

RAPPORT

DOKUMENTASJON AV MODELL FOR MINIMUMSNIVÅ PÅ NETTO DRIFTSRESULTAT OG DISPOSISJONSFOND FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER



MENON-PUBLIKASJON NR. 74/2017

Av Peter Aalen, Gjermund Grimsby, Simen Pedersen, Lars Haakonsen (Telemarkforskning) og Kjetil Lie (Telemarkforskning)



Forord

På oppdrag for KS har Menon Economics og Telemarksforskning i samarbeid utviklet et økonomistyringsverktøy for norske kommuner. Målsetningen med prosjektet er at norske kommuner skal få et individualisert hjelpemiddel til å sette langsiktige bærekraftige minimumsnivåer på netto driftsresultat og disposisjonsfond sett i lys av kommunens økonomiske situasjon, forventede inntekter og de risikofaktorene kommunen er eksponert for. Denne rapporten dokumenterer forutsetninger, analyser og vurderinger som ligger til grunn for verktøyet.

Prosjektet har involvert en rekke aktører, herunder intervjuer med representanter for Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, samt milepælsmøter underveis med KS. Videre har det vært gjennomført to workshops med brukertesting av verktøyet blant økonomisjefer fra norske kommuner og fylkeskommuner. Vi vil med dette rette en stor takk til alle dere som har bidratt inn i prosjektet.

Forfatterne i Menon og Telemarksforskning står ansvarlige for alt innhold i rapporten.

September 2018

Gjermund Grimsby
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	6
2. GJENNOMGANG AV ØKONOMIPLANER	7
2.1. Bruk av måltall og handlingsregler i kommunesektorens økonomiplanlegging	7
3. ANALYSER AV KOMMUNENES RISIKOEKSPONERING	11
3.1. Kommunenes eksponering	11
3.2. Fylkeskommunenes eksponering	14
4. UTVIKLING AV MODELL FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER	17
5. MODELLENS RESULTATER	24
5.1. Modellresultater: Kommuner	24
5.2. Modellresultater: Fylkeskommuner	27
6. SAMMENLIGNING MELLOM TBUS BEREGNINGSMETODE OG MODELLEN SOM UTVIKLES I DETTE PROSJEKTET	32
6.1. Kort om TBUs beregningsopplegg	32
6.2. Utvidelse av TBUs beregningsopplegg til den enkelte kommune	33
6.3. Resultater for enkeltkommuner basert på TBUs beregningsopplegg	35
6.4. Sammenligning av fordeler og ulemper mellom TBUs metode og vårt beregningsopplegg	39
VEDLEGG: LISTE OVER INFORMANTER	42

Sammendrag

Dagens bruk av økonomiske måltall

TBUs anbefaling for netto driftsresultat er på 1,75 prosent for kommuner og 4 prosent for fylkeskommuner. Anbefalingene er basert på et prinsipp om formuesbevaring for kommunesektoren som helhet, og er i utgangspunktet ikke en anbefaling for enkeltkommuner. I praksis viser det seg at mange kommuner benytter denne gjennomsnittsanbefalingen som et måltall i sin kommunes langsiktige økonomistyring. Basert på gjennomgang av økonomiplaner for et representativt utvalg kommuner og fylkeskommuner finner vi at 20 av 37 kommuner og 6 av 10 fylkeskommuner hadde konkretisert måltall og handlingsregler for netto driftsresultat i sin økonomiplan. Blant kommunene hvor vi identifiserte eksplisitte måltall for netto driftsresultat hadde halvparten 1,75 prosent som måltall, mens halvparten av fylkeskommunene hadde 4 prosent.

Risikoeksponering

Basert på historiske Kostra-tall har vi gjennomført en analyse av norske kommuners risikoeksponering over perioden 2006-2017. Analysen viser at i 10 prosent av tilfellene opplevde norske kommuner negative fall på 1 550 kr per innbygger eller mer. Til sammenligning har norske kommuner i snitt et budsjett på 100 000 kroner per innbygger. Flere kommuner har opplevd negative inntekts- og utgiftsjokk på opp til 5 000 kr per innbygger i løpet av perioden, mens kun en håndfull kommuner har opplevd årlige negative svingninger på over 10 000 kroner per innbygger. Tilsvarende analyse for fylkeskommuner viser at i 10 prosent av observasjonene opplevde fylkeskommunene negative sjokk på over 300 kroner per innbygger, hvorav det største negative utslaget var på 1300 kroner per innbygger. En fylkeskommune har i snitt et budsjett på 17 000 kroner per innbygger (eksklusive Oslo), hvilket innebærer at 300 kroner tilsvarer et bortfall på 1,8 prosent av inntektene.

Risikoeksponeringen er knyttet til svingninger i finansinntekter, skatteinntekter og rentekostnader. Kommuner og fylkeskommuner med en høy andel finansinntekter, høye skatteinntekter per innbygger og relativt stor renteeksponert gjeld er derfor de mest risikoutsatte. Analysen viser at det er høyst relevant å inkorporere risikohåndteringsevne som en parameter i nivået på anbefalingen for netto driftsresultat.

Modellverktøyets anbefalinger og kommunenes økonomiske situasjon

I prosjektet er det utviklet en modell som gir anbefalinger om **minimumsnivåer** for netto driftsresultat og disposisjonsfond med utgangspunkt i den enkelte kommunes økonomi. Modellen bygger på en sentral målsetning om stabil tjenesteproduksjon. For å oppnå dette ligger det inne en delmålsetning om at kommunen må ha tilstrekkelig buffer til å kunne håndtere et gitt nivå på risiko. Et sentralt moment er at anbefalingene er minimumsnivåer og det bør ikke være en målsetning å styre mot disse nivåene, men heller å sikre at kommunen ikke havner under de anbefalte minimumsnivåene.

Modellen tar som utgangspunkt hvordan hver enkelt kommune har styrt økonomien sin. **Dersom en kommune planlegger å styre den langsiktige økonomien annerledes enn den har gjort de siste 5-15 årene er det viktig at den enkelte kommune endrer forutsetningene i excel-verktøyet for at det skal gi relevante anbefalinger.** Med annerledes mener vi både en annen sammensetning av driftsutgifter og investeringer relativt til inntekter, samt nivået på den langsiktige lånegjelden relativt til inntekter.

Gitt en langsiktig forventning om årlig nominell vekst i driftsinntekter på 3,5 prosent og kommunene styrer økonomien slik de har gjort historisk, viser det utviklede modellapparatet følgende for norske kommuner:

- 18 prosent av norske kommuner kan ha et netto driftsresultat på null og samtidig ha en stabil tjenesteproduksjon. Dette er altså kommuner som kan finansiere investeringene sine med kun investeringsinntekter og økt låneopptak, uten å øke gjeldsandelen sin. Tar man høyde for at enkelte kommuner vil ha behov for å øke sin risikohåndteringsevne, reduseres denne andelen til 10 prosent. Det er verdt å merke seg at minimumsnivået på netto driftsresultat er sensitivt for forventet vekst i driftsinntekter. Dersom vi reduserer forventede driftsinntekter fra 3,5 prosent til 2 prosent faller andelen kommuner som kan ha et minimumsnivå på null til 6 prosent.
- 31 prosent av kommunene (132) får en minimumsanbefaling for langsiktig nivå på netto driftsresultat som ligger mellom null og TBUs anbefaling på 1,75, mens 51 prosent (217 kommuner) får et anbefalt minimumsnivå som er høyere enn 1,75.
- Anbefalt minimumsnivå på disposisjonsfond for å håndtere risiko varierer fra 2 til 12 prosent, mens de fleste kommunene får et anbefalt nivå på mellom 2,5 til 6 prosent. 144 kommuner (34%) har lavere disposisjonsfond relativt til inntekter enn det anbefalte minimumsnivået. Disse kommunene anbefales å ha et netto driftsresultat som på kort sikt bygger opp bufferkapitalen.
- For 172 kommuner (40%) er det langsiktige anbefalte minimumsnivået på netto driftsresultat som følger av modellen høyere enn det de vil oppnå dersom de styrer økonomien slik de har gjort de siste 5 til 15 årene. For de fleste av disse kommunene er dette forventede nivået, basert på framskrivning av historisk nivå på tjenesteproduksjonen relativt til inntekter, imidlertid kun marginalt lavere enn minimumsanbefalingen.

For fylkeskommunene gir det utviklede modellapparatet følgende resultater:

- 10 av 19 fylkeskommuner har et anbefalt minimumsnivå på langsiktig netto driftsresultat over 4 prosent, mens 9 fylkeskommuner ligger under 4 prosent.¹ Ved å justere for risiko er det 11 fylkeskommuner som har en kortsiktig minimumsanbefaling på netto driftsresultat på over 4 prosent.
- Den vanligste minimumsanbefalingen blant fylkeskommunene er på rett over 4 prosent, hvilket er i tråd med TBUs anbefaling for kommunesektoren generelt.
- De fleste fylkeskommunene får et anbefalt minimumsnivå på disposisjonsfond på 2 prosent. Det lave anbefalte minimumsnivået på disposisjonsfondet reflekterer at risikoeksponeringen blant fylkeskommunene knyttet til finansinntekter, skatteinntekter og renteutgifter er mindre enn for primærkommunene. Spennet på anbefalingen er imidlertid bredt, og det høyeste anbefalte minimumsnivået på disposisjonsfond er rett i underkant av 8 prosent.
- To fylker har lavere nivå på disposisjonsfond relativt til inntekter enn modellens anbefalte minimumsnivå. Disse fylkene får anbefaling om et midlertidig høyere nivå på netto disposisjonsfond slik at de kan bygge opp tilstrekkelig bufferkapital i disposisjonsfondet.
- Seks fylkeskommuner har et forventet netto driftsresultat, dvs. det de vil oppnå dersom de styrer økonomien slik de har gjort de siste 5 til 15 årene, som er lavere enn det anbefalte minimumsnivået. Disse fylkeskommunene vil måtte justere ned investeringstempoet eller kutte i driftsutgifter for å ha en langsiktig økonomisk balanse. For de fleste av disse seks fylkeskommunene vil det kun være snakk om mindre nedjusteringer i driftsutgifter eller investeringer for å ha et nivå på tjenesteproduksjonen som tilsvarer langsiktig økonomisk balanse.

¹ Trøndelag er her vurdert som to ulike fylker fordi vi ikke har kombinert deres Kostra-tall inn i modellen.

Det nye økonomistyringsverktøyet sammenlignet med TBUs beregningsopplegg

Metoden og premisset for anbefalingene til det nye økonomistyringsverktøyet er på to punkter vesensforskjellig fra TBUs beregningsopplegg:

- TBUs anbefaling er basert på en målsetning om formuesbevaring, mens anbefalingene i det nye økonomistyringsverktøyet er basert på et prinsipp om stabil tjenesteproduksjon, med en delmålsetning om at kommunen må ha tilstrekkelig buffer til å kunne håndtere et gitt nivå på risiko.
- Modellen som er utviklet i dette prosjektet tar utgangspunkt i mikrodata og gir individualiserte anbefalinger til den enkelte kommune og fylkeskommune. TBUs måltall er basert på aggregerte tall for alle kommuner og alle fylkeskommuner og gjelder for kommunesektoren som helhet.
- TBUs anbefaling er basert på kommunenes konsernnivå, mens økonomistyringsverktøyet gir anbefaling med utgangspunkt i kommunekassetall.

Likevel viser det seg at de to modellene gir relativt like anbefalinger på makronivå. Hvis vi aggregerer opp vår mikrobaserte modells anbefalinger opp til alle primærkommuner, finner vi at mediankommunen i vår modell får et anbefalt langsiktig nivå på netto driftsresultat på 1,81 prosent. Tar man høyde for at noen kommuner på kort sikt har behov for å øke sin risikohåndteringsevne, øker minimumsanbefaling for nettodriftsresultat for mediankommunen til 2,08 prosent. Vi ser at kravene som gjelder for alle primærkommuner i sum, dermed ikke avviker vesentlig fra TBUs anbefaling på 1,75 prosent for primærkommunene.

Når det gjelder fylkeskommuner viser vår mikrobaserte modell at medianfylket anbefales et minimumsnivå på netto driftsresultat på 4,4 prosent. Det vektete snittet av anbefalingene er prosent 2,9, men dette stiger til 4,7 dersom Oslo holdes utenfor. Igjen viser dette at minimumsanbefalingen fra den mikrobaserte modellen er i tråd med TBUs anbefaling for kommunesektoren generelt.

Prinsipielt sett bør nøkkeltall om kommunenes/fylkeskommunenes økonomiske situasjon utarbeides på konsernnivå. Brukertester viser imidlertid at økonomiansvarlig i kommunene forholder seg til kassetall i sin økonomiplanlegging. For å sikre brukervennlighet og relevans baserer modellen seg per i dag derfor på kommunekasseregnskaper og ikke konserntall. Analyser viser videre at nivået på anbefalingen for de fleste kommuner i liten grad er sensitivt for om man legger til grunn konserntall eller kassetall. For kommuner med store avvik mellom konserntall og kassetall vil det imidlertid være viktig å gjøre individuelle justeringer av sentrale parametere i bruk av modellen.

1. Innledning og bakgrunn

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (heretter: TBU) har i lang tid utarbeidet en norm for hva kommunesektorens netto driftsresultat bør ligge på over tid. Normen bygger på et prinsipp om formuesbevaring over tid. Det understrekes at TBUs norm gjelder for *hele kommunesektoren samlet* og som et anbefalt gjennomsnittlig nivå *over tid*. Det er derfor ikke meningen at man skal sikte mot normnivået hvert enkelt år – bare at man kretser rundt det anbefalte nivået som et gjennomsnitt over tid.

TBUs anbefalte nivå på netto driftsresultat lå lenge på 3 prosent. Fra og med TBUs høstrapport for 2014, ble imidlertid normen endret til 1,75 prosent for kommunene og 4 prosent for fylkeskommunene. Utarbeidelsen av separate normer for kommunene og fylkeskommunene skyldes i første rekke at fylkeskommunene i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 overtok en rekke riksveger. Dette medførte at fylkeskommunene fikk vesentlig høyere kapitalslit enn tidligere og dette trekker i retning av et høyere anbefalt netto driftsresultat for fylkeskommunene enn for kommunene. Reduksjonen av anbefalt netto driftsresultat for kommunene fra 3 prosent til 1,75 prosent skyldes i hovedsak at momskompensasjonen ble overført fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet fra og med 2014. Dermed ble behovet for å finansiere investeringsutgifter over driften tilsvarende redusert. En ytterligere endring som også skjedde i 2014, var at TBUs anbefaling siden 2014 gjelder på konsernnivå (mot tidligere på kommunekassenivå).

Til tross for at TBU aldri lagt opp til at normen skal gjelde for den enkelte kommune, viser det seg i praksis at mange kommuner og fylkeskommuner bruker TBUs anbefaling for kommunesektoren som sitt individuelle måltall for netto driftsresultat. Det er flere utfordringer med dette. For det første TBU anbefalingen et gjennomsnittstall som ikke er ment å gjelde for den enkelte kommune. For det andre tar heller ikke TBUs anbefaling hensyn til kommunens risikoeksponering. Eksempelvis, anvendes TBUs prinsipp om formuesbevaring på enkeltkommuner, vil kommuner med høy formue, alt annet likt, få en anbefaling om høyere netto driftsresultat. Fra et risikoperspektiv vil man imidlertid anbefale det motsatte, alt annet likt, vil formuende kommuner har mindre behov for høye netto driftsresultat fordi de har god risikohåndteringsevne.

Menon og Telemarksforsking har på oppdrag for KS utviklet et nytt økonomistyringsverktøy for norske kommuner og fylkeskommuner. Verktøyet gir anbefaling om **minimumsnivåer** for netto driftsresultat og disposisjonsfond med utgangspunkt i den enkelte kommunes økonomi og et prinsipp om stabil tjenesteproduksjon over tid, og er utformet som en regnearkbasert modell med tilhørende brukerveiledning. Som en del av oppdraget med å utvikle økonomistyringsverktøyet er det også gjennomført en rekke tilleggsanalyser, herunder:

- kartlegging av bruken av økonomiske måltall blant et representativt utvalg kommuner og fylkeskommuner,
- analyse av kommunenes historiske risikoeksponering
- vurdering av hvordan anbefalingene fra det nye økonomistyringsverktøyet for hver enkelt kommune kan sees i sammenheng med TBUs anbefaling om nivå på netto driftsresultat for kommunesektoren generelt

I dette notatet dokumenterer vi de supplerende analysene som er gjennomført i forbindelse med prosjektet, samt en formell beskrivelse av forutsetningene som ligger bak økonomistyringsverktøyet.

2. Gjennomgang av økonomiplaner

2.1. Bruk av måltall og handlingsregler i kommunesektorens økonomiplanlegging

I den innledende fasen av prosjektet gikk vi igjennom et utvalg av økonomiplaner² fra et representativt utvalg av 37 kommuner og 10 fylkeskommuner. Metodikken for å velge ut disse kommunene og fylkeskommunene er angitt i boks 1 nedenfor. Hensikten med gjennomgangen er å danne et inntrykk av hvor vanlig det er for kommunene å anvende måltall og handlingsregler i sin økonomistyring, samt hva slags handlingsregler som anvendes og variasjonen i hvilket nivå som er satt på de ulike måltallene.

Boks 1. Metode for å komme frem til kommuner og fylkeskommuner som ble med i plangjennomgangen

Kommunene som er valgt ut representerer alle fylker og alle KOSTRA-grupper (utenom Oslo). Innad i hver KOSTRA-gruppe har vi valgt ut kommuner som har lite disposisjonsfond og høy renteeksponert gjeld, stort disposisjonsfond og lav gjeld og noen i midten, alt relativt til driftsinntekter. Vi har også forsøkt å få med kommuner med ulik befolkningsvekst. Som et tillegg har vi inkludert tre kommuner som tilhører rådmannsgruppa i Troms.

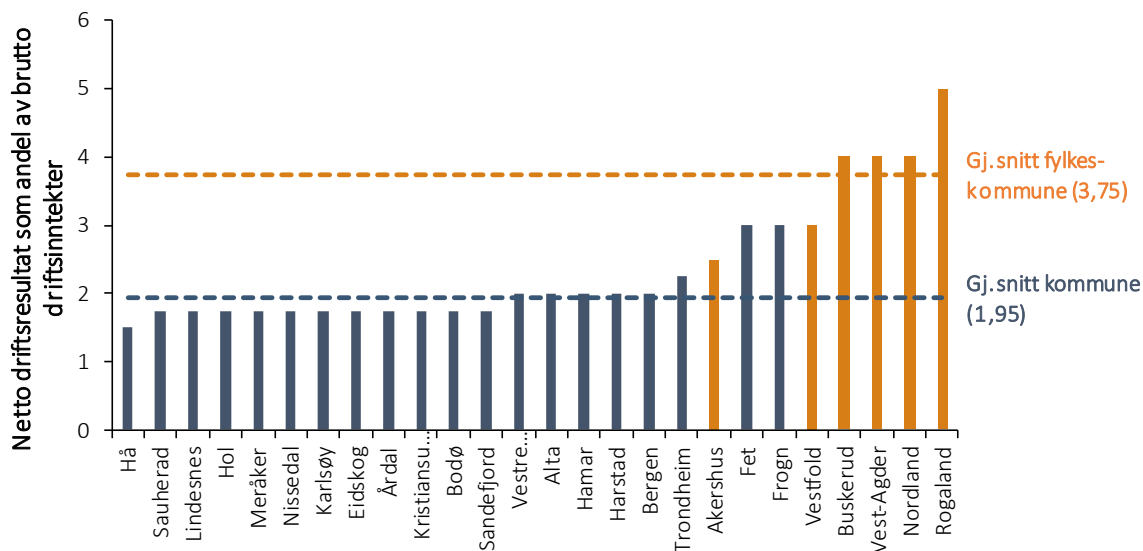
For fylkeskommunene inngikk 10 av 19 i plangjennomgangen. Basert på å studere de overnevnte variablene har vi valgt å inkludere følgende fylkeskommuner: Østfold, Akershus, Oppland, Buskerud, Vestfold, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Nordland og Troms

I enkelte av økonomiplanene fremkommer måltall og handlingsregler veldig eksplisitt, mens for andre finnes det ikke like tydelige formuleringer. Vi tar derfor forbehold om at vår presentasjon av måltall og handlingsregler ikke er fullstendig.

Det mest brukte måltallet i kommunesektorens økonomistyring er netto driftsresultat. Blant de gjennomgåtte økonomiplanene fant vi at 20 av 37 kommuner og 6 av 10 fylkeskommuner hadde konkretisert måltall og handlingsregler for netto driftsresultat, se Figur 1. Det er viktig å minne om at kommunene og fylkeskommunene kan ha etablert måltall og handlingsregler for netto driftsresultat som vi ikke er dokumentert i økonomiplanen. I tolkningen av resultatene bør man derfor være varsom med å tolke tallene dit hen at få kommuner og fylkeskommuner har etablert handlingsregler. Som vi ser fra figuren er det stor variasjon i valgt nivå på netto driftsresultat som måltall. For kommunene varierer nivået på netto driftsresultat mellom 1,5 og 3 prosent av brutto driftsinntekter, mens for fylkeskommunene varierer nivået mellom 2,5 og 5 prosent.

² Også omtalt som *kommuneplanens handlingsdel*.

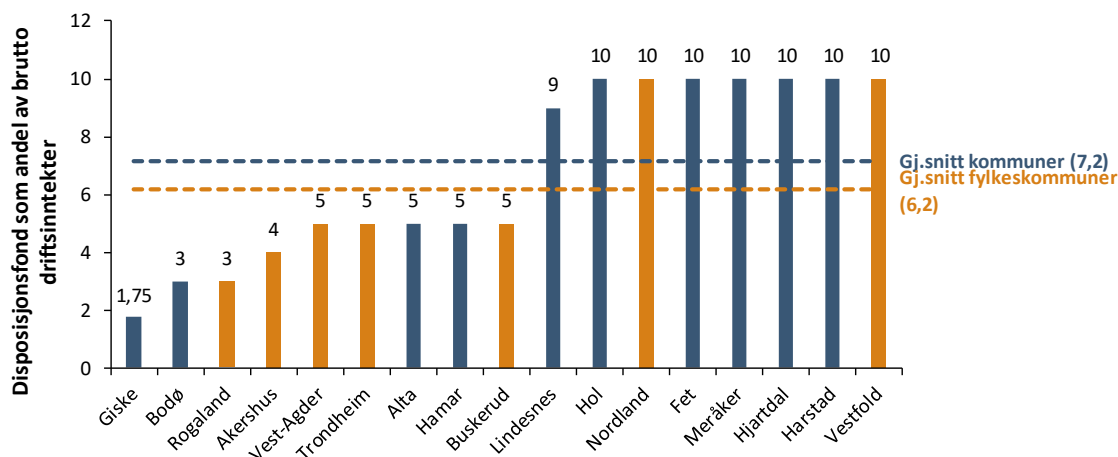
Figur 1. Måltall for netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter blant et utvalg kommuner og fylkeskommuner



Kilde: Økonomiplaner, bearbejdet av Menon Economics

Disposisjonsfond er også benyttet som et måltall blant 10 av 39 kommuner og 7 av 10 fylkeskommuner, se Figur 2. Disposisjonsfond som andel av brutto driftsinntekter varierer mellom 1,75 og 10 prosent blant kommunene og 3 og 10 prosent for fylkeskommunene.

Figur 2. Måltall for disposisjonsfond som andel av brutto driftsinntekter blant et utvalg kommuner og fylkeskommuner



Kilde: Økonomiplaner, bearbejdet av Menon Economics

Gjeldsgrad er også et måltall en rekke av de utvalgte kommunene og fylkeskommunene har valgt å utarbeide handlingsregler for. Åtte av 39 kommuner har dokumentert gjeldsgradens andel av brutto driftsinntekter som et

måltall i sin økonomiplan, se Tabell 1. Som vi ser fra tabellen varierer måltallet for gjeldsgrad mellom 50 og 90 prosent av brutto driftsinntekter.

Tabell 1. Måltall for gjeldsgrad blant et utvalg kommuner

Kommuner	Gjeldsgrad (tall)	Beskrivelse hentet direkte fra økonomiplanene
Hol	50	Netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter.
Bodø	50	Gjeldsgrad viser lånegjeld i forhold til brutto driftsinntekter. Statens anbefaling er 50 % for hele låneporteføljen. Bodø bystyre vedtok 50 % for ikke-selvfinsierte investeringer.
Bergen	70	Bærekraftig gjeldsutvikling, innenfor 70 % av driftsinntektene for den ikke avgiftsfinansierte delen av gjelden.
Trondheim	70	Bykassefinansiert gjeld skal over tid ikke utgjøre mer enn 70 prosent av driftsinntektene.
Lindesnes	75	Netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter, anbefalt margin, gjeld tilsvarende 75% av brutto driftsinntekter.
Fet	80	Gjeldsgrad (netto lånegjeld i % av driftsinntekter) skal være under 80.
Alta	80	Netto lånegjeld skal over tid ikke overstige 80 % av brutto driftsinntekter.
Hamar	90	Netto lånegjeld innenfor 90 % av driftsinntektene.

Kilde: Økonomiplaner, bearbeidet av Menon Economics

60 prosent av fylkeskommunene i vårt utvalg har dokumentert et måltall knyttet til gjeldsgrad i økonomiplanen, se tabell 2. Som vi ser fra tabellen varierer måltallet for gjeldsgrad mellom 53 og 133,45 prosent av brutto driftsinntekter.

Tabell 2. Måltall for gjeldsgrad blant et utvalg fylkeskommuner

Kommuner	Gjeldsgrad (tall)	Beskrivelse hentet direkte fra økonomiplanene
Akershus	53	Lånegjelden i 2021 utgjør cirka 53 prosent av driftsinntektene i AFK og AFK eiendom FKF, mot dagens cirka 42 prosent.
Nordland	60	Gjeldsgrad, dvs. samlet gjeldsportefølje i prosent av samlede sum driftsinntekter, 60 prosent.
Vest-Agder	65	Gjeldsgrad under 65 prosent.
Rogaland	83,5	Det er en finansiell målsetting å redusere gjeldsgraden til 87 prosent av brutto driftsinntekter i planperioden 2018-2021 og videre til 80 pst innen 2025.
Buskerud	120	Gjeldsgraden (ekskl. pensjon) skal over tid være lavere enn 120 prosent av driftsinntektene.
Hordaland	133,45	Stabilisering av gjeldsnivået til HFK vil ha prioritet i økonomiplanperioden. Forslaget legg opp til stram styring av investeringane. Lukkast ein med dette, vil etter kvart gjeldsgraden; gjeld delt på inntekter, stabilisere seg.

Kilde: Økonomiplaner, bearbeidet av Menon Economics

Vår gjennomgang viser at to av 37 kommuner har etablert handlingsregler og måltall for kapitalutgifter (ingen fylkeskommuner har etablert handlingsregler for kapitalutgifter):

- *Bodø kommune* - Finansieringsgrad er renter og avdrag i forhold til brutto driftsinntekter. Vedtatt mål for Bodø kommune er 2,5-5 %.
- *Trondheim kommune* - Renter og avdrag skal utgjøre åtte prosent av frie disponible inntekter i 2020

Trondheim kommune og Sandefjord kommune har etablert handlingsregler for bruk av fond (ingen fylkeskommuner har etablert handlingsregler for kapitalutgifter):

- *Trondheim kommune* - Realavkastning fra kraftfondet skal brukes etterskuddsvis til finansiering av kommunens budsjett. All realavkastning skal fra og med 2018 gå til å finansiere investeringer.
- *Sandefjord kommune* - Kraftfondets realavkastning skal brukes til å finansiere investeringer.

Kommunene Alta, Hamar og Kristiansund og Vestfold fylkeskommune har etablert handlingsregler for egenfinansiering:

- *Alta kommune* – Egenkapitalfinansieringsgraden på investeringer skal over tid være på 30 % av totale investeringskostnader.
- *Hamar kommune* – Egenkapitalandel for investeringer på minst 20 %.
- *Kristiansund kommune* – Målet er en egenfinansiering på minimum 25 % av investeringskostnadene i løpet av økonomiplanperioden.
- *Vestfold fylkeskommune* – Kravet til egenfinansiering av investeringer er 15% (overføring fra drift til investeringsbudsjettet).

Basert på dette grunnlaget kan vi konkludere at det finnes en betydelig variasjon blant kommunene og fylkeskommunene i:

- Om kommunene og fylkeskommunene har etablert handlingsregler
- Hvilke finansielle størrelser det er utarbeidet handlingsregler for
- Om måltallene er konkretisert som tallverdier eller andel av brutto driftsinntekter
- Presiseringer av de finansielle størrelsene (eksempel kan det se ut som at forståelsen av hva som er riktig gjeldsbegrep varierer mellom kommunene)
- De faktiske måltallene innehar stor variasjon mellom kommunene og fylkeskommunene, det er i liten grad begrunnet hvordan man hva man har tenkt for å komme frem til måltallene

3. Analyser av kommunenes risikoeksponering

Kommunenes inntektssystem sørger for at kommunene i stor grad kompenseres for økte utgifter knyttet til demografi og sosiale forhold. Norske kommuner og fylkeskommuner er likevel eksponert for midlertidige svingninger både på inntekts- og utgiftssiden. Et sentralt moment i utviklingen av en metode for å gi anbefaling for kommunenes økonomistyring er at kommunens bufferkapital bør være tilstrekkelig stor til å håndtere midlertidige svingninger i inntekter og utgifter uten at det behøver å slå betydelig ut i driftsutgiftene.

De største kildene til midlertidige svingninger på inntekts- og utgiftssiden som kommunene ikke får automatisk kompensasjon for gjennom inntektssystemet er knyttet til:

- Rentekostnader på gjeld
- Skatteinntekter
- Finansinntekter

Risikokildene er identifisert basert på samtaler med fageksperter fra KS, KMD, TBU og norske kommuner, samt egne vurderinger. Disse risikofaktorene er felles for alle kommuner eller fylkeskommuner, det som varierer er imidlertid størrelsen på risikoen samt kommunens evne til å håndtere den. I dette kapittelet gjennomfører vi en empirisk analyse av:

- 1) størrelsen på disse svingningene hos norske kommuner over tid, herunder hvordan disse risikokildene varierer med hensyn kjennetegn ved kommunen.
- 2) om det er spesielle kjennetegn ved kommuner som evner å håndtere denne risikoen.

3.1. Kommunenes eksponering

Svingninger over tid

Grafen til venstre i Figur 3 nedenfor viser fordelingen av de årlige svingningene i kommunenes inntekter og utgifter knyttet til endringer i summen av renteutgifter, skatteinntekter (eks. eiendomsskatt) og finansinntekter per innbygger. Analysen er basert på KOSTRA-tall for norske kommuner over perioden 2006-2017.³ Fra figuren ser vi at de årlige svingningene i perioden stort sett er svært moderate. Det store flertallet av endringer fra år til år er rundt null. Fordelingen har imidlertid lange haler hvor det er observert positive sjokk helt opp mot 40 000 kroner per innbygger, mens det er observert negative sjokk på inntil 20 000 kroner. Til sammenligning utgjør de samlede inntektene til norske kommuner i snitt 100 000 kroner per innbygger.

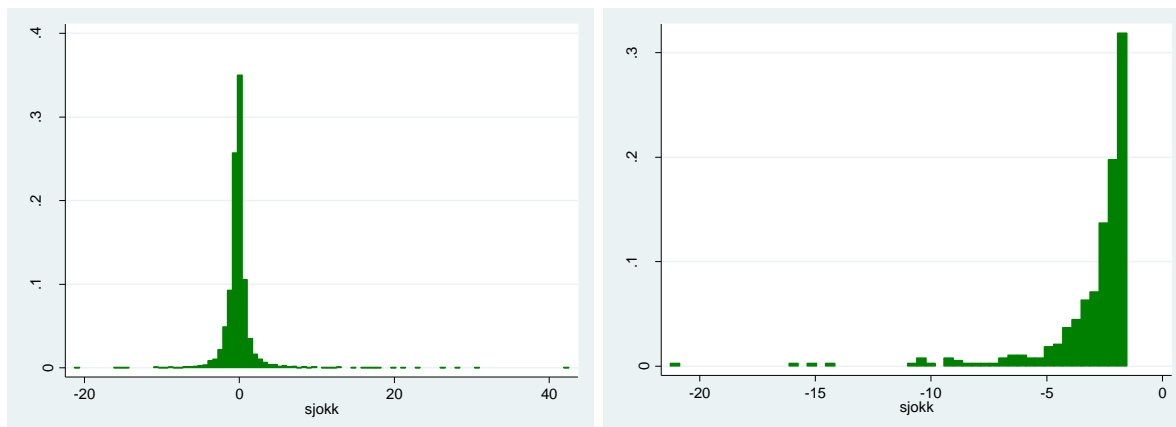
Svingningene i renteutgifter og finansinntekter måles relativt til snittet per innbygger i de tre foregående året, mens endring i skatteinntekter måles relativt til skatteinntekter året før. Endringene i skatteinntekter per innbygger tar hensyn til at kommuner med mindre enn 90 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger får kompensert 95 prosent av endringen i skatteinntekter, og tilsvarende at kommuner over 90 prosent sammenlignet med landsgjennomsnittet får kompensert 60 prosent.

Grafen til høyre i Figur 3 nedenfor viser et utsnitt av de 10 prosent største negative endringene. I 10 prosent av observasjonene opplevde kommunene større negative sjokk enn 1 550 kr per innbygger, hvilket tilsvarer et bortfall på 1,5 prosent av inntektene for en norsk gjennomsnittskommune. Figuren viser videre at det er relativt

³ I risikoanalysen har vi deflatert regnskapstallene med den kommunale deflatoren utarbeidet av TBU.

vanlig å oppleve sjokk på opp til 5 000 kr per innbygger, men at det er svært få kommuner som har opplevd årlige negative svingninger på over 10 000 kroner per innbygger.

Figur 3. Fordeling av kommunenes netto årlige svingninger i renteutgifter, skatteinntekter og finansinntekter per innbygger over perioden 2006-2017 (figur til venstre). Fordeling av 10% største netto negative svingninger i renteutgifter, skatteinntekter og finansinntekter per innbygger over perioden 2006-2017 (figur til høyre)



Kjennetegn ved kommunene med de største svingningene

Av de tre risikofaktorene er det variasjoner i finansinntekter som historisk sett har gjort de største utslagene fra år til år. Ti prosent opplevde inntektstap på over 1300 kr per innbygger knyttet til bortfall av finansinntekter i et enkelt år, og det største observerte negative fallet utgjorde 16 000 kr per innbygger. Dette innebærer at kommuner med høye finansinntekter også vil være de kommunene som er mest eksponert for variasjoner i inntekter.

Når det gjelder skatteinntekter var det i 10 prosent av tilfellene ukompenserte fall på over 550 kr per innbygger, mens det største fallet observerte fallet var på hele 20 000 kroner. Det er viktig å påpeke at sistnevnte var et permanent fall knyttet til at en svært formuende person flyttet ut av en liten kommune, de fleste endringene er betydelig mindre enn dette. Svingningene i skatteinntekter vil først og fremst påvirke de kommunene som har skatteinntekter på over 90 prosent av landsgjennomsnittet.

I 10 prosent av observasjonene over perioden opplevde kommunene et fall på 350 kr per innbygger eller mer fra et år til et annet knyttet til økning i renteutgifter. Den største økningen var på 9 000 kroner per innbygger. Det er to kilder til endringer i renteutgifter: Endringer i rentesatsen og endringer i størrelsen på gjelden. I løpet av perioden 2006-2017 var de største økningene i rentesatsen i forkant av finanskrisen 2008-09, mens rentene har vært vedvarende lave i perioden etterpå. Det er viktig å merke seg at kommunene per i dag har en betydelig høyere gjeld enn de har hatt historisk, samtidig er det nå forventninger om at rentene skal øke. Dette innebærer at den historiske utviklingen i renteutgifter over perioden 2006-2017 ikke er beskrivende for hvilken risiko kommunene faktisk er eksponert for knyttet til endringer i renteutgifter. Renterisikoen vil være økende med størrelsen på den renteeksponerte gjelden relativt til kommunens inntekter.

Vi har gjennomført en separat analyse hvor vi sammenligner kjennetegn blant de kommunene som har hatt ett eller flere av de 10 prosent største negative endringene i inntekter og kostnader med de øvrige kommunene som ikke har vært utsatt for større negative sjokk. Til sammen er de 10 prosent største sjokkene fordelt på om lag 40 prosent av alle kommuner (170). I snitt finner vi at kommunene som har blitt utsatt for store negative sjokk typisk har:

- Mindre befolkning
- Større frie inntekter per innbygger
- Høye driftsutgifter per innbygger
- Større disposisjonsfond

Vi finner imidlertid ingen forskjeller i risikoeksponering knyttet til forskjeller i demografisk sammensetning. Kommuner med mindre befolkningsmengde er mer risikoeksponert fordi de opplever større svingninger i både finansinntekter og skatteinntekter. Eksempelvis er det en del mindre kommuner som har høye finansinntekter per innbygger, videre vil mindre kommuner være mer eksponert for risiko knyttet til frafall av skatteinntekter som følge av at hjørnesteinsbedrifter nedbemannes, eller ved at enkeltindivider med store inntekter eller høy formue flytter ut av kommunen. At kommuner med store frie inntekter er mer risikoeksponert kan forklares med at kommunene med høyere skatteinntekter per innbygger typisk også vil være mer utsatt for svingninger i skatteinntekter fordi de ikke kompenseres for skattefrafall i like stor grad som kommuner med lavere inntekter. At kommuner med høye driftsutgifter per innbygger er mer risikoeksponert henger trolig sammen med at dette er kommuner med god råd fra høye finansinntekter og skatteinntekter, som igjen gir mer volatile inntekter. Når det gjelder størrelsen på disposisjonsfond og risiko er det naturlig at kommuner som har volatile inntekter vil ønske å sikre seg mot dette ved å ha større bufferkapital i disposisjonsfondet. Samtidig vil det være slik at kommuner med høye finans- og skatteinntekter, og med det større risikoeksponering, også har større mulighet til å bygge opp større disposisjonsfond.

Kjennetegn ved kommunene som evner å håndtere risikoen

I det foregående kapittelet identifiserte vi kjennetegn ved kommuner som er ekstra eksponert for midlertidige svingninger i inntekter og utgifter. I denne analysen ser vi nærmere på kjennetegn på kommunene som evner å håndtere negative midlertidige svingninger i inntekter og utgifter uten at det går utover tjenesteproduksjonen.

Analysen tar igjen utgangspunkt i de 10 prosent største negative sjokkene over perioden 2006-2017 og ser hva som skjer med kommunene etter at de har vært utsatt for et slikt sjokk. Vi har testet fire ulike mål på manglende evne å håndtere risikoen:

- Kriterie 1: Fall i driftsutgifter per innbygger samme eller påfølgende år etter sjokket inntreffer
- Kriterie 2: Under halvparten av realveksten i driftsutgifter per innbygger som kommunesektoren totalt
- Kriterie 3: Fall i realkapitalbeholdning
- Kriterie 4: Positivt merforbruk

Kriteriene 1 og 2 fanger opp om det negative sjokket slår ut i svakere utvikling i driftsutgifter enn man ellers ville forventet, kriterie 3 fanger opp om kommunen nedprioriterer investeringer som følge av sjokket, mens kriterie 4 fanger opp om kommunen responderer ved å skyve utfordringene fremover i tid.

For kriterie 1-3 viser analysen at de kommunene som håndterte svingningene ved å ha svakere utvikling i kortsiktig tjenesteproduksjon kjennetegnes ved å være mindre kommuner med høyere utgifter og inntekter og disposisjonsfond per innbygger. Dette er altså kommuner som har et relativt høyt nivå på tjenestetilbudet, og som det derfor også er lettere å stramme inn i tjenestetilbudet for. Når det gjelder kommunene som responderer med på det negative sjokket med et regnskapsmessig merforbruk er dette i snitt større kommuner med lavere utgifter, inntekter og disposisjonsfond per innbygger. Dette er altså kommuner som har et lavere nivå på tjenestetilbudet i utgangspunktet, og hvor det er vanskelig for kommunen å kutte videre fra et allerede lavt tjenestenivå. Disse kommunene vil på sikt få et stort problem dersom de i påfølgende årene ikke får en positiv utvikling som kan kompensere for tidligere års akkumulert merforbruk.

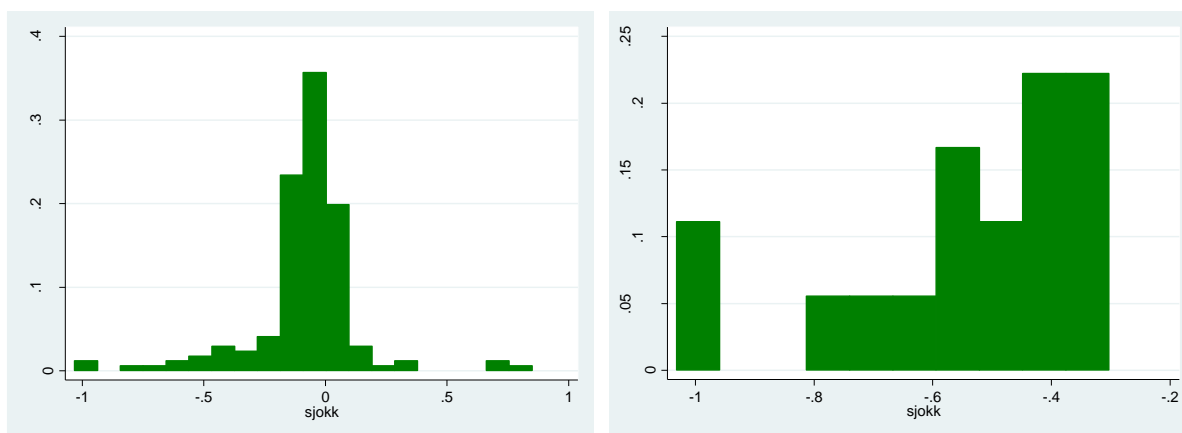
3.2. Fylkeskommunenes eksponering

Svingninger over tid

Grafen til venstre i Figur 4 nedenfor viser fordelingen av de årlige svingningene i fylkeskommunenes inntekter og utgifter knyttet til endringer i summen av renteutgifter, skatteinntekter (eks. eiendomsskatt) og finansinntekter per innbygger. Analysen er basert på KOSTRA-tall for norske fylkeskommuner over perioden 2006-2017. Fra figuren ser vi at de årlige svingningene i perioden er betydelig mindre enn for kommunene. Det store flertallet av endringene fra år til år ligger rundt null. Fordelingen har haler innenfor et intervall på pluss/minus 1000 kroner per. Til sammenligning utgjør den gjennomsnittlige inntekten for fylkeskommunene (eks. Oslo) på 17 000 kroner per innbygger, altså i underkant av 1/5 del av kommunenes inntekter per innbygger.

Grafen til høyre i Figur 4 nedenfor viser et utsnitt av de 10 prosent største negative endringene. I 10 prosent av observasjonene opplevde fylkeskommunene negative sjokk over 300 kroner per innbygger, hvorav det største negative utslaget var på 1000 kroner per innbygger. 300 kroner tilsvarer et bortfall på 1,8 prosent av inntektene for en gjennomsnittlig fylkeskommune. Figuren viser videre at det er relativt vanlig å oppleve sjokk på opp til 400 kroner per innbygger.

Figur 4. Fordeling av fylkeskommunenes netto årlige svingninger i renteutgifter, skatteinntekter og finansinntekter per innbygger over perioden 2006-2017 (figur til venstre). Fordeling av 10% største netto negative svingninger i renteutgifter, skatteinntekter og finansinntekter per innbygger over perioden 2006-2017 (figur til høyre)



Kjennetegn ved fylkeskommunene med de største svingningene

Av de tre risikofaktorene er det for fylkeskommunene, i likhet med kommunene, variasjonene i finansinntekter som historisk sett har vist de største utslagene fra år til år. 10 prosent opplevde inntektstap på over 300 kr per innbygger knyttet til bortfall av finansinntekter i et enkelt år, og det største observerte negative fallet utgjorde 1 300 kroner per innbygger. Dette innebærer at fylkeskommuner med høye finansinntekter også vil være de fylkene som er mest eksponert for variasjoner i inntekter.

Når det gjelder skatteinntekter var det i 10 prosent av tilfellene ukompenserte fall på over 22 kroner per innbygger, mens det største fallet observerte fallet var på 180 kroner. Risikoeksponeringen knyttet til variasjoner i skatteinntekter har med andre ord relativt liten betydning for fylkeskommunene.

I 10 prosent av observasjonene over perioden opplevde fylkeskommunene et fall på 75 kr per innbygger eller mer fra et år til et annet knyttet til økning i renteutgifter. Den største økningen var på 180 kroner per innbygger. Det er viktig å merke seg at den historiske utviklingen i renteutgifter over perioden 2006-2017 ikke er beskrivende for hvilken risiko fylkeskommunene faktisk er eksponert for knyttet til endringer i renteutgifter. Historisk sett har dette vært en periode med svært moderate økninger i renter, og da kun i begynnelsen av perioden fra 2006-2008.

På samme måte som for fylkeskommunene har vi gjennomført en separat analyse hvor vi søker å identifisere hva som kjennetegner kommunene som opplever de største negative sjokkene. Til sammen er de 10 prosent største negative sjokkene fordelt på 7 av 19 fylkeskommuner. På samme måte som for kommunene finner vi at fylkeskommunenes som har blitt utsatt for store negative sjokk i snitt er kjennetegnet ved:

- Mindre befolkning
- Større frie inntekter per innbygger
- Høye driftsutgifter per innbygger
- Større disposisjonsfond

Igjen er det slik at fylkeskommuner med mindre befolkningsmengde er mer risikoeksponert fordi de opplever større svingninger i både finansinntekter og skatteinntekter. Videre vil det at fylkeskommuner med større frie inntekter er mer risikoeksponert, kunne forklares med at fylkeskommunene med høyere skatteinntekter per innbygger typisk også vil være mer utsatt for svingninger i skatteinntekter fordi de ikke kompenseres for skattefracfall i like stor grad som fylkeskommuner med lavere inntekter. At fylkeskommuner med høye driftsutgifter per innbygger er mer risikoeksponert, henger igjen trolig sammen med at dette er fylkeskommuner med relativt høye finansinntekter og skatteinntekter, som igjen gir mer volatile inntekter. Den positive sammenhengen mellom størrelsen på disposisjonsfond og risiko er naturlig ettersom fylkeskommuner med større risikoeksponering vil ønske å sikre seg mot dette ved å ha større bufferkapital i disposisjonsfondet. Samtidig vil det også være slik at kommuner med høye finans- og skatteinntekter, og med det større risikoeksponering, også har større mulighet til å bygge opp større disposisjonsfond.

Kjennetegn ved fylkeskommunene som evner å håndtere risikoen

I det foregående kapittelet identifiserte vi kjennetegn ved fylkeskommuner som er ekstra eksponert for midlertidige svingninger i inntekter og utgifter. I denne analysen ser vi nærmere på kjennetegn ved fylkeskommunene som evner å håndtere negative midlertidige svingninger i inntekter og utgifter uten at det går utover tjenesteproduksjonen.

Analysen tar igjen utgangspunkt i de 10 prosent største negative sjokkene over perioden 2006-2017 og ser hva som skjer med fylkeskommunene etter at de har vært utsatt for et slikt sjokk. Igjen har vi testet fire ulike mål på manglende evne å håndtere risikoen

- Kriterie 1: Fall i driftsutgifter per innbygger samme eller påfølgende år etter sjokket inntreffer
- Kriterie 2: Under halvparten av realveksten i driftsutgifter per innbygger som kommunesektoren totalt
- Kriterie 3: Fall i realkapitalbeholdning
- Kriterie 4: Positivt merforbruk

Kriteriene 1 og 2 fanger opp om det negative sjokket slår ut i svakere utvikling i driftsutgifter enn man ellers ville forventet, kriterie 3 fanger opp om fylkeskommunen nedprioriterer investeringer som følge av sjokket, mens kriterie 4 fanger opp om fylkeