 og -0,04, mens variasjonen i koeffisienten for netto avdrag (grønn dataserie) varierer mellom -1,0 og -1,1. De estimerte parameterne til brutto investeringer varierer kun mellom -0,13 og -0,16. I sum viser figuren at sammenhengen mellom anbefalt netto driftsresultat og de finansielle hovedstørrelsene vi studerer har vært veldig stabile over perioden 2009-2016, noe som taler for at estimatene fra tabell 5.5 skal kunne benyttes også til framoverskuende formål i kommunenes arbeid med finansielle handlingsregler og måltall.



Figur 5.3 Parameterstabilitet - estimerte sammenhenger mellom anbefalt netto driftsresultat og finansielle hovedstørrelser, år for år over perioden 2009-2016

Årsaken til at vi estimerer disse sammenhengene er, som beskrevet over, formålet om å kunne lage et verktøy som kommunene skal kunne benytte seg av fremover i arbeidet med budsjett- og økonomiplanlegging. I stedet for at hver kommune skal være nødt til å gjøre egne tidkrevende beregninger av hva anbefalt netto driftsresultat bør være, kan kommunen heller ta utgangspunkt i noen få variabler.

Hvis vi tar de fem storbykommunene som eksempel, kan et oppdatert nivå på anbefalt netto driftsresultat ledes ut fra anbefalingene tidligere i rapporten og koeffisientene estimert i regresjonsanalysen over. Figur 5.4 viser hvordan modellen er bygd opp, hvordan den virker og kan anvendes.

Den første rubrikken (estimerte effekter av endringer) er de estimerte parameterne fra regresjonsmodellen med anbefalt netto driftsresultat som avhengig variabel. Her er da avhengig variabel snitt av de to estimerte anbefalingene med hhv. avskrivninger og varige driftsmidler som vekt til å fordele kapitalslitet, se kolonne (3) i tabell 5.5. Det kan påpekes at modellen i kolonne (1) har noe høyere forklaringskraft.

Den andre rubrikken i figur 5.4 (hovedstørrelser baseline) inneholder historiske finansielle hovedstørrelser basert på årene for anbefalingen. I dette tilfellet er dette konserntall. Vi har ikke hatt mulighet til å foreta regresjonsanalyser for kasse inkludert kommunale foretak (KF) grunnet mangel på KF-tall for alle landets kommuner. Det er imidlertid lite som tilsier at

effektene av hovedstørrelsene vil virke særlig annerledes for kommunekasse inkludert kommunale foretak enn for konsern. Så her vil også en kommune ha mulighet til å sette inn kasse+KF-tall istedenfor konsern.

Den tredje rubrikken i figur 5.4 (Input økonomiske hovedstørrelser) er hvor en kommune kan sette inn forventede hovedstørrelser, for eksempel basert på anslagene i langtidsbudsjettet. Dette gir også muligheten til at en kommune kan implementere hele denne modellen i egne regneark som benyttes i budsjettarbeidet, hvor man da kan velge å hente disse fire størrelsene direkte fra andre celler. I eksemplet vi viser er tallene for de fem kommunene helt tilfeldig valgt kun for å eksemplifisere hvordan modellen virker.

Modell for å beregne oppdatert måltall for netto driftsresultat					
Estimerte effekter av endringer:					
Avskrivninger	1.652				
Netto lån	-0.021				
Netto avdrag	-0.958				
Investeringer fjorår	-0.116				
Hovedstørrelser baseline:	Oslo	Kristiansand	Stavanger	Bergen	Trondheim
Avskrivninger som prosent av BDI (snitt 2012-2017)	5.0 %	5.5 %	4.4 %	3.8 %	4.5 %
Netto lån som prosent av BDI (snitt 2012-2017)	42.2 %	113.3 %	69.7 %	72.4 %	97.9 %
Avdrag som prosent av BDI (snitt 2012-2017)	3.7 %	4.2 %	4.1 %	2.5 %	3.3 %
Investeringer fjorår som prosent av BDI (snitt 2012-2017)	14.9 %	15.0 %	13.4 %	11.0 %	15.9 %
Input finansielle hovedstørrelser: NB-KUN EKSEMPELTALL NÅ. DETTE ER HVA KOMMUNENE KAN FYLLE INN SELV					
Avskrivninger som prosent av BDI aktuelt analyseår/periode	4.9 %	5.7 %	4.5 %	3.9 %	4.4 %
Netto lån som prosent av BDI aktuelt analyseår/periode	42.2 %	110.0 %	60.0 %	70.6 %	93.3 %
Netto avdrag som prosent av BDI analyseår/periode	3.7 %	4.0 %	4.0 %	3.0 %	3.8 %
Investeringer fjorår som prosent av BDI analyseår/periode	15.2 %	14.0 %	14.8 %	9.3 %	13.4 %
Modell / beregning av måltall for netto driftsresultat:	Oslo	Kristiansand	Stavanger	Bergen	Trondheim
Måltall netto driftsresultat (2012-2017) EKSEMPELTALL	3.0 %	2.2 %	2.0 %	1.6 %	2.0 %
Effekt av endringer i finansielle hovedstørrelser:					
Avskrivninger	-0.1 %	0.4 %	0.2 %	0.2 %	-0.1 %
Netto lån	0.0 %	0.1 %	0.2 %	0.0 %	0.1 %
Netto avdrag	0.1 %	0.2 %	0.1 %	-0.4 %	-0.5 %
Investeringer	0.0 %	0.1 %	-0.2 %	0.2 %	0.3 %
Nytt måltall netto driftsresultat	2.9 %	3.0 %	2.3 %	1.6 %	1.8 %

Figur 5.4: Modell for å beregne anbefalt netto driftsresultat med hensyn til formålet om formuesbevaring

Fjerde rubrikk i figur 5.4 viser effektene på anbefalt nivå. Den første linjen tar utgangspunkt i et tenkt måltall hver kommune kan ha. I eksempelfiguren er dette snittet av de to anbefalingene for netto driftsresultat med hensyn til formuesbevaring over årene 2012-2017, hvor man benytter henholdsvis avskrivninger og varige driftsmidler til å beregne kommunenes kapitalslit.

Videre viser fjerde rubrikk hvordan endringer i andelen avskrivninger (f.eks. langtidsbudsjett vs. hovedstørrelser baseline) multiplisert med den estimerte koeffisienten fra første rubrikk (1,652) virker inn på nytt anbefalt nivå. Det samme gjelder for de tre andre hovedstørrelsene. Til slutt, med grønn skrift, vises da et oppdatert/nytt anbefalt nivå på netto driftsresultat for året eller perioden man setter inn data for i den tredje rubrikken. Dette er da summen av den opprinnelige anbefalingen og effekten av hver enkelt endring i finansielle hovedstørrelser.

En nyttig presisering som omhandler netto avdrag er at dersom de historiske avdragene i den andre rubrikken har vært lave, for eksempel ved at kommunen ikke har betalt noe i ekstraordinære avdrag, så vil dette korrigeres i det nye anbefalte nivået ved at det tallet som ventes fremover (tredje rubrikk) vil være høyere dersom en kommune nå planlegger med større ekstraordinære avdrag ($\text{avdrag}_{\text{bdi_fremover}} - \text{avdrag}_{\text{bdi_historisk}} \cdot (-0,958)$). Avdragene fremover er høyere enn de historiske, og da vil den første parentesen være positiv. Multiplisert med -0,958, vil dette følgelig gi et redusert krav til hva netto driftsresultat bør være fremover. Dette følger av at en økning i avdrag reduserer forskjellen mellom netto driftsresultat og det tidligere omtalte korrigerte målet som tar hensyn til formuesbevaring. Situasjonen blir følgelig motsatt dersom en kommune har hatt høye avdrag tidligere, mens det fremover ventes lavere avdrag.

6. Diskusjon av analyser og anbefalinger om handlingsregler i storbykommunene

I dette kapitlet skal vi sette de ulike delene av rapporten i sammenheng. Vi har gjennomført kartlegginger av økonomistyring i alle fem byene, omfattende caseundersøkelser, kvantitative analyser av økonomisk utvikling over tid og analyser av netto driftsresultat i kommunene. Det er en tydelig sammenheng mellom alle disse delene, og vi skal i dette kapitlet tydeliggjøre denne sammenheng. Denne sammenstillingen skal munne ut i noen konklusjoner og anbefalinger.

De finansielle måltallene i kommunene som inngår i dette prosjektet, og også i andre kommuner, er fokusert rundt gjeld og netto driftsresultat. I tillegg har flere byer og kommuner måltall knyttet til disposisjonsfond. Det er en klar sammenheng mellom disse måltallene. Økt gjeld gir økte finanskostnader, som har en direkte negativ påvirkning for netto driftsresultat. Forbedring i resultatet kan benyttes til å betale ned gjeld eller øke disposisjonsfondet. Dette har vi sett eksempler på i alle byene.

De fleste analysene i denne rapporten er gjennomført for det som i ny kommunelov omtales som «rettssubjektet», som inkluderer summen av kommunekasse og de kommunale foretakene. Analyser av kommunekassen eller de kommunale foretakene enkeltvis har blitt tillagt mindre oppmerksomhet av flere årsaker. For det første, siden kommunene i Norge er ulikt organisert, vil ikke analyser i tverrsnittet på disse nivåene gi noen mening. For det andre har vi kun informasjon om de kommunale foretakene for de fem inkluderte storbyene, noe som gjør at vi må bruke konserntall for å gjennomføre analyser for alle kommunene. De enkelte kommunale foretakene er såpass ulike og med et begrenset tjenesteområde, at vi ikke har hatt grunnlag for å analysere måltall for den enkelte enhet. For kommunene vil det likevel kunne være hensiktsmessig å formulere måltall for det enkelte foretak. Det vil da være viktig at de enkelte foretakene, sammen med kommunekassen, bidrar til å nå rettssubjektets samlede målsetting.

Netto driftsresultat

Det mest sentrale måltallet for kommunene er og bør være netto driftsresultat. Et positivt netto driftsresultat gjør at man kan finansiere nødvendige investeringer over drift eller bygge opp den finansielle formuen til å håndtere negative sjokk i fremtiden.

Vi argumenterer i denne rapporten for hvorfor et positivt netto driftsresultat i seg selv ikke er tilstrekkelig for å sikre absolutt kommunal formuesbevaring. Prinsippet om absolutt kommunal formuesbevaring leder frem til uttrykket for korrigert netto driftsresultat. Vi argumenterer

videre for at et korrigert netto driftsresultat likt eller større enn null sikrer at driften ikke tærer på kommunens formue.

TBUs anbefalinger om et netto driftsresultat for kommunekonsernene på 1,75 prosent blir i stor grad benyttet som argumentasjon hos norske kommuner når de forklarer hvorfor de selv har måltall for netto driftsresultat som er høyere enn 0. Denne anbefalingen er opprinnelig basert på en analyse av tall fra 2009-2013, men TBUs høstrapport fra 2018 viser at oppdaterte analyser for perioden 2013-2017 gir samme resultat. Disse analysene er gjennomført for kommunekonsernene samlet, og anbefalingene gjelder derfor for gjennomsnittskommunen. I denne rapporten følger vi grovt sett metoden som ble utarbeidet i et notat av Trond Hjelmervik Hansen i KS (2015).

Korrigeringsene som gjøres for å gå fra netto driftsresultat til korrigert netto driftsresultat innebærer å legge til netto avdrag, inflasjonsgevinst og momskompensasjon påløpt i investeringsregnskapet og trekke fra kapitalslitet. For alle de fem storbykommunene dominerer kapitalslitet de tre øvrige korrigeringsene, slik at det korrigerte netto driftsresultatet blir lavere enn det ordinære netto driftsresultatet som rapporteres i KOSTRA. De tre øvrige variablene bidrar dermed til å redusere forskjellen mellom dem.

Tabell 6.1: Gjennomsnittlig minimumsanbefaling for netto driftsresultat i storbyene for perioden 2012-2017

	Kommunekasse + Kommunale foretak		Kommunekonsern	
Kommune	Kapitalslit vektet med avskrivninger	Kapitalslit vektet med varige driftsmidler	Kapitalslit vektet med avskrivninger	Kapitalslit vektet med varige driftsmidler
Oslo	2,4 %	2,6 %	2,8 %	3,1 %
Kristiansand	1,9 %	2,4 %	1,8 %	2,6 %
Stavanger	0,3 %	2,3 %	0,9 %	3,0 %
Bergen	1,6 %	1,3 %	1,7 %	1,5 %
Trondheim	1,6 %	2,3 %	1,8 %	2,3 %

Tabell 6.1 oppsummerer funnene for henholdsvis rettssubjektet (kasse + KF) og kommunekonsernene. Sett opp mot TBUs anbefaling på 1,75 % for konsernene legger vi merke til at Oslo (2,4-3,1 %) og Kristiansand (1,8-2,6 %) får høyere anbefalinger, mens Trondheim (1,6-2,3 %) får anbefalinger i nærheten. Stavanger kommer ut med en anbefaling som avhenger av hvorvidt kapitalslitet vektet med avskrivninger (0,3-0,9 %) eller varige driftsmidler (2,3-3,0 %), mens Bergen har anbefalinger under TBUs anbefaling på nasjonalt nivå (1,3-1,7 %).

Historiske tall for anbefaling på netto driftsresultat er kun gyldige frem i tid dersom forutsetningene som ligger bak ikke endrer seg. Mer spesifikt vil dette si at målsettingene beregnet i tabell 6.1 kun er gyldige dersom variablene netto avdrag, kapitalslit, inflasjonsgevinst og momskompensasjon ikke endrer seg fra gjennomsnittet det er beregnet fra (2012-2017). For at kommunene selv skal være i stand til å beregne minimumsanbefaling for netto driftsresultat, har vi derfor utviklet en enkel modell hvor kommunene kan legge inn forventede verdier på disse variablene, slik at de kan beregne hvordan målsettingen endrer seg med de nye verdiene.

Gjeld

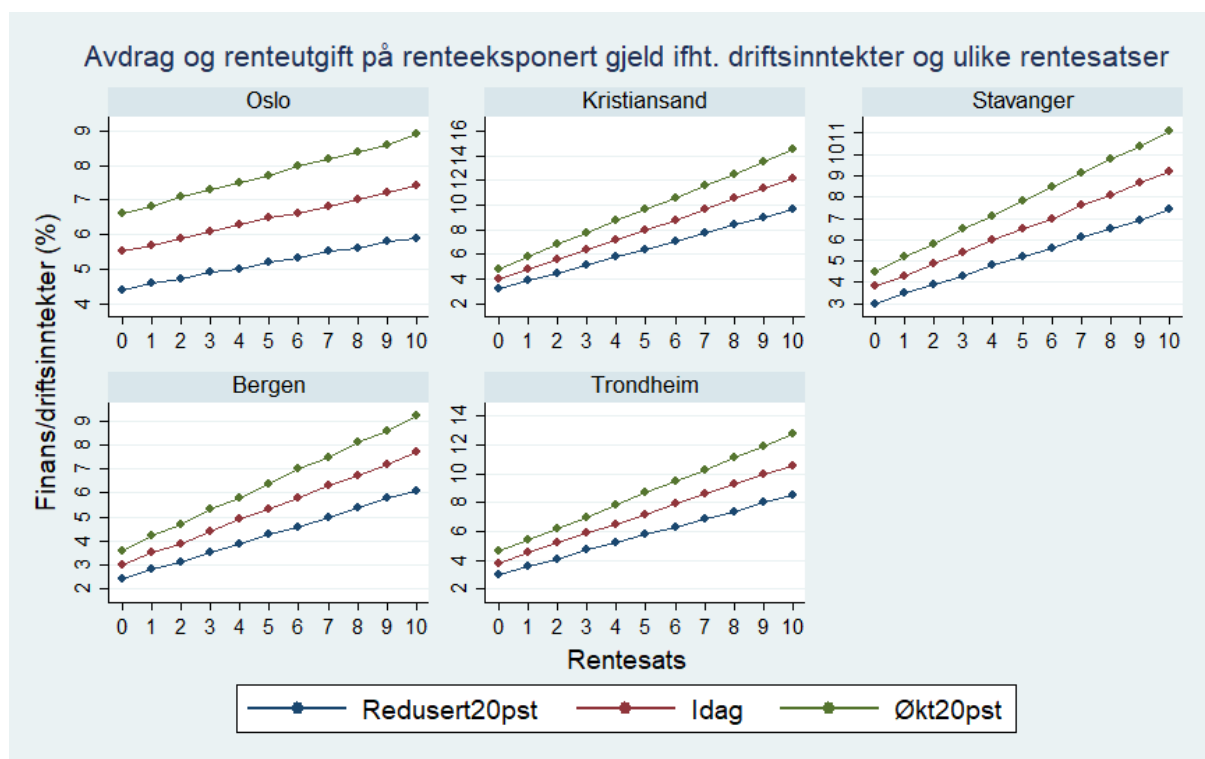
Øvrige måltall er ikke like sentrale i seg selv, men heller gjennom den indirekte virkningen de har på muligheten til å nå målet om netto driftsresultat på sikt i tillegg til å kunne absorbere sjokk i økonomien. Det andre store temaet det ofte er knyttet finansielle måltall og handlingsregler til er gjeld. Som figurene i kapittel 5 viste, har kommunene opplevd betydelig gjeldsvekst de siste 10-15 årene. Gjeldsutviklingen og bekymringer knyttet til investeringsplaner har også stort fokus i kommunene, både på politisk og administrativt nivå. Dette har gjort at kommuner som ikke hadde måltall knyttet til gjeld eller gjeldsutvikling, har utviklet dette de siste årene. Vi observerer at måltall formulert som gjeldsgrad er vanlig, men vi har også sett eksempler på måltall for finanskostnader (Trondheim), gjeldstak (Kristiansand) og egenfinansieringsgrad (Stavanger).

Analysene i dette prosjektet gir klare indikasjoner på at måltallene knyttet til gjeldsgrad eller gjeldstak er effektive. Vi vet lite om de kontrafaktiske forhold som kunne fortalt oss hvordan situasjonen ville vært uten de finansielle måltallene, men både kvantitativ og kvalitativ informasjon tyder på at formulerte og politisk vedtatte måltall knyttet til gjeldsgrad eller gjeldstak har bidratt til at gjeldsveksten har stagnert.

Trondheim, Bergen og Stavanger har gjeldsgrad som finansielt måltall. Trondheim og Bergen har et måltall på 70 prosent av brutto driftsinntekter, mens Stavanger har et måltall på 60 prosent. Definisjonene av gjeldsgrad er i utgangspunktet ulike og derfor ikke direkte sammenlignbare. Selv om måltallene ikke følges til enhver tid, har de likevel vist seg å være begrensende for gjeldsutviklingen ved at de benyttes som argumenter for å utsette eller redusere omfanget av investeringer.

Vi kommer ikke med en anbefaling på nivåer på måltall for gjeld i denne rapporten, men belyser heller konsekvensene av ulike måltall slik at kommunene har et bedre grunnlag for å ta gode valg. Med lave renter kan en gjeldsgrad på 120 prosent være uproblematisk, mens det med høye

renter kan være problematisk med en gjeldsgrad på 40 prosent. Figuren under viser hvor stor andel av driftsutgiftene som må gå til å betjene gjeld for et gitt rentenivå for forskjellige nivåer på gjelden.



Figur 6.1: Avdrag og renteutgifter som andel av brutto driftsinntekter, som funksjon av rentesats

Figur 6.1 viser på en forenklet måte konsekvensene av endring i gjeldsgrad. Tallgrunnlaget er renteeksponert gjeld, netto avdrag og brutto driftsinntekter for kommunekonsernene i 2017. Venstre akse måler hvor stor andel av brutto driftsinntekter som må brukes til å betjene gjeld for et gitt rentenivå, hvor finansutgiftene finnes ved å legge sammen netto avdrag med renteeksponert gjeld multiplisert med renten. Linjen i midten er basert på dagens nivå, mens linjene over og under viser forskjellen ved å øke og redusere både netto avdrag og renteeksponert gjeld med 20 %.

Helningen på linjene viser at en endring i renteeksponert gjeld på 20 % påvirker rentekostnadene betydelig. For Oslo ser vi at en økning i gjelden med 20 % øker finanskostnadene betraktelig mer enn for eksempel en renteøkning på 5 prosent. Tilsvarende tall for de øvrige kommunene er i størrelsesorden 1,5-2 %. Som et generelt eksempel kan vi se på Bergen. Renteeksponert gjeld (fra KOSTRA) utgjør i 2017 46,7 % av driftsinntektene. Med 3 prosent rente utgjør netto finansutgifter på dette 4,4 % av driftsinntektene. En økning i

renteekspontert gjeld på 20 % vil si at renteekspontert gjeld øker til 56,1 %, og at finansutgiftene øker til 5,3 % av brutto driftsinntekter. Denne økningen på 0,9 prosentpoeng vil redusere handlingsrommet i driftsbudsjettet med like mye, og utgjør i 2017 like i underkant av 200 mill. kroner.

Vår anbefaling vil være at kommunene, sammen med måltall om netto driftsresultat, har et måltall knyttet til gjeldsgrad. Det er hovedsakelig to årsaker til dette. For det første har det vist seg at slike måltall er virkningsfulle i seg selv og er et verktøy for å begrense gjeldsveksten. For det andre er gjeldsbegrensningen et sentralt virkemiddel i å nå kommunens målsetting om netto driftsresultat. En kommunes målsetting for gjeldsgrad på sikt må innrettes slik at det er realistisk at man klarer å betjene gjelden etter betydelige renteøkninger uten å måtte gjøre dramatiske kutt i tjenestetilbudet, eller øke gjelden ytterligere for å kunne fortsette å gjøre nødvendige investeringer.

For storbyene bør det være relevant å sammenligne seg med hverandre, og med ulike definisjoner av gjeldsgrad er dette vanskelig. Det ideelle ville være at man ble enige om en felles definisjon av gjeldsgrad, hvor tallene kan hentes ut eller beregnes ut fra data i statistikkbanken i SSB. Eksisterende KOSTRA-tall for gjeldsgrad (renteekspontert gjeld og netto renteekspontering) har dessverre problemer med å håndtere gjeld knyttet til IKS-er og AS-er, i tillegg til at det ikke korrigeres for gjeld til boligbygging hvor rentekostnadene er finansiert gjennom husleien. Et KOSTRA-tall for gjeldsgrad bør ta utgangspunkt i netto lånegjeld, som er langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser fratrukket totale utlån og ubrukte lånemidler. Det bør så korrigeres for gjeld som ikke påvirker handlingsrommet i byene. Alle kommunene unntatt Stavanger korrigerer for VAR-gjeld, som er finansiert gjennom selvkost. Ellers korrigerer kommunene i varierende grad for gjeld knyttet til låneopptak til eiendom hvor husleien dekker renteutgiftene og for lån som dekkes av rentekompensasjonsordningen. Det er en avveining mellom å ha en enkel definisjon og ha en definisjon som beskriver handlingsrommet i kommunen. Investeringer i VAR-sektoren inngår i kommunens forpliktelser, men finansieres av innbyggerne i kommunen og skal i prinsippet ikke påvirke kommunens handlingsrom, i alle fall ikke på sikt.

I tillegg til gjeldsgrad eller gjeldstak har noen av kommunene andre måltall knyttet til gjeld. Stavanger har måltall om egenfinansiering, mens Trondheim har måltall knyttet til kapitalutgifter. Vi anbefaler ingen av kommunene å fjerne disse måltallene, men samtidig ser vi det ikke som naturlig å anbefale at alle kommuner skal ha måltall om egenfinansiering eller

nivået på kapitalkostnader. Tilgjengelig litteratur tilsier også at måltall om kapitalutgifter ikke er særlig effektive. Begge måltallene har imidlertid hatt vesentlig betydning i de respektive kommunene.

Måltall om egenfinansiering av investeringer påvirker kommunens økonomi enda mer indirekte. Et slikt måltall vil, dersom det følges, begrense gjeldsvekst ved å sørge for at en andel av investeringene finansieres løpende over driften. Stavanger har et mål om at 50 % av investeringene skal være egenfinansiert.

Trondheims måltall om at kapitalutgiftene skal utgjøre 8 prosent av de frie disponible inntektene, ble innført for å sette et tak på kostnadene knyttet til å betjene gjeld. Med langvarig lave renter ble det imidlertid besluttet at man også trengte måltall for gjeldsgrad, siden måltallet om kapitalutgifter ikke var i veien for betydelig gjeldsvekst.

Begge de to sistnevnte måltallene har det til felles at de setter begrensninger på hvor stor andel av driftsinntektene som er gjenstand for prioritering. Hvis kapitalutgiftene skal være på 8 %, er det 92 % igjen som kan brukes på det resterende. Dersom målet om kapitalutgifter følges strengt, gjør dette at man relativt sett må kutte mer fra andre poster hvis man skulle få inntektsfall eller på annet vis må kutte kostnadene. Ved et strengt mål om egenfinansiering kan man velge å kutte i investeringene for å redusere driftsutgiftene, men dersom man ønsker å opprettholde investeringsnivået vil også dette gjøre at man må kutte relativt mer i øvrige sektorer ved et negativt inntektssjokk.

Disposisjonsfond

Vi har sett at enkelte kommuner har måltall knyttet til størrelsen på disposisjonsfondet sett i forhold til inntektene i kommunen. Argumentasjonen har flere sider. For det første er det behov for en buffer til å håndtere risiko, gi økt økonomisk handlekraft, håndtere potensielle tap og å ha likvide midler tilsvarende akkumulert premieavvik. Kommunene har ulike definisjoner for måltallet om disposisjonsfond. Dette handler om hvilke disposisjonsfond man har knyttet måltall til, og nivået på måltallet. Også kommunene som ikke har vedtatte måltall om disposisjonsfond, har likevel et fokus på dette i økonomistyringen.

Vi støtter argumentasjonen knyttet til å ha en buffer til å håndtere risiko. Aalen mfl. (2018) gjennomfører analyser som gir anbefalt nivå på disposisjonsfond for hver enkelt kommune. Dette må imidlertid ses i sammenheng med målsettingen om netto driftsresultat. Når storbyene har et mål om positivt netto driftsresultat, får de automatisk en buffer til å håndtere

kommunelovens bestemmelser om at netto driftsresultat som hovedregel ikke kan være negativt. Driftsutgiftene kan skjermes fra «små» sjokk som kan absorberes ved å la netto driftsresultat være lavere enn målet i perioder, mens «store» sjokk kan kreve overføringer fra disposisjonsfondet. Ved lave nok gjeldsnivåer kan eventuelt kutt i overføringer fra drift til investeringer vurderes, og investeringene gjennomføres med høyere låneopptak. Høye netto driftsresultat kan brukes for å oppnå større disposisjonsfond, og denne sammenhengen må evalueres årlig. Vår oppfatning er imidlertid at kommunevis anbefalinger om disposisjonsfond ikke er hensiktsmessig å beregne. Vi ser imidlertid ingen faglige argumenter for at disposisjonsfondet skal påvirkes av størrelsen på premieavviket, siden disse to begrepene i utgangspunktet ikke har noe med hverandre å gjøre. Et slikt mål om størrelsen på disposisjonsfondet vil dessuten gjøre at man mister hele bufferen dersom premieavviket over tid reduseres.

Anbefalingene om disposisjonsfond må også ses i sammenheng med prinsippet om formuesbevaring som er grunnlag for anbefalingene om netto driftsresultat. Analysene i denne rapporten angir et minimumsnivå for netto driftsresultat som skal ivareta absolutt formuesbevaring. Disposisjonsfondet bør også være tilstrekkelig for å ivareta formuesbevaring ved perioder med midlertidig bortfall av netto driftsresultat. På grunn av dette kan det også være nyttig å synliggjøre behovet ved å etablere måltall for disposisjonsfond.

Finansielle måltall og kommunale målsettinger

Den overordnede målsettingen for økonomiforvaltningen i storbyene (og også andre kommuner) er å bidra til stabilitet (eller stabil vekst) i tjenestetilbudet til innbyggerne. I praksis kan stabilitet i tjenestetilbudet operasjonaliseres som stabilitet i drifts- og investeringsutgifter. Det sentrale spørsmålet blir da hvordan kommunene gjennom handlingsregler og mål i økonomistyringen i størst mulig grad kan bidra til å skjerme drifts- og investeringsaktivitet når de utsettes for økonomiske sjokk. Vi fokuserer i første omgang på midlertidige økonomiske sjokk som utjevner hverandre over tid. Diskusjonen under fokuserer på hvordan kommunene kan absorbere negative sjokk. Det kan for eksempel være renteøkninger eller inntektssvikt som kan antas å være av forbigående karakter.

Netto driftsresultat er den primære indikatoren for økonomisk balanse i kommunene. I forhold til et krav om formuesbevaring har imidlertid netto driftsresultat den svakhet at netto avdrag undervurderer kapitalslitet av to grunner: (i) investeringene er bare delvis lånefinansiert og (ii) avdragene reflekterer anskaffelsesverdi, ikke gjenanskaffelsesverdi. Inflasjonsgevinsten, som reflekterer at realverdien av gjelden reduseres, og investeringsinntekter (først og fremst moms-

kompensasjon) trekker i motsatt retning. Analyser utført i denne rapporten viser imidlertid at det er den første effekten, at avdragene er lavere enn det reelle kapitalslitet, som dominerer empirisk. Beregningene indikerer at storbykommunene må ha et netto driftsresultat på 0,9-3,1 prosent av driftsinntektene for å tilfredsstille kravet om formuesbevaring. Det betyr at storbyene over tid (3-5 år) må oppnå et netto driftsresultat i denne størrelsesorden for å oppfylle kravet om formuesbevaring.

Når storbyene har et mål om positivt netto driftsresultat, får de automatisk en buffer i forhold til kommunelovens bestemmelser om at netto driftsresultat som hovedregel ikke kan være negativt. Driftsutgiftene kan skjermes fra «små» sjokk som kan absorberes ved å la netto driftsresultat være lavere enn målet i perioder, mens «store» sjokk kan kreve overføringer fra disposisjonsfondet. Svingninger i netto driftsresultat og/eller bruk av disposisjonsfond er altså sentrale virkemidler for å skjerme driftsutgiftene fra negative sjokk.

Til nå har vi fokusert på hvordan driftsutgiftene kan skjermes fra negative sjokk. Men hva med investeringsutgiftene? Dersom disposisjonsfondet er tilstrekkelig «stort», kan det benyttes til både å skjerme drifts- og investeringsutgifter. Dette forutsetter at disposisjonsfondet er tilstrekkelig til at investeringsplanene kan gjennomføres uten å ta opp mer lån enn forutsatt i budsjettet. Dersom disposisjonsfondet ikke er tilstrekkelig stort, kan investeringsplanene fortsatt gjennomføres, men i så fall med større låneopptak (mindre egenfinansiering) enn forutsatt i budsjettet.

Diskusjonen over viser at det kan være nødvendig å la netto driftsresultat være lavere enn målet i perioder, ved å bruke av disposisjonsfondet og å lånefinansiere mer av investeringene for å absorbere negative sjokk. Dette er virkemidler som bidrar til realisering av den overordnede målsettingen om stabilt tjenestetilbud til kommunens innbyggere. Det kan likevel være fornuftig at kommunene formulerer målsettinger knyttet til netto driftsresultat, disposisjonsfond, egenfinansiering av investeringer og gjeldsgrad. En begrunnelse for å formulere slike måltall er at de kan bidra til transparens og disiplin i kommunenes økonomiforvaltning, noe som i stor grad bekreftes av casestudiene av storbykommunene. Siden vi har fokusert på midlertidige sjokk, vil negative sjokk etterfølges av positive sjokk. Det kan være en vel så stor utfordring å ha høye netto driftsresultater, å fylle opp disposisjonsfondet og å lånefinansiere mindre av investeringene (høyere egenfinansiering) i gode tider, som å gjøre det motsatte i dårlige tider. Finansielle måltall bidrar til økt oppmerksomhet, både i administrasjon og blant politikere, om hva målene er og hvilke tiltak som er nødvendig for å nå målene.

Dersom de negative sjokkene er permanente, vil det ikke være mulig å skjerme drifts- og investeringsutgifter som skissert over. Kommunene må da tilpasse aktiviteten til nye rammebetingelser. Fortsatt vil den overordnede målsettingen være stabilitet i tjenestetilbudet, men med drifts- og investeringsutgifter på et lavere nivå enn tidligere. Finansielle måltall formulert som «andel av inntekter» kan likevel være robuste.

Det er vesentlig at de finansielle måltallene er innbyrdes konsistente. Det er for eksempel ikke mulig å både ha et «lavt» netto driftsresultat, et «høyt» investeringsnivå og «høy» grad av egenfinansiering. Og det er heller ikke mulig å bygge opp disposisjonsfondet uten en periode med gode driftsresultater. I tillegg må de finansielle måltallene være bredt akseptert og forstått blant politikere og administrasjon.

Konklusjoner og implikasjoner for andre kommuner

Denne rapporten har først og fremst satt søkelys på de fem deltakende storbykommunene i prosjektet. Det er likevel en del resultater fra prosjektet som kan gi generelle anbefalinger for kommune-Norge. Oppsummeringen ovenfor beskriver noe av dette. Nedenfor skal vi forsøke å generalisere ytterligere.

Denne rapporten har vist at storbykommunene allerede benytter finansielle måltall i sin økonomistyring. Aalen mfl. (2018) som setter søkelys på et bredere utvalg av kommuner, beskriver også at bruken av slike måltall er utstrakt, men at det varierer en del. Også i dette prosjektet har vi sett at typen måltall og nivået på måltallene varierer mellom kommunene. Ny kommunelov setter krav til kommunene om å innføre finansielle måltall. Loven legger imidlertid ikke føringer på hvilke måltall og hvordan de skal utformes. Nedenfor presenteres noen oppsummerende punkter:

- De mest benyttede måltallene handler om netto driftsresultat, gjeld og disposisjonsfond. Vi har vist at dette også er de mest sentrale økonomiske størrelsene å knytte måltall til, og at netto driftsresultat er det mest sentrale.
- Måltall om gjeld og disposisjonsfond, samt eventuelle andre måltall tilpasset kommunens behov, kan være viktige virkemidler om å nå målet om netto driftsresultat både i inneværende budsjettår og over tid.
- Teknisk beregningsutvalg sin anbefaling om netto driftsresultat gjelder for kommunesektoren samlet. Rapporten synliggjør behovet for kommunespesifikke anbefalinger.
 - Viktige variable for å begrunne ulike nivå på netto driftsresultat er avdrag, gjeld, investeringer og kapitalslit.

- Våre anbefalinger for storbyene strekker seg fra 0,9 % til 3,1 %.
- Måltall knyttet til gjeldsgrad eller gjeldstak har vist seg å være effektive.
 - Endringene i gjeldsgrad påvirker rentekostnader, som i neste omgang påvirker det økonomiske handlingsrommet. Gjeldsgraden har også vist seg som et virkemiddel for å nå måltallet om netto driftsresultat over tid.
- Alle byene har et forhold til egenfinansieringsgrad i økonomistyringen, men det er likevel kun Stavanger kommune som har formulert finansielt måltall knyttet til dette. På samme måte som måltall om kapitalkostnader i Trondheim kommune kan også dette være viktige virkemidler for å nå målsettingen om netto driftsresultat over tid.
- Alle byene som inngår i dette prosjektet har også et forhold til disposisjonsfond i økonomistyringen og flere har måltall knyttet til det.
 - Vår viktigste argumentasjon for å ha måltall knyttet til det er en buffer for å håndtere risiko.
 - Driftsutgiftene kan skjermes fra små «sjokk» i økonomien ved å la netto driftsutgifter være lavere enn målet i perioder, mens «store» sjokk kan kreve overføringer fra disposisjonsfondet.
 - Sammenhengen må evalueres årlig.
 - Ikke grunnlag for å sette spesifikke mål for disposisjonsfond.
 - Dersom disposisjonsfondet er tilstrekkelig «stort», kan det benyttes til å skjerme drifts- og investeringsutgifter slik at investeringsplaner kan gjennomføres uten å ta opp mer lån enn forutsatt i budsjettet.
 - Ved permanente sjokk på aktiviteten tilpasses aktiviteten til nye rammebetingelser.

Andre viktige resultater og implikasjoner

For at finansielle måltall skal ha en virkning må det tenkes langsiktig. Man kan evaluere måltallene årlig, men være forsiktig med å endre måltallene for ofte. TBU anbefaler et netto driftsresultat som *over tid* skal være på minimum 1,75 % for kommunene. Begrepet «over tid» er ikke godt definert, men det peker uansett på behovet for langsiktighet, samtidig som det tillater at man kan avvike fra måltallet i perioder med økonomisk usikkerhet. Kommunene i dette prosjektet peker ofte på økonomiplanperioden når man evaluerer måltallene, men enkelte av måltallene evalueres årlig. Flere av kommunene mener man kan bryte måltallene enkelte år, men at man over tid skal bevege seg mot nivået på måltallene. På denne måten blir de finansielle måltallene en viktig brikke i økonomistyringen.

Selv om langsiktighet i formuleringen av finansielle måltall blir framhevet som viktig, har dette prosjektet sett eksempler på måltall som ikke har et langsiktig perspektiv, men som likevel har vært svært virkningsfulle i økonomistyringen. Et eksempel er gjeldstaket i Kristiansand kommune. Et gjeldstak, som ikke justeres etter lønns-, pris- eller befolkningsvekst, vil gi en strengere og strengere gjeldsgrad for hvert år som går og vil ikke fungere på lang sikt. Måltallet har likevel vært svært viktig for Kristiansand etter en periode med høy gjeldsvekst og hvor man hadde et ønske om å frigjøre mere midler til drift. Man kan se på et slikt måltall som et virkemiddel i å nå en mer hensiktsmessig og langsiktig gjeldsgrad.

En av problemstillingene i dette prosjektet har vært å vurdere hvilke mål eller handlingsregler kommunene bør benytte i sin økonomistyring. Våre analyser indikerer i stor grad at det bør være kommunevise tilpasninger til dette. Rapporten er tydelig på behovet for måltall om netto driftsresultat og vi vektlegger måltall for gjeld som virkemidler for å nå dette. Like tydelig er rapporten også på at det bør være kommunevise tilpasninger ut fra kommunens økonomiske ståsted. For det første vil anbefalt netto driftsresultat variere mellom kommuner i tillegg til anbefalt gjeldsgrad. Kommuner kan også, basert på sitt økonomiske handlingsrom og sin historie, ha behov for andre måltall eller handlingsregler. Dette har vi sett også i denne rapporten. På bakgrunn av vedlikeholdsetterslep i Bergen kommune har man hatt behov for og god virkning av handlingsregel om vedlikeholdsstandard på bygg. Etter flere år med sterk gjeldsvekst innførte man gjeldstak i Kristiansand kommune. En regel om finanskostnader som andel av frie disponible inntekter i Trondheim, har også hatt god effekt og er godt politisk forankret. Dette betyr ikke nødvendigvis at den bør overføres til andre. Kommunevise tilpasninger om finansielle måltall er vesentlig og er ofte effektive siden de gjenspeiler spesielle behov i kommunene.

Politisk forankring har vist seg å være viktig. Alle budsjett og økonomiplaner vedtas av det politiske nivået og effektive og operative finansielle måltall er vesentlig. Dette prosjektet har vist eksempler på forskjeller mellom kommunene og innad i kommunene om hvordan de tolker de finansielle måltallene. Godt forankrede måltall har vist seg å være effektive og der politikere følger eierskap til ett eller flere måltall, har man også vist større vilje til å etterleve dem.

Vi har også sett eksempler på nytten av de finansielle måltallene i økonomisk ustabile perioder. Et eksempel på dette er som følge av konjunkturedgangen etter oljeprisfallet i 2014. Dette ga en nasjonal konjunkturedgang, men rammet regionene rundt Stavanger hardere enn andre. I en slik periode har det vist seg nødvendig med måltall som økonomiske kjøreregler, slik at man

også i denne situasjonen tenker langsiktig og tilpasser økonomien til nye rammer innenfor mål som er satt som bærekraftige for økonomien.

De finansielle måltallene oppfattes også som betydningsfull i å synliggjøre økonomiske utfordringer i kommuneøkonomien. For eksempel er politisk vedtatte måltall om gjeldsgrad sentrale når man analyserer gjeldsvekst i kommunene. Samtidig er det viktig å vise konsekvensene på tjenestenivået for å opprettholde vedtatt måltall om netto driftsresultat.

Denne rapporten gir ingen forsøk på å kvantifisere virkningen av å ha finansielle måltall eller virkningen av hvilke finansielle måltall man har. Analysene gir imidlertid tydelige indikasjoner på at måltallene har en virkning på en slik måte at man tilpasser økonomien ut fra sine målsettinger. Vi har sett at innføring av nye måltall har en tydelig påvirkning på økonomisk utvikling, og at kommuner som over lengre tid har hatt fokus på måltallene har hatt mer stabil utvikling. De siste årene har økonomistyringen i storbykommunene konvertert. Det vil si at de som ikke hadde innført finansielle måltall, har gjort det i denne perioden. Forskjellene har også blitt mindre. I samme periode ser vi også at den økonomiske utviklingen i kommunene har konvertert. Kommunene har over tid fått større fokus på finansielle måltall.

Litteratur

Aalen, P., Grimsby, G., Pedersen, S., Haakonsen, I., og Lie, K. (2018). Dokumentasjon av modell for minimumsnivå på netto driftsresultat og disposisjonsfond for kommuner og fylkeskommuner. Menon-publikasjon nr. 74/2017.

Bergen kommune (2017): Økonomiske perspektiver 2018-2027.

<https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/256802/Saksprotokoll-BR1-26102017-Sak-331-17-Okonomiske-perspektiver-2018-2027>

Bergen kommune (2018): Vedlikeholdsplan 2018-2021.

<https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/538191/VEDLIKEHOLDSPLAN-2018-2021-V4>

Bohn, H., og Inman, R.P. (1996). Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the US States. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 45, 13-76.

Halac, M., og Yared, P. (2014). Fiscal rules and discretion under persistent shocks, *Econometrica*, 82(5), 1557-1614.

Hjelmervik-Hansen, T. (2015). Notat om netto driftsresultat på kommunenivå.

International Monetary Fund (2009). Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, Working Paper, IMF.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). Prop. 46 L (2017-2018) – Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

<https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/sak/saksgang-ny-kommunelov/id2607160/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). Høring – NOU 2016:4 – Ny kommunelov

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nou-20164-ny-kommunelov/id2481627/>

Kornai, J. (1979). Resource-constrained versus demand-constrained systems. *Econometrica* 47, 801-819.

Kristiansand kommune (2016). Økonomiske handlingsregler. Sak 118/16:

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/krs/Meetings/Details/15796647?agendaItemId=15005328>

Oslo kommune (2018). Standard & Poors kredittanalyse 2018.

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13284026/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%2C%20regnskap%20og%20rapportering/Finansforvaltning/Kredittanalyser/Kredittanalyser%202018/Kredittanalyse%20vår%202018%20utført%20av%20Standard%20%26%20Poor%27s.pdf>

Poterba, J. (1994). State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics. *Journal of Political Economy* 102(4), 799-821.

Rodden, J., Eskeland, G.S., og Litvack, J. (2003). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Stavanger kommune (2018). Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2019-2022. Presentasjon. <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/planer/hop-og-budsjett/radmennens-presentasjon-hop-2019-2022.pdf>

Stavanger kommune (2016). Økonomisk handlingsrom i kommende planperiode 2016-2019.

Trondheim kommune (2016). Økonomiske handlingsregler og målsetninger

Tapp, S. (2013). The Use and Effectiveness of Fiscal Rules in Canadian Provinces. *Canadian Public Policy / Analyse De Politiques*, 39(1), 45-70.

von Hagen, J., og Harden, I.J. (1995). Budget processes and commitment to fiscal discipline, *European Economic Review* 39(3-4), 771-779.

Vedlegg A: Intervjuguider

Intervjuguide: Politisk ledelse

Økonomistyring

- Hva mener du/dere må ligge til grunn for god økonomistyring i en/din kommune?
- Hvilken kjennskap har du/dere til hvilke prinsipper som ligger til grunn for økonomistyringen i kommunen? Kjenner dere til at det gjøres noe spesielt med tanke på økonomistyring?

Politisk forankring

- Har økonomistyringsprinsipper vært oppe til politisk diskusjon?
 - o Er det gjort politisk vedtak på hvilke styringsprinsipper som skal gjelde for kommunen? Evt. når?
- Er det politisk forståelse for (behovet for) økonomistyringsprinsippene?
- Har du/ditt parti en oppfatning om hvorvidt dagens økonomistyringsprinsipper er for strenge/snille?
- Har det vært politiske diskusjoner rundt evt. endring i økonomistyringsprinsippene?

Politiske implikasjoner/Styringsverktøy på politisk nivå

- Etterspørres det informasjon om hvordan økonomien i kommunen ligger an (f.eks. grad av måloppnåelse) underveis i budsjettåret?
- Fungerer eventuelle økonomistyringsprinsipper i kommunen som styringsverktøy på politisk nivå?
- Har du eksempler på tilfeller hvor økonomistyringsprinsipper har blitt brukt i politisk arbeid knyttet opp mot saker de siste 5 årene?
- Dersom dere benytter slike økonomistyringsprinsipper i drift og/eller investeringsbeslutninger: Hvilken tidshorisont benyttes?

Din kommune har følgende finansielle handlingsregler:

[Legg inn informasjon om den enkelte kommunes handlingsregler og måltall]

- Hva mener du/dere om nivået og innretningen på disse handlingsreglene?
- Har du/dere noen formening om at nivået og/eller innretningen på disse handlingsreglene bør endres i årene som kommer?
- Hvordan kan økonomiske styringsprinsipper benyttes til å sikre måloppnåelse for kommunens overordnede målsettinger?

Intervjuguide: Administrativt nivå

Hovedformålet med dette intervjuet er å fremskaffe all mulig kunnskap om økonomistyring i byene, med spesielt fokus på finansielle måltall og handlingsregler. Dette er en viktig del av kartleggingen i alle byene.

Bakgrunn for dagens handlingsregler og finansielle måltall

- Hva er de viktigste økonomiske prinsippene for økonomistyringen i deres kommune
 - o Hvordan kommer de til syne?
- Kan du si kort om bakgrunnen for kommunens handlingsregler og finansielle måltall?
 - o Når ble disse innført?
 - o Hvordan ble de innført?
 - o Var det en spesiell grunn til at man innførte handlingsregler/måltall?
 - o Har kommunen hatt andre handlingsregler/måltall som man ikke benytter i dag?
- Har kommunen gjennomført analyser som bygger opp under behovet for de regler man har?

Styring og organisering

- Hvor ligger det administrative ansvaret for oppfølging av regler og måltall?
- Hvordan benyttes informasjonen om måloppnåelse i økonomiplanleggingen?

Dagens mål og regler

Din kommune har følgende finansielle handlingsregler:

[Legg inn informasjon om den enkelte kommunes handlingsregler og måltall]

- Hva er etter din mening de viktigste årsakene til at man har de regler på de nivå man har i dag?
 - o Mener du at kommunen styrer etter de riktige reglene og er på det riktige nivå?
- Dersom man har flere handlingsregler og måltall:
 - o Har man rangering mellom dem?
 - o Utelukker de hverandre på noe vis?
 - o Hvordan vektlegges de?
- Hvordan er tidshorisonten i evaluering av måloppnåelse?
- Får avvik konsekvenser? Hvordan?
- Har dere eksempler på hvordan handlingsregler eller måltall blir brukt for å «korrigere kursen»?

Måltall og handlingsregler framover

- Foreligger det planer/utredninger eller lignende for nye eller endrede handlingsregler framover?

- Er det faktorer som skiller din by seg fra andre når det gjelder behovet for strenge regler?
- Hva er de viktigste argumentene for at handlingsreglene bør bli strengere?
- Hva er de viktigste argumentene for at handlingsreglene bør bli mindre streng?
- Hva er de viktigste argumentene for å inkludere andre handlingsregler i økonomistyringen?

TBU anbefaler et nivå på netto driftsresultat på 1 ¾ % for kommunene og 2 % for kommunesektoren samlet. Foreløpige analyser av korrigerte netto driftsresultat for din kommune viser anbefaling på

Bakgrunnen for dette er...

- Hvordan mener du slik informasjon kan benyttes i økonomistyringen for din kommune?

Politisk

- I hvor stor grad føler du at det er politisk involvering knyttet til politiske måltall og handlingsregler?
- Hvordan rapporteres måloppnåelse til politikere?
- Fungerer disse reglene/måltallene først og fremst som administrative verktøy eller er de knyttet opp mot viktige politiske beslutninger?

Intervjuguide: Administrativ ledelse

Bakgrunn for dagens handlingsregler og finansielle måltall

- Hva mener du/dere må ligge til grunn for god økonomistyring i en/din kommune?
- Hvilken kjennskap har du/dere til hvilke prinsipper som ligger til grunn for økonomistyringen i kommunen?

Styring og organisering

- Opplever du/dere at det er behov for enkelte prinsipper i økonomistyringen i din kommune?
- Fungerer handlingsregler og finansielle måltall som et styringsverktøy på i den enkelte sektor?
- Diskuteres drift og investeringer knyttet opp mot disse målene og reglene?
- I hvor stor grad vil du si at reglene/målene er styrende for drift i sektorene?
- Får avvik fra måloppnåelse konsekvenser for drift og investeringer i sektorene? [Alt: Hvilke konsekvenser har evt. avvik fra måloppnåelse?]
- I hvor stor grad føler du at det er politisk involvering knyttet til økonomistyringsprinsipper?

Dagens mål og regler

Din kommune har følgende finansielle handlingsregler:

[Legg inn informasjon om den enkelte kommunes handlingsregler og måltall]

- Hva er etter din mening de viktigste årsakene til at man har de regler/prinsipper på de nivå man har i dag?
- Har dere eksempler på hvordan handlingsregler eller måltall blir brukt for å «korrigere kursen»?
- Har det vært diskusjoner i den administrative ledelsen knyttet til nye/andre handlingsregler eller måltall?
- Basert på utfordringene i din kommune i dag: Bør man innføre nye og andre økonomiske prinsipper?

*TBU anbefaler et nivå på netto driftsresultat på 1 ¾ % for kommunene og 2 % for kommunesektoren samlet. **Foreløpige** analyser av korrigerte netto driftsresultat for din kommune viser anbefaling på*

Bakgrunnen for dette er

- Hvordan mener du slik informasjon kan benyttes i økonomistyringen for din kommune?

Vedlegg B: Detaljert beskrivelse av handlingsregler og måltall i de fem storbykommunene

Oslo

Oslo kommune er den kommunen i dette prosjektet med færrest vedtatte og uttalte regler. Man har hovedsakelig to mål som kan kategoriseres som finansielle måltall. For det første har man en resultatnorm på 1,5 prosent. Nivået som benyttes til å evaluere dette er bykassen og de kommunale foretakene. I tillegg har Oslo hatt en finansiell norm som tilsier at gjeldsgraden ikke bør vokse som andel av driftsinntektene. Fra og med 2019-budsjettet omtales ikke lengre dette måltallet.

Netto driftsresultat

Resultatgraden har en ganske lang historie i Oslo kommune. Man hadde fram til 2008 en norm på 3 prosent, men har siden det redusert normen til 1,5 prosent. Det var to årsaker til denne endringen. For det første handler det om endringen i regnskapsføringen for moms-kompensasjon, og for det andre handler den om organisering av eiendomsforvaltningen i foretak.

Fra administrativt nivå opplyses det at resultatnormen er noe som det skjeles til og delvis styres etter. Fra administrativ og politisk ledelse opplyses det imidlertid at man tenker nokså annerledes enn å strengt styre etter en resultatgrad. Man ønsker først og fremst å ha en solid økonomi. Dette innebærer at man skal ha positive resultater i hele økonomiplanperioden.

Gjennom intervjuer med politikere er inntrykket at resultatgraden på 1,5 prosent er lite kjent. Man har imidlertid et bevisst forhold til at overføringene fra drift til investering skal være positive. Det er også dette nivået som bystyret kan påvirke.

I økonomiplan 2019-2022 ligger resultatgraden på 1,5 prosent siste år i økonomiplanen, mens den ligger på 2,4 prosent i første år. Her vises det til normen på 1,5 prosent, og at man når målet i økonomiplanperioden. I forrige økonomiplan la man imidlertid opp til en resultatgrad på 1,2 prosent siste år i perioden.

I intervjuer med administrasjonen i Oslo uttrykkes det at det er mekanismer i økonomiplanleggingen som bidrar til trygg økonomi. Man budsjetterer nøkternt og særlig utover i økonomiplanperioden. Dette sikrer at man ikke får for store overraskelser. Det oppleves

imidlertid stor tillit til kompetansen i administrasjonen i Oslo, og at det derfor ikke settes store spørsmålstegn ved anslagene. Det er for eksempel ikke store rom for politikerne til å justere anslagene for skatteinngang.

Gjeldsutvikling

Gjeldsnormen i Oslo kommune er ikke knyttet til et bestemt nivå for gjeldsgraden. Formuleringen i økonomiplanen er at gjelden ikke bør øke som andel av driftsinntektene. Dette vil si uendret gjeldsgrad over tid. I beregningen av gjeldsgrad ser man bort fra VAR-investeringer, havneinvesteringer og husbanklån til videre utlån.

I forslaget til økonomiplan og de foregående økonomiplanene er utsiktene til gjeldsgraden sterkt økende. Det er for tiden store investeringsprosjekter på gang. I økonomiplanperioden vil planlagt gjeldsgrad øke fra dagens nivå på 53 prosent til 95 prosent i 2022.

Tidligere planer har også utfordret gjeldsgraden. Historien har imidlertid vist at man ikke har nådd den gjeldsgraden man har planlagt. Det er flere årsaker til dette. For det første har man en finansstrategi som tilsier at man bruker likvide midler før man tar opp lån. For det andre har man et stort investeringsetterslep i forhold til investeringsplanen. For det tredje har mange av prosjektene klart seg innenfor en lavere ramme enn budsjettet. For det fjerde har man betalt ned ekstraordinære avdrag. De siste tre årene utgjør dette 3,5 mrd. kroner. Til slutt har kommunens inntekter økt som følge av innføring av eiendomsskatt. Da langsiktige planer for gjeldsgrad ble lagt for noen år tilbake, hensyntok man ikke økte inntekter som følge av innføring av eiendomsskatt. Alle disse punktene tilsier en lavere gjeldsgrad.

Enkelte av disse punktene vil ha mindre betydning framover, slik at prognosene til gjeldsgrad vil være mer realistiske i årene som kommer. Likevel er det mekanismer i det som er gjennomgått til nå, som tilsier at gjeldsgraden ikke vil øke så mye som planlagt fram til 2022.

Både politisk og administrativt nivå er bekymret for at gjelden skal øke så mye som økonomiplanen tilsier. Selv om man ikke har en gjeldsgrad å forholde seg til, mener man at diskusjonen og illustrasjonene i økonomiplanen og budsjettet har en disiplinerende virkning. Den økonomiske ratingen som man også vektlegger vil også være truet med økende gjeldsgrad. Dette kommer vi tilbake til.

Andre finansielle måltall

I Oslo kommune har man en løsere tilnærming til økonomiske mål og regler enn de andre kommunene i dette prosjektet. I intervjuer vektlegges at man jobber etter en tanke om sunn økonomi og at generasjonsprinsippet er viktig. Man skal ikke bruke penger i dag som går på bekostning av standarden til senere generasjoner. Det viktigste med generasjonsprinsippet er at man skal ha en gjeldsvekstbegrensning.

Det er uttalt fra administrasjonen at man skal ha en *hensiktsmessig* egenfinansieringsgrad. Dette vil si at man skal dimensjonere forbruksmønsteret slik at man skal ha tilstrekkelige midler til investeringer og vedlikehold.

Man benytter eksterne miljøer til å evaluere kommunens kredittverdighet (Standard & Poor). Oslo kommune oppnår høyest mulig rating (AAA) og de vektlegger dette ganske betydelig. Det er viktige parametere som inngår som inputs i denne ratingen, blant annet gjeldsgrad. Denne er derfor truet med betydelig økende gjeld i forhold til driftsinntektene. Dette nivået er formidlet til finanskomiteen. I ratingen blir det følgende beskrevet: *“The stable outlook reflects our expectation that Oslo will post strong budgetary performance, despite high ongoing capital investments. Although we expect Oslo to make large investments, we forecast that the buildup of debt will stay moderate until year-end 2020. In addition, the stable outlook incorporates our expectation of continued prudent debt and liquidity management securing strong liquidity.”* Videre fortsetter man: *“We could lower the ratings if we observed that Oslo's management was deviating from its current prudent policies to the extent it notably burdened the city's performance levels, elevated its debt, or constrained its liquidity position. Ratings downside could arise if, for example, we observed a weakening of the city's liquidity as a consequence of heightened risk-taking by the city's treasury management”* (Oslo commune, 2018).

I likhet med flere av de andre storbykommunene har Oslo kommune regler knyttet til overskudd og underskudd i enhetene og bydelene. Enhetene drar med seg overskudd og underskudd opp til 5 prosent av inntektene fra et budsjettår til det neste, mens for bydelene er nivået 4 prosent. Dette sikrer god budsjettstyring og bidrar i det store og hele positivt til kommunens samlede resultat. Budsjettmodellen vektlegges av administrasjonen med tanke på trygg økonomistyring.

Det aller meste av kommunens lån er til fast rente. Man har derfor lav risiko og vil ikke bli påvirket av kortsiktige renteøkninger. På lenger sikt er det imidlertid refinansieringsrisiko.

Finansreglementets implikasjoner knyttet til at man ikke låner før det er nødvendig, og benytter all tilgjengelig likviditet, har også vært gjeldsbegrensende.

Hvor styrende er de finansielle måltallene?

Som tidligere nevnt har ikke Oslo bundet seg opp til bestemte finansielle måltall og handlingsregler. Man har likevel en resultatnorm for netto driftsresultat. Denne er ikke direkte styrende, men indirekte gjennom at man både politisk og administrativt er svært samstemte om at nivået på overføringene fra drift til investeringer bør være betydelige. Man er også tydelig på at man gjennom økonomiplanperioden skal ha positive resultater.

Det er flere mekanismer i økonomien som legger opp til nøkternhet i økonomistyringen. Generasjonsprinsippet står sterkt og både politikere og administrasjon er tydelig på at det skal være overføringer fra driften til investeringer.

Til tross for en gjeldsnorm som tilsier stabil gjeldsgrad, planlegger man å øke gjeldsgraden betraktelig. Dette gjør at vi ikke oppfatter normen som særlig bindende. Likevel er det både politisk og administrativ vilje til å betale ned betydelige ekstraordinære avdrag. Dette vitner om en viss bekymring for økende gjeldsgrad og det påpekes administrativt at det er relativt enkelt å få gjennomslag for nedbetaling av gjeld. I tillegg vil den delen av finansreglementet som gjør at man utsetter låneopptak hindre gjeldsvekst.

Kommunale foretak og andre selskaper

Oslo kommune har en stor del av virksomheten sin i kommunale foretak. Foretakene står for omtrent halvparten av investeringene. Fra administrativt nivå trekkes hovedsakelig gevinstene med en slik organisering frem. Foretakene er profesjonalisert og er store utbyggere. Dette viser seg i at nesten ingen prosjekter har overskridelser og man oppnår gode priser på sine prosjekt, samtidig som at planleggingen har høy kvalitet. Enkelte trekker fram en utfordring knyttet til at et foretak ikke ser kommunens helhetlige behov og at færre foretak kan være en løsning.

I forbindelse med gjeld, drift og økonomiske måltall behandles foretak og bykasse samlet. Byrådet har myndighet over begge kategorier og alt er medregnet i gjeldsberegningene, bortsett fra de selvfinansierende investeringene i havneforetaket.

Kristiansand

Kristiansand har finansielle måltall eller handlingsregler av relativt ny dato. Bystyret i Kristiansand kommune vedtok i 2011 følgende måltall og handlingsregler:

1. Kommunens korrigerte netto driftsresultat bør være på 1,75 prosent (var 2 prosent i 2011) av driftsinntektene dvs. om lag 100 mill. kroner.
2. Det sentrale disposisjonsfondet bør gradvis opparbeides til å utgjøre 2 prosent av sum driftsinntekter.
3. Det settes et tak på netto lånegjeld tilsvarende planlagt lånegjeld i 2013, dvs. 5,3 mrd. kroner.

Man har i etterkant av dette vedtaket også implementert handlingsregler knyttet til avkastningen på energifondet og sammenhengen mellom disposisjonsfond og premieavvik.

Handlingsreglene ble revidert i 2016. De viktigste endringene i denne revisjonen var å endre måltallet for netto driftsresultat til 1,75 prosent, og at taket på lånegjelden skal prisjusteres. I tillegg var det mindre endringer knyttet til utbytte fra selskaper og overføringer fra et år til et annet.

Netto driftsresultat

Fra 2011 har Kristiansand kommune hatt en målsetting om netto driftsresultat på 2 prosent. Den gangen var dette en del under anbefalingene fra TBU for samlet kommunesektor. Etter dette har som nevnt TBU kommet med nye anbefalinger (etter endringen i føring av moms-kompensasjonen påløpt i investeringsregnskapet) på 1,75 prosent for kommunene samlet.

Måltallet om netto driftsresultat i Kristiansand lå tidligere under anbefalingene fra TBU. Argumentasjonen var at en målsetting om 3 prosent ikke var realistisk. Dette kommer fram i intervjuer med både politisk og administrativt nivå i kommunen. Argumentasjonen for å legge seg på 1,75 prosent beskrives i sak om økonomiske handlingsregler fra 2016 om at målet på 1,75 prosent vil sikre en bedre egenkapitalfinansiering av investeringene enn hva kommunen har hatt de siste årene, samt en buffer mot svingninger i utgifter og inntekter. Netto driftsresultat er korrigert for bruk og avsetning på fond for at måltallet i størst mulig grad skal måle resultatet av kommunens drift (Kristiansand kommune 2016).

I Økonomiplanen for Kristiansand kommune løses målsettingen opp noe. Målet om netto driftsresultat er som følger: *Kommunens korrigerte netto driftsresultat skal det enkelte år i*

handlingsprogrammet som et minimum alltid være positivt. I henhold til bystyrets måltall bør det være på 1,75 prosent av driftsinntektene. Målet nås ikke for noen av årene i økonomiplanen og avviket varierer fra 36 mill. kroner til 114 mill. kroner. Ser man bort fra resultatmessige effekter av premieavvik og amortisering er samlet resultat i økonomiplanen negativt.

For kommunene i sammenslåingsprosessen har fellesnemnda satt ned et måltall om minimum 0,5 prosent netto driftsresultat.

Disposisjonsfond

I Kristiansand kommune har man et finansielt måltall knyttet til det sentrale disposisjonsfondet. De har i tillegg flere andre disposisjonsfond, blant annet sektorfond som er reserver som sektorene har spart opp. Det finansielle måltallet er imidlertid knyttet til det sentrale fondet og sier at fondet bør være i størrelsesorden 2 prosent av driftsinntektene. Fram til og med 2015 var man langt fra å nå denne målsettingen, men som følge av vesentlige merinntekter de siste årene, har man nå et disposisjonsfond som overgår målet. Fra politisk ledelse uttrykkes det at man vil ha fokus på å ha en buffer i form av disposisjonsfond.

Samlet disposisjonsfond i kommunen er større enn det sentrale fondet. Sektorene har også ofte målsettinger knyttet til størrelsen på resultatenhetenes fond.

Gjeld

Mens mange kommuner har et måltall knyttet til gjeldsgrad som en prosent av brutto driftsinntekter, har Kristiansand et gjeldstak på 5,3 mrd. kroner. Bakgrunnen for dette måltallet er at man hadde en sterk gjeldsvekst fram mot 2011 og da satte et gjeldstak tilsvarende planlagt gjeldsnivå i 2013. Gjeldsnivået er bykassefinansiert netto gjeld, fratrasket videre utlån fra husbanken og avgiftsfinansierte låneopptak. Man korrigerer også for ubrukte lånemidler.

Da denne regelen ble innført i 2011, var dette et absolutt tak som ikke skulle prisjusteres eller justeres for befolkningsvekst. Dette innebærer at for eksempel sammenlignet med et måltall om gjeldsgrad, så blir måltallet strengere år for år. I 2019 er gjeldstaket dermed omtrent 4,5 mrd. kroner i 2013-priser. Fra og med 2019 skal imidlertid lånetaket prisjusteres. Fortsatt skal det ikke justeres for befolkningsvekst, noe som vil bety en videre avtagende gjeldsgrad for Kristiansand kommune.

Gjeldstaket oppfattes som absolutt og er strengt førende for den økonomiske utviklingen i Kristiansand. Også i økonomiplanen holder man seg under gjeldstaket. I siste år av økonomiplanen, 2022, ligger man fortsatt 162 mill. kroner under gjeldstaket.

Både politisk og administrativt uttrykkes det at det ikke er rom for å bryte gjeldstaket. Det er absolutt og er noe man må forholde seg til. Dette har ført til at man har måttet utsette flere prosjekt, og sektorledere som har blitt intervjuet i dette prosjektet beskriver en vesentlig strengere prioritering av investeringsprosjekt. Allerede ved innføring av gjeldstaket tilbake i 2011, førte det til at man måtte utsette tre større investeringsprosjekter. Fra alle hold uttrykkes det at verken politikere eller administrasjonen vil få gjennomslag for å øke gjelden utover måltallet.

Andre regler og måltall

Det er også andre målsettinger for økonomien i Kristiansand kommune. Blant annet har man regler knyttet til energiverksfondet. Fondet er på i overkant av 700 mill. kroner og fondet skal årlig tilføres verdier tilsvarende prisstigningen. Det budsjetteres med en årlig avkastning på 4 prosent. I år der avkastningen er svakere enn budsjettert er dette sårbart for bykassen. Man har derfor etablert et bufferfond, som skal bidra til å redusere denne sårbarheten. Dette fondet skal øke til man når 10 prosent av energiverksfondet. Denne handlingsregelen er fulgt opp, men bufferfondet er ennå ikke på 10 prosent av energiverksfondet.

Når det gjelder disposisjonsfond, har man en målsetting knyttet til at differansen mellom akkumulert premieavvik og premieavviksfondet ikke skal øke. Med bakgrunn i at likviditeten har blitt svekket i forbindelse med premieavviket ble det etablert et måltall som tilsier at likviditeten ikke skal bli svekket ytterligere i forhold til 2011. Man budsjetterer derfor med at akkumulert premieavvik fratrasket fond er på 243,5 mill. kroner som er det samme nominelle nivået som i 2011. Fondet det her er snakk om er bufferfondet for premieavvik. Rådmannen mener at fondet gradvis bør bygges opp slik at det tilsvarer det akkumulerte premieavviket, men at det ikke er rom for å øke ambisjonsnivået på det nåværende tidspunkt.

I tillegg til disse reglene har man en regel som tilsier at utbytte fra selskaper ikke skal budsjetteres før generalforsamlingen i selskapene har bestemt utbyttet. Et unntak gjelder Agder Energi som utbetaler en fast del av utbyttet uavhengig av økonomisk resultat. Disponeringen av utbyttet avklares derfor i forbindelse med første tertialrapport.

Til slutt har man en regel for håndtering av overskudd og underskudd i enhetene. Denne sier at enhetene får beholde 90 prosent av overskuddet fra et år til det neste.

Man har ingen regler i forbindelse med egenfinansiering av investeringer. For neste år er egenfinansieringsgraden svært lav. Når nye investeringer av bygg gjennomføres, settes det samtidig av midler til en vedlikeholdsplan, som sikrer tilstrekkelig vedlikehold.

Hvor styrende er måltallene?

Politisk er man tydelig på at gjeldstaket er det viktigste måltallet og er førende for alt annet. Administrativt hevder man at det viktigste likevel er netto driftsresultat og at gjeldstaket er et viktig virkemiddel for å oppnå tilstrekkelig resultat. Men også her er man tydelig på at gjeldstaket er det som diskuteres mest og at det ikke er rom for å overgå måltallet. For netto driftsresultat bryter man måltallet hvert år. Gjeldstaket har blant annet ført til at det ble vedtatt ekstraordinære avdrag på 50 mill. kroner etter ekstraordinært resultat i 2017.

Flere av de andre reglene er ganske styrende. Disposisjonsfondet oppleves først og fremst styrende ved at positive netto driftsresultat settes av på fond. Reglene knyttet til utbytte fra selskapet og avkastning fra energifond er også bindende, selv om man delvis bryter førstnevnte for neste års budsjett.

Kommunale foretak og andre selskaper

Administrasjonen opplever at de kommunale foretakene er en utfordring. Man har et boligselskap som har omtrent en milliard kroner i gjeld. Foretaket har imidlertid også store eiendomsverdier. Organisatorisk er dette utfordrende, men er holdt utenfor beregningen av de økonomiske handlingsreglene i Kristiansand. Bystyret har vedtatt at det kommunale foretaket legges inn som en kommunal enhet. Gjennom dette vil gjeldstaket måtte øke tilsvarende gjelden i det kommunale foretaket. Hovedargumentet for forslaget er at boligselskapet som er et viktig virkemiddel i kommunens boligpolitikk, samles under samme ledelse dvs. rådmannen som helse- og sosialsektoren har ansvaret for boligpolitikken. I tillegg vil boligselskapets virksomhet inngå i bykassens økonomi og gi rådmannen mulighet til å styre en større del av konsernets økonomi enn tidligere.

Andre selskaper kan også være en utfordring i styringssammenheng, men man ser ikke noen alternativ og bedre løsning p.t. Kristiansand Havn KF har en lånegjeld på om lag 400 mill. kroner og eier i tillegg eiendomsselskap med betydelige verdier og gjeld. Havna vil inngå i

konserntallene, men all aktivitet i underliggende selskaper vil ikke komme med. Det samme gjelder andre større selskaper kommunen eier som f.eks. Kristiansand Næringselskap med en balanse på om lag 850 mill. kroner. Dette er en virksomhet som i noen andre kommuner vil være inkludert i konserntall.

Stavanger

Denne gjennomgangen vil først og fremst omhandle Stavanger kommune, men utsikter for den nye kommunen vil også bli kommentert. Stavanger kommune er i en sammenslåingsprosess med Rennesøy og Finnøy kommuner.

Stavanger kommune har en lang historie med finansielle måltall for kommunekassen. Stavanger kommune har i sin finansielle strategi innarbeidet tre viktige målsettinger; netto driftsresultat på minimum 3 prosent av driftsinntektene, minst 50 prosent egenfinansiering av investeringer og gjeldsgrad eksklusive startlån på under 60 prosent. Målene skal bidra til å opprettholde en bærekraftig økonomi på lang sikt, ivareta handlefrihet, samt unngå at en over tid avsetter et for lavt beløp til formuesbevaring (Sak 142/15 Stavanger formannskap. Økonomisk handlingsrom i kommende planperiode 2016-2019). De fleste av disse måltallene blir med inn i ny kommune. Den viktigste endringen er knyttet til netto driftsresultat. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

Konjunkturedgangen de siste årene har gitt økt bevissthet rundt de finansielle måltallene og både politisk og administrativt er det god kjennskap til dem.

Netto driftsresultat

Stavanger kommune har hatt et måltall knyttet til netto driftsresultat på minimum 3 prosent. Begrunnelsen for dette kommer fram av sak om Økonomisk handlingsrom i kommende planperiode 2016-2019 hvor dette ble belyst. Sammenhengen mellom investeringsnivå, egenfinansiering og netto driftsresultat blir i så måte viktig. Med bakgrunn i et økende investeringsbehov argumenteres det derfor for at netto driftsresultat er et viktig bidrag i egenfinansiering av investeringene. Det beskrives blant annet «et langsiktig mål om å overføre 3 prosent av driftsinntektene til investeringer vil være tilstrekkelig og anses robust under forutsetning om at investeringsnivået holdes godt under 15 prosent av driftsinntektene».

I nye Stavanger kommune er denne målsettingen noe endret. Blant annet er kravet til netto driftsresultat redusert fra minimum 3 prosent til minimum 2 prosent. Netto driftsresultat skal være minimum 2 prosent og med en målsetting om minimum 3 prosent på sikt. Den siste

formuleringen om et noe strengere langsiktig måltall for netto driftsresultat kom inn etter politisk diskusjon i Stavanger formannskap (sak 118/18) og fellesnemnda for nye Stavanger (sak 37/18). Intensjonsavtalen mellom kommunene Finnøy, Rennesøy og Stavanger la opp til et måltall på minst 2 prosent netto driftsresultat. Selv om måltallet om netto driftsresultat er redusert, har Stavanger fortsatt målsetting om den samme egenfinansieringsgraden og gjeldsgraden. Dersom man oppnår svakere netto driftsresultat, vil det imidlertid også kunne bli vanskeligere å innfri måltallene om gjeld og egenfinansiering. Nettopp på grunn av dette beskrives det i sak 37/18 et hensiktsmessig investeringsnivå på 11-12 prosent av driftsinntektene for å overholde gjeldsgrad og egenfinansieringsgrad. Dette kommer vi tilbake til.

Gjeldsgrad

Også måltallet om gjeldsgrad har en lang historie i Stavanger. Stavanger har hatt en målsetting om at gjeldsgraden ikke skal være over 60 prosent, et mål som tas med videre etter kommunesammenslåingen. Målet for gjeldsgraden er knyttet til bykassens investeringer. Gjeldsgraden er også justert for startlån og viser forholdet mellom brutto driftsinntekter, ekskl. eksterne finanstransaksjoner og langsiktig lånegjeld eksklusive pensjonsforpliktelser. Analyser og beregninger som legges frem til politisk nivå gjennomføres imidlertid med og uten justeringer. Måltallet om gjeldsgrad ble satt siste halvdel av 1990-tallet og reflekterer historiske tall. Stavanger kommune synliggjør også sammenhengen mellom sine måltall gjennom egne beregninger (Stavanger kommune, 2016).

Egenfinansiering

Et annet måltall for Stavanger kommune knyttet til investeringene, er egenfinansieringsgraden. Stavanger kommune har satt et måltall om en egenfinansieringsgrad på minimum 50 prosent. Bakgrunnen for å ha et slikt måltall har Stavanger kommune blant annet beskrevet i sitt saksframlegg til fellesnemnda (FN 37/18) for nye Stavanger kommune: *«Mål for egenfinansiering av investeringene innebærer at kommunen i større grad investerer etter dagens økonomiske evne i stedet for å skyve utfordringene ut i tid. Investeringsnivået kan variere fra år til år. Lånefinansiering framtrer som en enkel finansieringskilde på kort sikt. På lenger sikt skal alt som lånes betales tilbake innen de neste 25-30 år. Store låneopptak medfører større rentebelastning i drift og lavere netto driftsresultater og dermed lavere overføringer fra drift til investeringer».*

Sammenhengen mellom investeringsnivå, gjeldsgrad, egenfinansiering og netto driftsresultat poengteres også her og man søker å oppnå en balanse mellom gjeld og drift.

Andre mål knyttet til økonomien i Stavanger kommune

Dagens finansielle måltall i Stavanger er knyttet til gjeldsgrad, egenfinansiering og netto driftsresultat. Disse har man hatt i lang tid. I forbindelse med saken i fellesnemnda (37/18) ble flere mulige måltall fremhevet. Dette gjelder for eksempel disposisjonsfond. Disposisjonsfondet skal være tilstrekkelig stort til å dekke potensielt tap gjennom tertialvise stresstester på finansforvaltningen. Administrasjonen har også presisert overfor bystyret viktigheten av disposisjonsfondet for å gi økonomisk handlingskraft. I forbindelse med konjunkturedgangen etter 2013 brukte man av disposisjonsfondet i omstillingsprosessen. Etter dette har fondet igjen styrket seg etter flere økonomisk gode år for kommunene.

I sak 37/18 til fellesnemnda blir følgende beskrevet: *«For å skape økonomisk handlekraft og gjøre kommuneøkonomien mer robust mot tilfeldige negative netto driftsresultater, anbefales det at disposisjonsfondet utgjør minimum 6 % av kommunens driftsinntekter, hvilket tilsvarer ca. 2-3 års bortfall av positive netto driftsresultater. I skrivende stund er dette målet til dels oppnådd eller nært innen rekkevidde for de tre kommunene og det faller naturlig å anmode om at målet er oppnådd som et minimum ved overgangen til Nye Stavanger. Målet er desto viktigere dersom det ikke samtidig settes av midler til egenfinansiering av investeringer eller at netto driftsresultat ligger lavere enn målet.»*

På bakgrunn av denne saken anmoder også fellesnemnda at disposisjonsfondet i kommunene Stavanger, Rennesøy og Finnøy bør utgjøre minimum 6 prosent av driftsinntektene i 2019.

I våre intervjuer med administrasjonen i Stavanger kommune ble det også poengtert behov knyttet til investeringsnivået. Dette kommer også fram av sak 37/18. Her blir følgende beskrevet: *«De økonomiske målene fordrer at investeringsnivået ikke utgjør større andel enn 11-12 prosent av driftsinntektene. Høyere nivå vil kreve desto mer driftsmidler til egenfinansiering av investeringer for samtidig å bidra til ikke å øke gjeldsnivået.»*. På bakgrunn av dette anmoder fellesnemnda at investeringsnivået bør holdes på et rimelig nivå i forhold til driftsinntektene, i området 11-12 prosent. Rentesikring på 2/3-deler av gjelden trekkes også fram som en viktig del av Finansforvaltningsreglementet.

I utgangspunktet er de tre måltallene sidestilt i Stavanger kommune. I saken fra fellesnemnda (sak 37/18) blir imidlertid netto driftsresultat trukket fram som overordnet de andre. I intervjuer

med administrasjonen poengteres det at reglene må ses i sammenheng, men at målet om netto driftsresultat er styrende for de andre. Også politisk er det en forståelse av at netto driftsresultat er styrende for de andre. De andre måltallene oppfattes som viktige virkemidler. Stavanger kommune benytter også Standard & Poors kredittrating og oppnår vurderingen AA+.

I hvor stor grad er måltallene styrende?

I økonomiplanen 2019-2022 for Stavanger kommune legges det opp til et netto driftsresultat på i gjennomsnitt 1,5 prosent, men som varierer fra 1,3 prosent til 1,6 prosent. Dette er under måltallet for Stavanger kommune på 3 prosent, samt måltallet for nye Stavanger kommune. Det langsiktige målet for nye Stavanger kommune på 3 prosent nås ikke i økonomiplanperioden, men budsjettet netto driftsresultat er økende de siste årene i økonomiplanen. Rådmannen i Stavanger la fram handlings- og økonomiplan som budsjetterte med netto driftsresultat i tråd med måltallene for nye Stavanger kommune. Med bakgrunn i tidligere økonomiplaner, så har man de siste tre årene presentert planer som har vært under måltallene, men hvor man har beveget seg i retning av måltallet i løpet av perioden. For økonomiplanen 2017-2020 hadde man en plan som tilsa at man nådde 3 prosent i 2020. For siste økonomiplan har man 2,2 prosent siste år i perioden.

Når det gjelder gjeldsgrad, budsjetteres det i 2019 med en gjeldsgrad på 65 prosent i henhold til gjeldsdefinisjonen i Stavanger. I gjennomsnitt i perioden ligger gjeldsgraden på 72 prosent og er økende til 75 prosent for siste året i perioden. Måltallet er på 60 prosent. Dersom man går to år tilbake i tid, planla man med en gjeldsgrad som økte over måltallet på 60 prosent, men som avtok i løpet av perioden, ned til 62 prosent i 2020. I perioden 2000-2015 lå gjeldsgraden på 51 prosent.

For egenfinansiering har man, som diskutert ovenfor, et måltall på 50 prosent. For økonomiplanperioden 2019-2022 har man planlagt egenfinansiering på i gjennomsnitt 42 prosent, som er noe lavere enn måltallet. Egenfinansieringsgraden varierer ganske mye fra år til år. For de to foregående økonomiplanene hadde man planer om egenfinansiering på godt over 50 prosent.

I gjeldende økonomiplan og delvis i de to foregående økonomiplaner bryter man derfor med sine finansielle måltall og man beveger seg til dels bort fra dem. Gjennom intervjuer med både politikere og administrasjon er det forståelse for dette. Administrativ ledelse i Stavanger kommune poengterer at rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan i svært stor grad følger

politiske vedtak, og at det i perioden ikke vil være mulig å følge opp alle måltallene med de premissene som ligger til grunn. Samtidig virker det å være tverrpolitisk enighet om rådmannens tolkning av måltallene og konsekvensene av dem. Enkelte av politikerne som ble intervjuet hevdet at det var en innebygd bevissthet rundt at måltallene er strenge og at de derfor kan brytes i periode. For mer langsiktige planer mener imidlertid politikerne at måltallene bør følges opp strengt. Fra opposisjonens side har man imidlertid et ønske om at målene bør være mer forpliktende både for politikere og administrasjon. For budsjett og økonomiplanen 2019-2022 ser vi at rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan ligger nærmere måltallene enn bystyrets vedtak.

Selv om målene ikke nås og man planlegger med drift og investeringer utover sine finansielle måltall, mener man at målene i stor grad er bindende og styrende. Både administrasjon og politikere trekker frem prosjekter som har blitt stoppet og at dette delvis har blitt begrunnet i de finansielle måltallene. De beskriver også hvordan man må tilpasse driftsnivået for å redusere fremtidige investeringsbehov, samt lavere ambisjoner når det kommer til bygningsstandard. Dette handler for eksempel om organisering av tjenestene innenfor pleie og omsorg, slik som hjemmetjeneste, institusjonsplasser og ny velferdsteknologi. Mye av dette var også fokus under rådmannens presentasjon av handlings- og økonomiplan 2019-2022 (Stavanger kommune, 2018).

Kommunale foretak og andre selskaper

Stavanger kommune har flere kommunale foretak og eierposter i mange selskaper. Administrasjonen uttrykker at det er en styringsutfordring at en såpass stor andel av investeringer og drift skjer i kommunale foretak. Administrativt har man kun direkte innflytelse over bykassen. Politisk har man også innflytelse over de kommunale foretakene gjennom å sette rammebetingelser i form av budsjett og økonomiplan. Stavanger har følgende kommunale foretak:

- Sølvberget KF (bibliotek og kulturhus)
- Stavanger byggdrift KF (Renhold og vedlikehold)
- Stavanger Natur- og idrettsservice KF
- Stavanger parkeringsselskap KF
- Stavanger Utvikling KF
- Stavanger boligbygg KF

Det er omfattende drift i flere av foretakene, mens investeringene i all hovedsak er konsentrert rundt de to sistnevnte. Disse ble etablert i 2016.

Stavanger kommune har ikke fastsatt finansielle måltall for rettssubjektet samlet eller for det enkelte foretak. Måltallene er fastsatt for bykassen. I intervjuene med nøkkelpersonell i Stavanger kommune ble det imidlertid poengtert at dette er aktualisert med de nye foretakene fra 2016.

Bergen

Det er i all hovedsak fire uttalte finansielle måltall eller handlingsregler i Bergen kommune. Dette er:

- Positive netto driftsresultat, minimum 1,75 prosent av driftsinntektene
- Verdibevarende vedlikeholds nivå, etter Holte-standard på bygg
- Bærekraftig gjeldsutvikling, innenfor 70 prosent av driftsinntektene for den ikke-avgiftsfinansierte delen av gjelden
- Tilstrekkelig disposisjonsfond til å møte usikre tider, og sikre likviditet tilsvarende pensjonspremieavvik

Man har i Bergen operert med måltall i en årrekke. Før valget i 2015 ble imidlertid fokus på måltallene gjort mer aktivt. Det ble lagt fram en sak om finansielle måltall i siste byråd og dette ble tatt videre i nytt byråd. Måltallene har inngått i premissene til handlings- og økonomiplanen hvert år siden, men har ikke blitt løftet fram som egne vedtakspunkter. Bakgrunnen for å etablere finansielle måltall var noen år med utfordrende økonomi før 2015. Siden den gang er økonomien forbedret, samtidig som det har vært mer politisk press rundt nødvendigheten av reglene. Det har vært et ønske om større handlingsrom.

Netto driftsresultat

Det gjøres ingen korrigeringer av netto driftsresultat. Man har en målsetting om positive driftsresultat på minimum 1,75 prosent av driftsinntektene. Tidligere har man hatt en målsetting om 2 prosent. Behovet for et netto driftsresultat på 2 prosent er beskrevet i dokumentet *Økonomiske perspektiver 2018-2027* (Bergen kommune, 2017, sak 331/17): «*Et netto driftsresultat som over tid er på minst 2 prosent gir, i tillegg til å egenfinansiere investeringer og dermed begrense gjeldsveksten, også rom til å styrke disposisjonsfondet. Kommunen står*

dermed bedre rustet til å møte mer usikre tider, og ikke minst til å møte et udekket premieavvik som ved utgangen av 2016 var på om lag 1,8 mrd.»

De siste årene er det oppnådd betydelig bedre resultater enn 2 prosent. 2016 og 2017 resulterte i netto driftsresultat på over 5 prosent. Dette har gitt muligheter til å bygge opp disposisjonsfondet. Framover er imidlertid usikkerheten større. I handlings- og økonomiplanen for 2019-2022 planlegger man med et netto driftsresultat på 1,8 prosent i 2019, 1,9 prosent i 2020, 1,4 prosent i 2021 og 1,6 prosent i 2022. Selv om anslagene blir mer og mer usikre jo lenger ut i økonomiplanen vi kommer, er det verdt å merke seg at man her planlegger med en økonomisk utvikling som ikke er i tråd med det finansielle måltallet. Administrativt er man tydelig på at netto driftsresultat er styrende og at de andre reglene faller tilbake på dette. Likevel er det andre regler, for eksempel vedlikehold av bygg som diskuteres mye og som oppfattes som mest bindende. Vedlikeholdsstandarden beskrives nedenfor.

Endringen fra 2 prosent til 1,75 prosent ble gjennomført uten alt for store politiske diskusjoner. Dette ble initiert av byrådet etter politiske ønsker om større handlingsrom. Man skjeler til anbefalingene fra TBU. Argumentasjonen for å ha et måltall som er høyere enn 1,75 prosent var at man skulle bygge disposisjonsfond, særlig for å ha likviditet tilsvarende akkumulert premieavvik. Når man har nådd denne målsettingen, var det faglige grunnlaget svakere for å ha et høyere nivå enn anbefalingene fra TBU.

Disposisjonsfond

Formuleringen for måltallet knyttet til disposisjonsfond er i seg selv ikke veldig bindende. Man skal sikre et disposisjonsfond som er tilstrekkelig til å møte usikre tider, og sikre likviditet tilsvarende premieavviket. Det er den siste delen av denne formuleringen som sier noe om nivået på måltallet. Man ønsker et disposisjonsfond som minimum tilsvarer det akkumulerte premieavviket.

Da disse måltallene i større grad ble synliggjort i 2015, var man langt unna å ha et disposisjonsfond som tilsvarte det akkumulerte premieavviket. Man hadde da et disposisjonsfond som tilsvarte 30 prosent av premieavviket. Gode år i 2016 og 2017 gjorde imidlertid at disposisjonsfondet i løpet av 2017 var større enn premieavviket. Økonomiplanen 2019-2022 beskriver hvordan denne målsettingen ivaretas framover. Her beskrives målsettingen om at bufferfond pensjon skal tilsvare premieavviket. Utsiktene framover er at man fram til og med 2021 vil ha samlet disposisjonsfond som er høyere enn det akkumulerte premieavviket. I 2022

forventes det imidlertid at premieavviket vil øke mye, slik at man blir nødt til å bruke den delen av disposisjonsfondet det er knyttet føringer til for å kunne dekke opp for premieavviket.

Gjeldsgrad

Bergen kommune har også vært gjennom en periode med høy gjeldsvekst. Man har en målsetting om at den ikke-avgiftsfinansierte gjelden skal utgjøre maksimalt 70 prosent av driftsinntektene. Befolkningsvekst, utbygging av velferdstjenester, men også nødvendig rehabilitering av bygg for å hente inn igjen mangelfullt vedlikehold, har økt behovet for investeringer.

Man legger i økonomiplanen 2019-2022 opp til å investere for omtrent 11,9 mrd. kroner (eksklusive avgiftsfinansierte investeringer). Av disse skal omtrent 7 mrd. kroner lånefinansieres. Dette vil gi en økende gjeldsgrad i årene som kommer.

Den økende gjeldsgraden ble diskutert i dokumentet *økonomiske perspektiver 2018 – 2027* (Bergen kommune, 2017). Planen da tilsa at man nådde gjeldstaket i 2020. Siden den gang har investeringstakten økt og man vil passere måltallet om en gjeldsgrad på 70 prosent tidligere enn det. Gjennomføringsgraden er imidlertid ganske lav. Utsikter til en gjeldsgrad på 86 prosent i 2027 beskrives imidlertid som uaktuell for byrådet i Bergen og man skisserer ulike alternativer for å ikke havne i den situasjonen. Redusert investeringsnivå, større overføring fra drift til investeringer, en mer bindende regel på 70 prosent enn i dag, eller en kombinasjon av disse. Det diskuteres også et måltall om egenfinansieringsgrad på 50 prosent.

Vedlikehold av bygg

I flere av de andre byene har de målsettinger og normer knyttet til vedlikehold av bygg. I Bergen er dette imidlertid trukket fram i større grad som en egen handlingsregel. Nivået er lagt til middels standard på Holte Byggsafe FDV-nøkkelen. I vedlikeholdsplanen til Bergen kommune er denne beskrevet: «*Det anbefales at Bergen kommune på sikt i sine bevilgninger følger middels nivå basert på Holte Byggsafe FDV-nøkkelen. Her er normtall for kostnader knyttet til forsikringer, administrasjon, løpende drift og planlagt vedlikehold inkludert.*» (Bergen kommune, 2018).

Holte-standarder sikrer at det settes av tilstrekkelig med midler til vedlikehold av bygg. Bakgrunnen for at man innførte denne standarden var et stort vedlikeholdsetterslep som hadde bygget seg opp over tid. I intervjuer med flere nøkkelpersoner både politisk og administrativt,

trekkes denne regelen fram som den meste styrende av de som diskuteres her. Det er ikke politisk rom for å redusere bevilgningene til vedlikehold under det som beregnes av denne nøkkelen.

Andre regler og mål for økonomien i Bergen kommune

Diskusjonen ovenfor viser at Bergen kommune har uttalte finansielle mål knyttet til vedlikehold av bygg, netto driftsresultat, gjeldsgrad og disposisjonsfond. I tillegg til dette er også finansreglementet styrende. Blant annet tilsier dette en fastrenteandel på 1/3 og man ser på dette som viktig for å nå de andre målene.

I økonomiske perspektiver (Bergen kommune, 2017) diskuteres også egenfinansiering. Dette er ikke et gjeldende måltall i Bergen kommune i dag, men diskuteres som et virkemiddel for å holde gjeldsgraden innenfor 70 prosent. En annen regel som blir vektlagt, er knyttet til avdragstid.

Avdragstiden på den ikke-avgiftsfinansierte gjelden ble redusert til 25 år fra og med år 2016. Avdragstiden på gjeld knyttet til vann- og avløpsinvesteringer er vesentlig kortere enn 25 år. Samlet avdragstid på investeringsgjelden er om lag 22-23 år.

Et viktig økonomisk grep som trekkes fram for å skape større handlingsrom, er en sentral budsjettpost som inneholder midler til tiltak som iverksettes i løpet av året. Her er regelen at enhetene får tilført midler først når vedtaket er iverksatt. Dersom tiltakene ikke kommer i gang i løpet av året, beholdes midlene sentralt, noe som bidrar positivt til resultatet.

I hvor stor grad er måltallene styrende?

I intervjuer med kommunaldirektører i kommunen uttrykkes det at reglene i utgangspunktet er bindende, men at de kan brytes dersom dette er godt begrunnet. Det hevdes også at de fungerer begrensende og tydeliggjør konsekvensene av de vedtak som blir fattet. Måltallene bidrar også til å sakliggjøre den politiske debatten. Selv om målene ikke er eksplisitt politisk vedtatt, er de godt forankret i bystyret. Inntrykket fra intervjuer er også at det til dels er politisk kjennskap til de fleste og med små unntak er det bred politisk enighet rundt behovet og retningen for reglene. Fra enkelte politikere hevdes det imidlertid at det kun er en «håndfull politikere som kjenner godt til måltallene.»

I økonomi- og handlingsplanen bryter man med to av fire regler. Middels Holte-standard på vedlikehold følges og disposisjonsfondet oppnår sine mål, mens man planlegger med lavere

netto driftsresultat og høyere gjeldsgrad enn måltallene skulle tilsi. Dette blir heller ikke diskutert mye i bystyret ifølge politisk nivå. Det blir kommentert, men ikke særlig diskutert. Administrativt hevdes det imidlertid likevel at det er stor oppmerksomhet knyttet til måltallene, noe som fører til at byrådet kvier seg for å legge fram budsjett og økonomiplan som ikke er i tråd med dem.

Likevel er det en bevissthet rundt at prognosene ikke treffer like godt hvert år. Som regel påvirker dette både gjeldsgraden og netto driftsresultat positivt. Gjennomføringsgraden for investeringer er lav. Dette påvirker for det første gjeldsgraden, som ikke vokser like mye som planlagt, men også netto driftsresultat. Egenfinansieringsgraden vokser også på grunn av lavere finanskostnader og fordi at man opprettholder driftsfinansieringen. De siste årene har også økt skatteinngang påvirket resultatet positivt. Bevisstheten rundt dette påvirker ikke budsjetteringen, men det ser ut til at det kan føre til at det er enklere å budsjettere med lavere resultat enn måltallet skulle tilsi, fordi man tror oppsiden er større enn nedsiden.

Kommunale foretak og andre selskaper

Utviklingen i Bergen har vært i retning av å redusere aktiviteten utenfor bykassen. Fra å ha seks kommunale foretak, står man igjen kun med Bergen Vann KF. Dette gir ikke store styringsutfordringer, men det var et viktigere tema for en del år siden. Man har eierandeler i en del selskaper. Det er ikke uttrykt særlige styringsutfordringer knyttet til dette sammen med måltall og handlingsregler.

Trondheim

I Trondheim kommune har man ganske ferske finansielle måltall. Man har fire såkalte økonomiske målsettinger og handlingsregler:

- Renter og avdrag budsjetteres til 8 prosent av frie disponible inntekter.
- Netto driftsresultat på 2-2,5 prosent av driftsinntektene, avhengig av rentenivå
- Lån for bykassefinansiert gjeld skal ikke utgjøre mer enn 70 prosent av driftsinntektene
- Disposisjonsfond skal utgjøre 5 prosent av driftsinntektene

Den første handlingsregelen for kapitalutgifter ble vedtatt først i 2010, mens de andre tre ble vedtatt i 2016 og var ment for å supplere den første regelen på kapitalutgifter. Det er sterk bevissthet rundt reglene i Trondheim kommune, både politisk og administrativt.

Kapitalutgifter

Måltallet knyttet til kapitalutgifter har lengst historie i Trondheim kommune. De økonomiske erfaringene fra 2008 og 2009, samt høy gjeld, utløste et behov for å begrense kapitalkostnadene. Denne regelen skiller seg en del fra de andre kommunene.

Fra 2010 hadde man et måltall som tilsa at kapitalutgiftene maksimalt skulle utgjøre 8 prosent av driftsinntektene. Med lavere renter erfarte man imidlertid at dette ga for små begrensninger på gjeldsutviklingen. Når måtallene og handlingsreglene ble revidert og utvidet i 2016, ble det derfor, i tillegg til å vedta nye regler, gjort en endring i regelen knyttet til kapitalkostnader. Renter og avdrag skal budsjetteres til 8 prosent av frie disponible inntekter. Frie disponible inntekter er definert som summen av skatteinntekter, rammetilskudd, tilskudd til ressurskrevende tjenester og tilskudd til flyktninger og eiendomsskatt. For å nå dette betales ekstraordinære avdrag. Denne revideringen skulle gradvis innføres i økonomiplanperioden. Først skulle den være fullt innført i 2020, nå er dette utsatt til 2021.

Nivået på dette måltallet er historisk bestemt, knyttet til et nivå som man mener er gjennomførbart og et rentenivå som til dagens gjeld og utsikter til framtidig gjeldsutvikling, er mulig å overholde. Man har gjort beregninger som tilsier at man tåler rente opp mot 5 prosent, men dette avhenger naturligvis av gjeldsgraden. Viktigheten av å ha en regel både for kapital-kostnader og gjeldsgrad poengteres som sentral.

Denne regelen oppfattes som bindende og sammen med gjeldsgraden oppleves den som overordnet de andre. Etter innføringen begynte man å legge budsjettene og økonomiplanen annerledes. Tankegangen har i stor grad blitt at man tar gjeldsgraden og kapitalkostnadene for gitt og behandler det resterende som mulig handlingsrom.

Alle kapitalutgifter som kommunen dekker skal inngå i beregningene. Det er imidlertid fratrullet lån til VARF-sektoren, lån finansiert via rentekompensasjonsordningene og lån finansiert med husleieinntekter. Det skal imidlertid dekke tilskudd som dekker kapitalutgifter, slik som for eksempel privateide idrettshaller og husleie relatert til kapitalutgifter, slik at egen og ekstern finansiering er likestilt i beregningene.

Gjeldsgrad

Et mål om gjeldsgrad kom inn som et ekstra måltall i Trondheim i 2016. Det uttrykkes i intervjuer to årsaker til at denne regelen kom inn. For det første fungerte ikke regelen for

kapitalkostnader særlig begrensende i tider med lav rente. Et mål om maksimal gjeldsgrad fungerer derfor som et supplement til regelen om kapitalkostnader. I tillegg hadde Trondheim kommune en høy relativ gjeldsgrad, noe som isolert sett gir et behov for et slikt måltall.

Måltallet for gjeldsgrad er definert som at lån for bykassefinansiert gjeld ikke skal utgjøre mer enn 70 prosent av driftsinntektene. Investeringsnivået er fortsatt høyt, slik at man ligger tett opp mot måltallet. I rådmannens forslag til økonomiplan for 2019-2022, legges det opp til en gjeldsgrad på 70 prosent i perioden, og man er ikke over måltallet noen av årene. Opptrappingen av ekstraordinære avdrag som følge av regelen for kapitalkostnader har vært nødvendig for å nå dette måltallet.

Både administrativt og politisk oppfattes gjeldsgraden som absolutt. Det uttrykkes i intervjuene med politikere at det er en forventning til at rådmannen legger fram budsjett og økonomiplan som er i tråd med måltallet for gjeldsgrad. Administrativt uttales det også at man oppfatter gjeldsgraden som eksogent gitt og at man ikke går utover denne.

Netto driftsresultat

Trondheim kommune har en målsetting om at korrigert netto driftsresultat¹² skal ligge mellom 2,0 og 2,5 prosent. I økonomiplanen begrunnes dette med at et slikt resultat anslås å gi tilstrekkelig egenkapital til å finansiere investeringer og til å sikre formuesbevaring.

I økonomiplanperioden er det lagt opp til netto driftsresultat (med korrigeringsene som Trondheim kommune benytter) som i snitt ligger på 2 prosent. Dette vil si at det akkurat oppfyller intervallet for måltallet. For enkeltår i perioden er man imidlertid under måltallet, mens man andre år ligger over.

Nivået på netto driftsresultat er motivert av TBUs anbefaling på 1,75 prosent. Man har valgt å legge seg noe høyere på grunn av prinsippet om formuesbevaring og behov for høyere overføringer fra drift til investering. Man er også tydelig på at med økende rente må kravet til netto driftsresultat øke.

Disposisjonsfond

Målsettingen om disposisjonsfond sier at disposisjonsfondet over tid skal utgjøre minst 5 prosent av kommunens inntekter. Dette måltallet ble også vedtatt i 2016. Trondheim har hatt et

¹² «Korrigert» i Trondheim kommune innebærer korreksjon for bruk og avsetning av fond, samt premieavvik.

lavt disposisjonsfond, men på grunn av gode resultater de siste årene har man også her opparbeidet seg et større fond. Man begrunner delvis behovet for disposisjonsfond med risikoevne. Dette er knyttet både til kraftfondet og til den kommunale pensjonskassen. Det er lav aksjeandel i pensjonskassen, som gir lav avkastning. Disposisjonsfondet skal derfor bygges til dårligere tider. I tillegg begrunnes regelen i at man bør tåle betydelig skattesvikt.

Regelen om disposisjonsfond legger føringer for hvordan økt driftsresultat skal benyttes. I tillegg til å betale avdrag, skal overskudd plasseres i fond for å oppnå 5 prosent-regelen.

Andre regler

De fire handlingsreglene som er gjennomgått her, er de som er uttalte finansielle måltall og handlingsregler for Trondheim kommune. I tillegg har man imidlertid noen regler knyttet til kraftfondet. Tidligere kunne avkastningen fra kraftfondet benyttes til drift, deretter hadde man en periode hvor dette delvis måtte brukes i investeringer. Nå skal all avkastningen av kraftfondet brukes til investeringer. I tillegg har man et finansreglement som tilsier 1/3 fastrente.

Man har ingen handlingsregler knyttet til investeringsnivået, men dette blir likevel diskutert i intervjuene, samtidig som det blir poengtert av rådmannen i forslaget til budsjett og økonomiplanen.

Handlingsreglene i Trondheim er ganske ferske. Både politisk og administrativt poengteres det at reglene ikke bør justeres eller endres.

Hvor styrende er handlingsreglene?

I Trondheim oppfattes måltallene og reglene som svært bindende. Både administrativt og politisk mener man imidlertid at målene knyttet til gjeldsgrad og kapitalutgifter er overordnet de andre, selv om de alle henger sammen. Det hevdes at dette skyldes at gjelden har vært høy og at det har vært knyttet bekymringer til dette, både politisk og administrativt.

Politikerne uttrykker en forventning om at rådmannen legger frem budsjett og økonomiplan som er i tråd med måltallene og handlingsreglene. Verken politikere eller administrativ ledelse mener det er rom for å utfordre reglene nå.

Man har imidlertid utfordret regelen om kapitalkostnadene noe i og med at man har utsatt tidspunktet for når dette skal være fullstendig implementert. Budsjettert netto driftsresultat er

også under måltallet enkelte år i økonomiplanperioden, men er innenfor i gjennomsnitt gjennom perioden.

Politikerne er også opptatt av handlingsreglene. De har god kjennskap til reglene og det oppleves at det også fra politisk hold er vesentlig vilje til å overholde dem. Fra politisk hold rapporteres det om flere tilfeller hvor man har redusert investeringene i forhold til rådmannens forslag. Overholdelse av måltall om gjeldsgrad har vært noe av argumentasjonen da.

Det virker å være stor enighet både på politisk og administrativt nivå at de overordnede, mest diskuterte og viktigste reglene er knyttet til gjeld og kapitalkostnader. Dette har endret arbeidsmåten med budsjettering og planlegging og det er lite rom for å bryte disse. De andre storbykommunene løser delvis utfordringene med framtidig usikkerhet i kapitalkostnader med rentesikring og andre finansstrategier.

Kommunale foretak og andre selskaper

Trondheim kommune har to kommunale foretak, Stavne arbeid og kompetanse KF og Trondheim parkering KF. Investeringsnivået er lavt og det uttrykkes ingen styringsutfordringer knyttet til disse foretakene. Andre selskaper kan by på andre utfordringer.

Vedlegg C: Kort beskrivelse av måltall og handlingsregler for øvrige ASSS-kommuner

Fredrikstad

Fredrikstad kommune har vedtatt målsetting for økonomistyringen (gjengitt i handlingsplan 2019-2022, side 24). Disse målsettingene er mer overordnet og ikke konkretisert med måltall. I målsettingen er det formulert at «Handlingsplanen legges fram med et positivt netto driftsresultat hvert år med avsetning til fond og egenkapitalfinansiering av investeringer.» (HØP s. 24) Utover dette punktet er det formulert flere overordnede punkter som beskriver prioriteringer og målsettinger. Punktlisten må kunne anses som overordnede handlingsregler.

Bærum

I 2015 vedtok Bærum kommune endringer i sine økonomiske handlingsregler og nøkkeltall, hvor kravet til resultatgrad ble satt opp, mens kravet til egenfinansiering ble justert ned. Begrunnelsen for endringen er at kommunen på lang sikt venter en økning i investeringsbehovet både på grunn av vedlikeholdsetterslep og kapasitetsutvidelse. For begge målene ble det fastsatt både et anbefalt nivå og et minimumsnivå, hvor det anbefalte målkravet skal være førende over tid. Resultatgraden løftes frem som det primære måltallet for sunn økonomi. Målet for netto driftsresultat etter endringen er at netto driftsresultat minimum skal utgjøre 3 prosent av samlede driftsinntekter, mens anbefalt nivå er 4 prosent. Før endringen var kravet til resultatgrad minimum 2 prosent.

Måltallet for egenkapitalfinansiering var før endringen i 2015 bestemt å være på minimum 50 prosent av ikke-rentable investeringer. Etter endringen i 2015 ble minimumskravet til egenfinansiering justert til 40 prosent, mens anbefalt nivå fortsatt er 50 prosent. Begrunnelsen for å åpne for lavere egenfinansieringsgrad er for å unngå store innstramminger i driften i perioder med spesielt høye investeringer. Kommunen har ikke vedtatt noe måltall for gjeldsgraden, men argumenterer for at man gjennom krav til egenkapitalfinansiering kan unngå for stor vekst i gjeldsgraden. Det poengteres likevel behov for å følge nøye med på gjeldsgraden og gjennomføre sårbarhetsanalyser med tanke på renteendringer.

I tillegg til måltall knyttet til resultatgrad og egenkapitalfinansiering har Bærum kommune måltall knyttet til bufferfond og likviditetsreserve. For bufferfond er det vedtatt at det skal være

på 100 mill. kroner siste år i handlingsprogramperioden. Kravet til bufferfondet har vært uendret over lang tid. Fondet benyttes i stor grad som et salderingsfond. Midler fra dette fondet kan benyttes både til drift og investeringer. Likviditetsreserve er definert som de midler som er tilgjengelig for å møte forestående betalingsforpliktelser når premieavvik, øremerkede midler, ubrukte lånemidler og bundne fond er trukket ut. Bærum kommune har vedtatt et mål om minimum 300 mill. kroner i likviditetsreserve.

Drammen

Drammen kommune har vedtatt fire finansielle handlingsregler (gjengitt i økonomiplan for 2019). Det er ikke formulert noen handlingsregel eller måltall knyttet til netto driftsresultat. De fire handlingsreglene er knyttet til fond og egenfinansiering. Tre av de finansielle handlingsreglene er knyttet til ulike typer fond. Det er vedtatt at kommunen i) til enhver tid skal ha fondsreserve på minimum fem prosent av brutto driftsinntekter, ii) skal ha et «rentesikringsfond» som til enhver tid utgjør 2 prosent av kommunens samlede lånegjeld (fratrasket startlån), og iii) skal ha et eier-risikofond på minst 20 mill. kroner.

Handlingsregelen om egenfinansiering av investeringer omhandler både investeringer innenfor KF og bykasse. Egenfinansieringskravet er minimum 20-25 prosent av ikke-rentable investeringer.

Sandnes

I forbindelse med kommunesammenslåing mellom Sandnes og Forsand kommuner er det satt noen overordnede økonomiske resultatmål som den nye kommunen skal bygge sine prioriteringer og styring på. I tillegg har Sandnes kommune vedtatt syv nøkkeltall for økonomiplanperioden 2018-2021. De vedtatte målene for Sandnes er resultatgrad på minst 3 prosent, disposisjonsfond på minst 7 prosent av driftsinntektene, arbeidskapital på 10-15 prosent av driftsinntektene, langsiktig lånegjeld under 110 prosent av driftsinntektene, lån som betjenes av frie inntekter på mindre enn 90 prosent, sertifikatlån på mindre enn 70 prosent av langsiktig gjeld og netto lån med renteksponering skal utgjøre mindre enn 20 prosent av driftsinntektene.

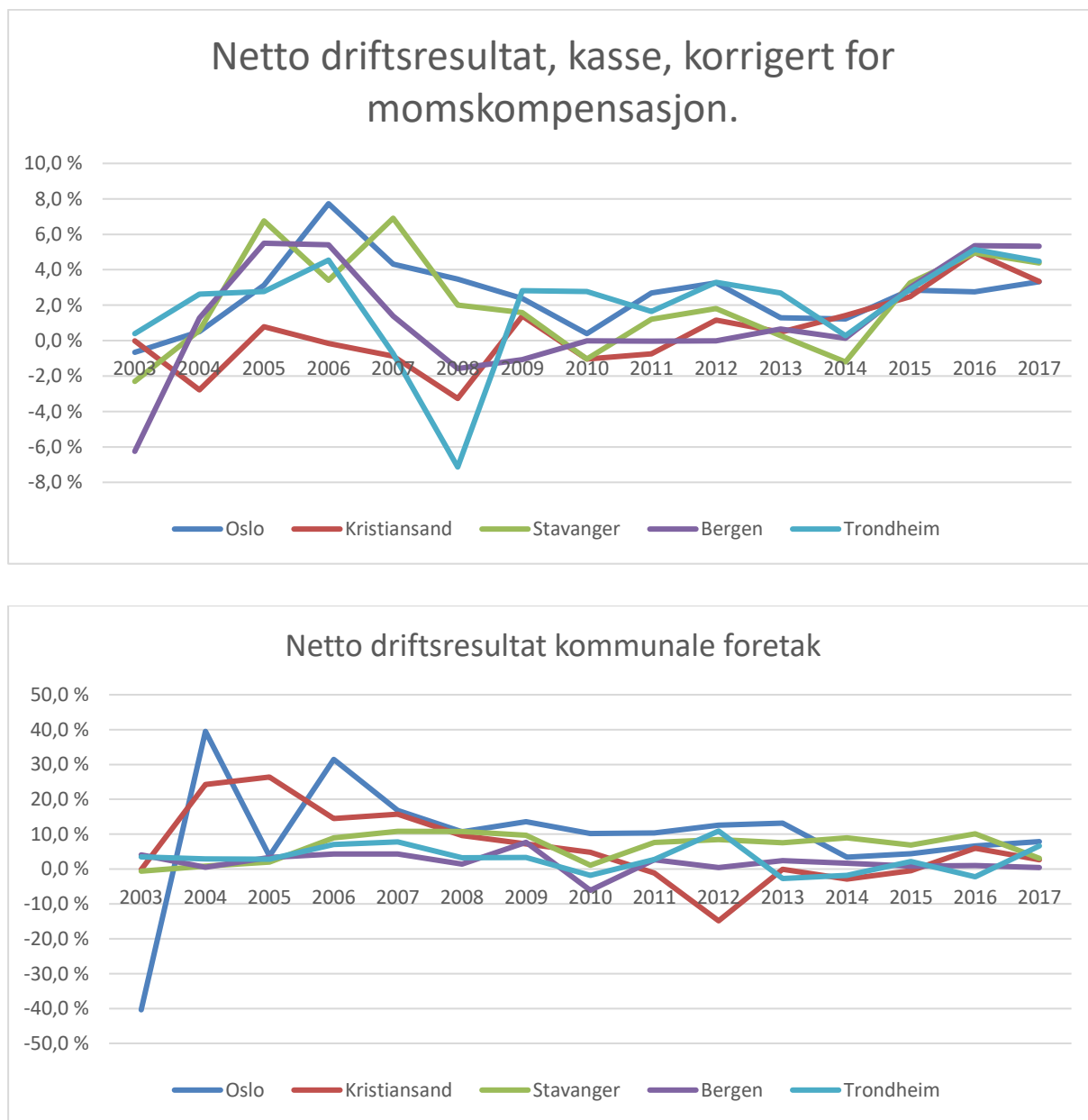
De overordnede måltallene i prinsippvedtaket for kommunesammenslåingen sier at resultatgraden skal være 3 prosent, netto langsiktig lånegjeld skal være maksimum 50 prosent av driftsinntektene og egenfinansiering skal være minimum 50 prosent.

Tromsø

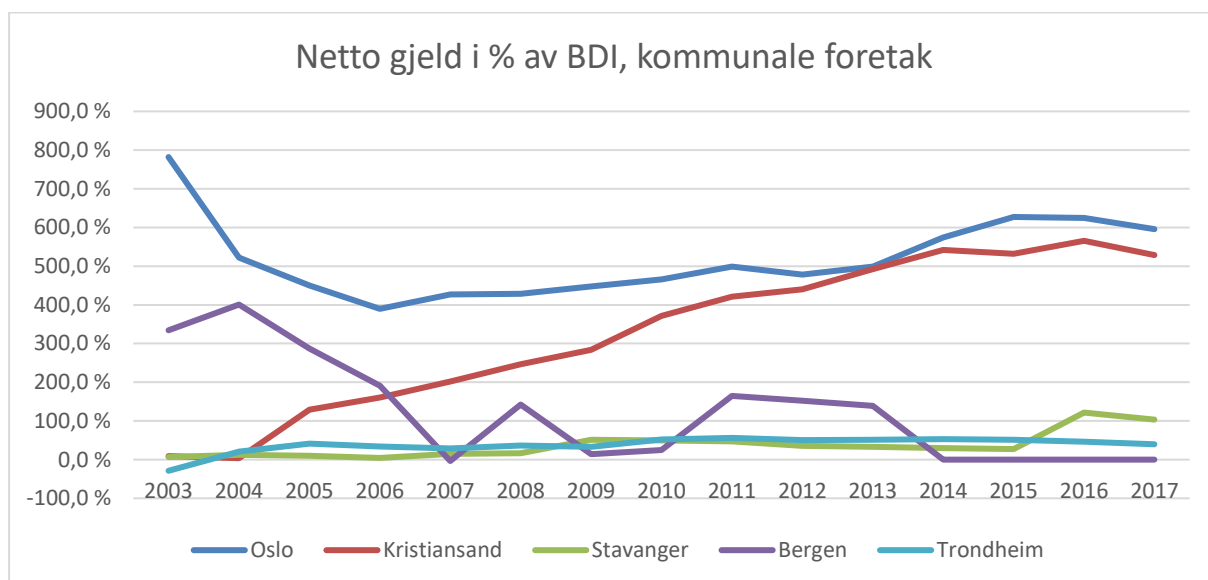
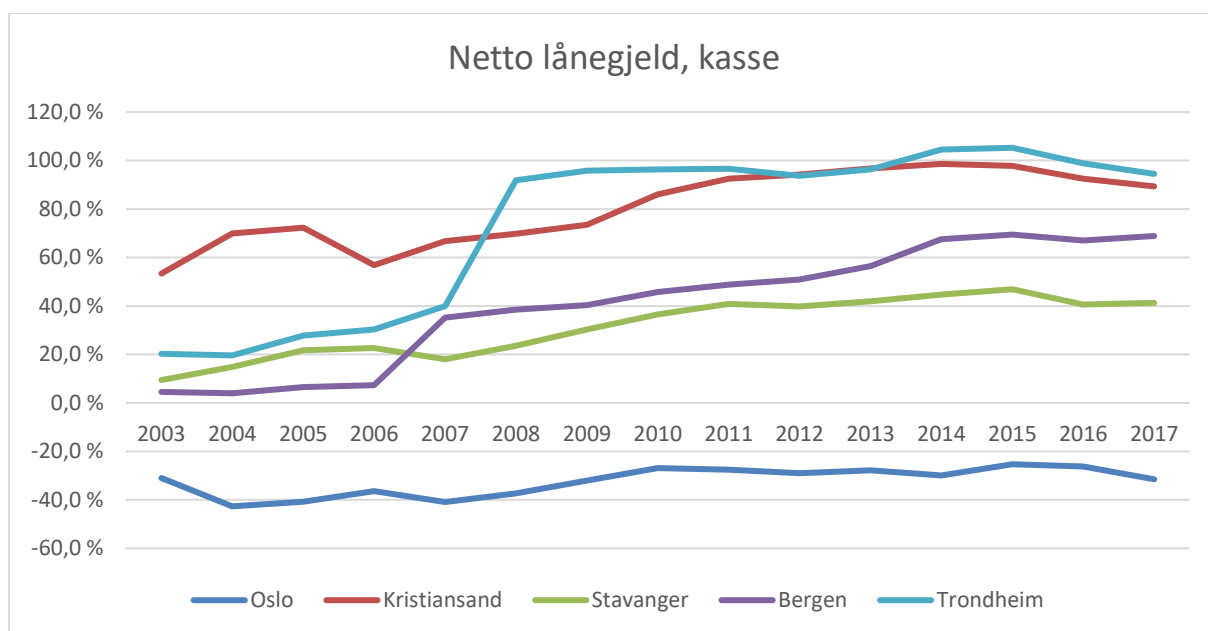
HØP 2019-2022 omtaler Tromsø kommunes handlingsregler og finansielle måltall. Det er formulert økonomiske handlingsregler for netto driftsresultat og disposisjonsfond. Målet for netto driftsresultat har gradvis blitt trappet opp, og fra 2019 er det vedtatt at det skal budsjetteres med et netto driftsresultat på minst 2,5 prosent av brutto driftsinntekter. For disposisjonsfond er det vedtatt at det gradvis skal bygges opp et disposisjonsfond som skal utgjøre minst 6 prosent av brutto driftsinntekter i løpet av 2020. Målet for 2019 er et disposisjonsfond på 4,5 prosent. For å innfri de overordnede målsettingene har kommunen også vedtatt sektorspesifikke indikatorer.

Vedlegg D: Tabeller og figurer

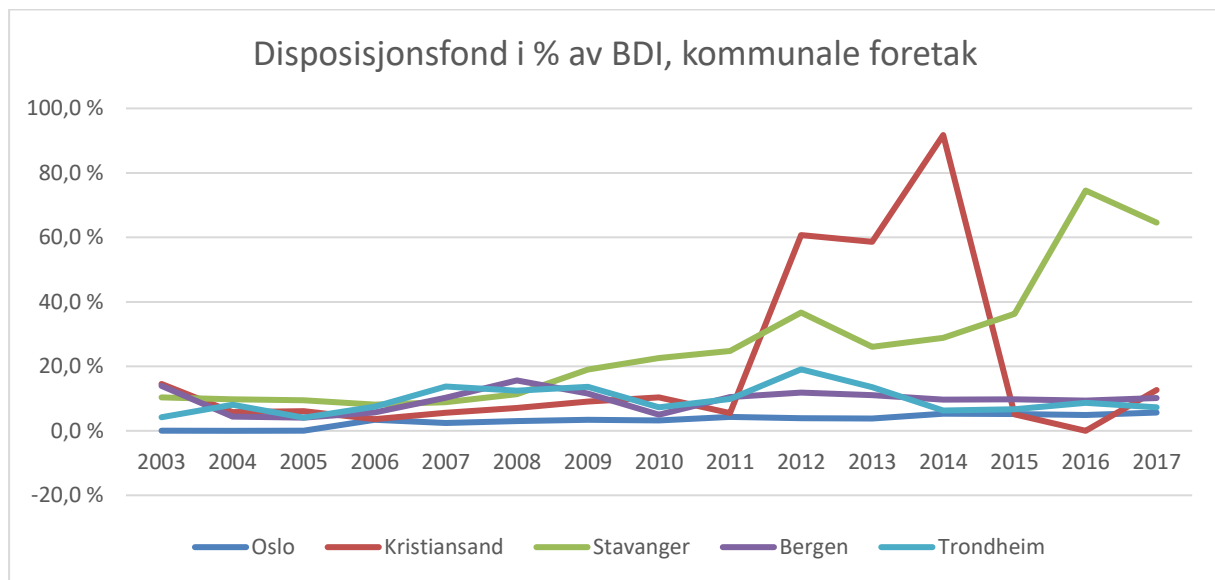
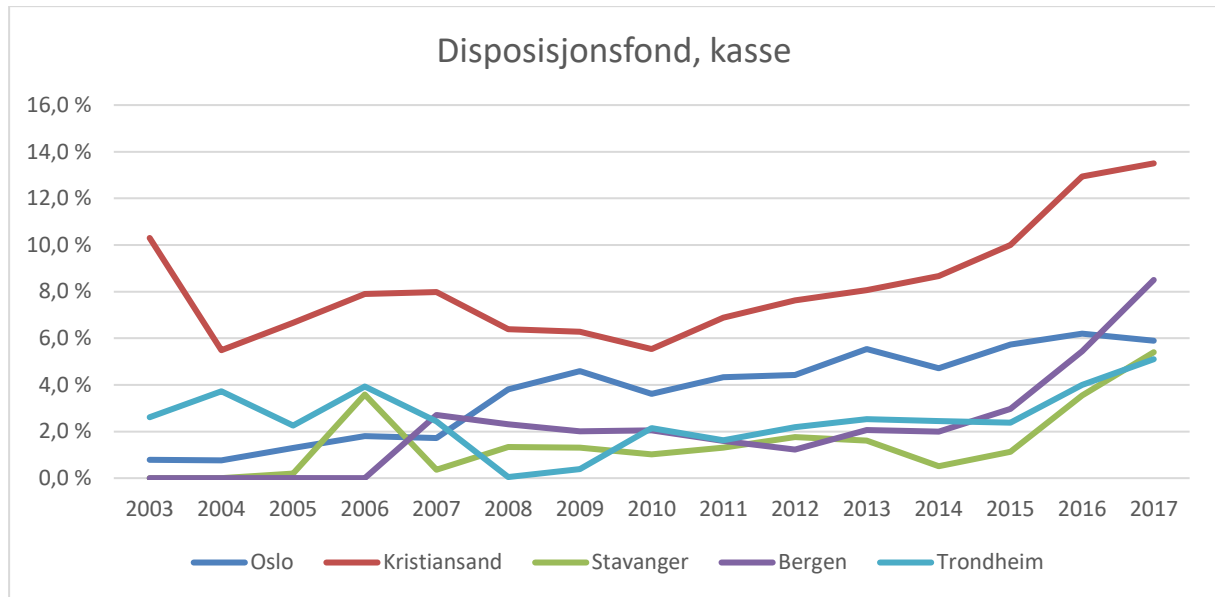
I det følgende rapporteres figurer som viser utviklingen i netto driftsresultat, gjeldsgrad og disposisjonsfond for kommunekassen og kommunale foretak separat.



Figur D.1: Utvikling i netto driftsresultat for storbykommunene. Netto driftsresultat korrigert for momskompensasjon frem til 2013. Separat fremstilling for kommunekasse og kommunalt foretak



Figur D.2: Utvikling i netto lånegjeld (KOSTRA definisjon) i prosent av brutto driftsinntekter i storbykommunene. Separat fremstilling for kommunekasse og kommunalt foretak

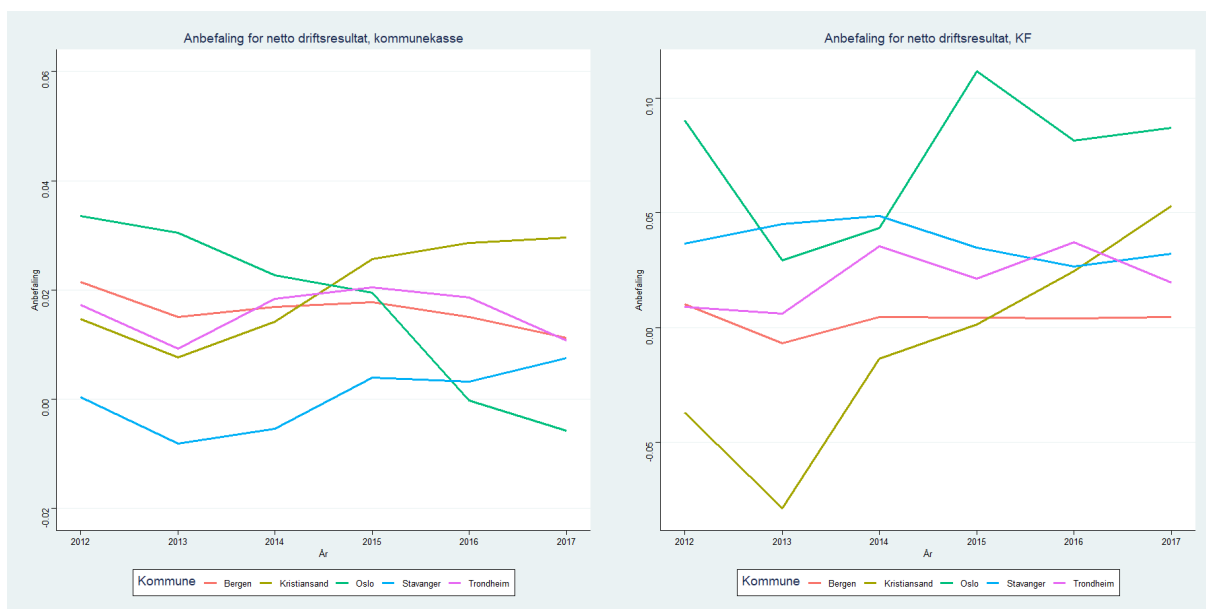


Figur D.3: Utvikling i disposisjonsfond for storbykommunene. Separat fremstilling for kommunekasse og kommunalt foretak

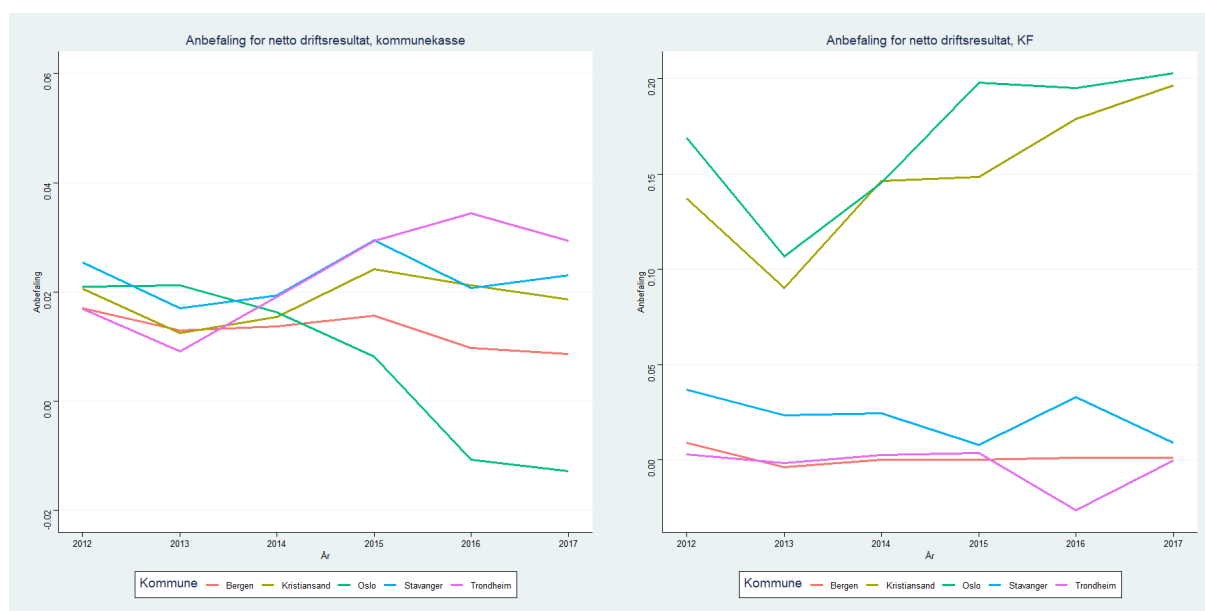
Vedlegg E: Analyser av netto driftsresultat

Tabell E.1: Netto driftsresultat og korrigeret netto driftsresultat for kommunekasse og kommunale foretak isolert for de fem kommunene i perioden 2012-2017

Kommune	Kommunekasse			Kommunale foretak		
	Netto driftsresultat	Korr. netto driftsres.		Netto driftsresultat	Korr. netto driftsres.	
		Avskr.	Driftsmidler		Avskr.	Driftsmidler
Oslo	2,4 %	0,8 %	1,7 %	5,2 %	-2,2 %	-11,7 %
Kristiansand	2,3 %	0,3 %	0,4 %	-1,6 %	-0,8 %	-16,6 %
Stavanger	2,3 %	2,2 %	0,0 %	7,4 %	3,7 %	5,2 %
Bergen	2,4 %	0,8 %	1,1 %	0,5 %	0,2 %	0,4 %
Trondheim	3,1 %	1,5 %	0,8 %	2,1 %	0,0 %	2,4 %



Figur E.1: Avvik mellom ordinært og korrigeret netto driftsresultat når kapitalslit er vektet med avskrivninger, for kasse og kommunale foretak, årene 2012-2017



Figur E.2: Avvik mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat når kapitalslit er vektet med verdien på varige driftsmidler fra balansen, for kasse og kommunale foretak, årene 2012-2017

Publikasjonsliste SØF

03/19	Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommunene	Jon Marius Vaag Iversen Torgeir Kråkenes Ole Henning Nyhus Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
02/19	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2016-2017	Lars-Erik Borge Torgeir Kråkenes Ole Henning Nyhus
01/19	Intensivundervisningen i IMY-prosjektet	Ole Henning Nyhus Kristian Roksvaag
03/18	ROBEK – kort vei inn, lang vei ut. Hvorfor forblir noen lenge i registeret, og hva gjøres for å komme seg ut?	Marianne Haraldsvik Arnt-Ove Hopland Ole Henning Nyhus
02/18	Evalueringsav estimeringsopplegget i KOMMODE	Lars-Erik Borge Torgeir Kråkenes
01/18	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2015-2016	Lars-Erik Borge Torgeir Kråkenes Ole Henning Nyhus
03/17	Rus og psykisk helse i inntektssystemet for kommunene	Marianne Haraldsvik Thomas Halvorsen Ole Henning Nyhus
02/17	Ressurstildelingsmodell i Trøndelag fylkeskommune	Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
01/17	Nullpunktsmåling: Hovedrapport	Lars-Erik Borge Bent A. Brandtzæg Vegard Salte Flatval Torgeir Kråkenes Jørn Rattsø Rolf Røtnes Rune J. Sørensen Geir Vinsand
06/16	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2014-2015	Lars-Erik Borge Torgeir Kråkenes Ivar Pettersen

05/16	Kvalitetsindikatorer i universitets- og høyskolesektoren	Bjarne Strøm Torberg Falch Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
04/16	Spesialundervisning i storbyene	Jon Marius Vaag Iversen Hans Bonesrønning Ole Henning Nyhus
03/16	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2013-2014	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen
02/16	Universitetenes finansiering av disiplinlagene En sammenligning av sju disiplinmiljøer ved NTNU og universitetene i Bergen og Oslo	Jan Morten Dyrstad Ivar Pettersen
01/16	Skolekvalitet i videregående opplæring Utarbeidelse av skolebidragsindikatorer og mål på skolekvalitet	Torberg Falch Simon Bensnes Bjarne Strøm
05/15	Entreprenørskap og høyere utdanning	Bjarne Strøm Torberg Falch
04/15	På rett vei? Evaluering av 2011-reformene i Sandefjordsskolene	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
03/15	Kostnader ved skoleskyss	Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
02/15	Evaluering av landslinjeordningen	Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
01/15	Ressurskrevende tjenester i pleie og omsorg – omfang og kostnader	Lars-Erik Borge Jon Marius Vaag Iversen Ingvild Vardheim Knut Løyland
03/14	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2010-2013	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Ivar Pettersen
02/14	Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform	Jørn Rattsø
01/14	Kommunaløkonomiske konsekvenser av befolkningsvekst	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø

04/13	Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Knut Løyland Ole Henning Nyhus
03/13	Karakterbruk og kvalitet i høyere utdanning	Bjarne Strøm Torberg Falch Trude Gunnes Marianne Haraldsvik
02/13	Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling	Lars Erik Borge Lars Håkonsen Knut Løyland Hildegunn Ekroll Stokke
01/13	Kommunal medfinansiering av sykehustjenester: Betydningen av helseforetak, avstand og private avtalespesialister	Lars Erik Borge Ole Henning Nyhus
05/12	Tilskudd til ikke-kommunale barnehager: Kommunenes Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Ole Henning Nyhus
04/12	Kommunal variasjon i elevresultater, ressursinnsats og styringssystemer	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
03/12	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2009 og 2010	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen
02/12	Bedre måling av kvalitet i kommunene	Lars-Erik Borge Geir Møller Ole Henning Nyhus Ingvild Vardheim
01/12	Alternativ anvendelse av midlene i Trondheim kommunes kraftfond	Lars-Erik Borge
06/11	Bedre måling av tjenesteproduksjonen i kommunene	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/11	Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen

04/11	Kostnadsanalyse av alternative boformer for eldre	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
03/11	Grunnskolekarakterer og fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/11	Effektivitet i kommunale tjenester	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen Per Tovmo
01/11	Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
07/10	Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
06/10	Regionale effekter av finanskrisen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/10	Fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
04/10	Videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne innvandrere	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
03/10	Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Lars-Erik Borge Päivi Lujala Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/10	Barnehager i inntektssystemet for kommunene	Lars-Erik Borge Anne Borge Johannesen Per Tovmo
01/10	Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
08/09	Kostnader av frafall i videregående opplæring	Torberg Falch Anne Borge Johannesen Bjarne Strøm
07/09	Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus

06/09	Ny produksjonsindeks for kommunene	Lars-Erik Borge Per Tovmo
05/09	Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren	Lars-Erik Borge
04/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Halvdan Haugsbakken Bjarne Strøm
03/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse	Anne Borge Johannesen Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/09	Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm Per Tovmo
01/09	Skole-, hjemmeressurser og medelevers betydning for skolerresultater og valg	Hans Bonesrønning
06/08	Den økonomiske utviklingen i Trondheimsregionen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/08	Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
04/08	Ressurser og resultater i grunnopplæringen: Forprosjekt	Hans Bonesrønning Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Bjarne Strøm
03/08	Kultur, økonomi og konflikter i reindriften - En deskriptiv analyse av Trøndelag og Vest-Finnmark	Anne Borge Johannesen Anders Skonhoft
02/08	Analysen av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen	Lars-Erik Borge Per Tovmo
01/08	Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen	Torberg Falch Linn Renée Naper
02/07	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i barnehagesektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
01/07	Ressurssituasjonen i grunnopplæringen	Torberg Falch Per Tovmo

08/06	Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke	Karen N. Byrhagen Torberg Falch Bjarne Strøm
07/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune-sektoren: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Kjell J. Sunnevåg
06/06	Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
05/06	Skoleåret 2004/2005: Frittstående grunnskoler under ny lov og frittstående videregående skoler under gammel lov	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper
04/06	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak	Ragnhild Bremnes Torberg Falch Bjarne Strøm
03/06	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i pleie- og omsorgssektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
02/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune-sektoren: Rapportering for 2005	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Linn Renée Naper Kjell J. Sunnevåg
01/06	Ressursbruk i grunnopplæringen	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
07/05	Gir frittstående skoler bedre elevresultater? <i>Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler - Baseline rapport I: Elevresultater</i>	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper Bjarne Strøm
06/05	Ressurssituasjonen i grunnskolen 2002-2004	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
05/05	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune-sektoren: Rapportering for 2004	Lars-Erik Borge Kjell Sunnevåg
04/05	Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning	Torberg Falch Marte Rønning Bjarne Strøm
03/05	Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø

02/05	Evaluering av kommuneoverføringer som regional-politisk virkemiddel. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet	Erlend Berg Jørn Rattsø
01/05	Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik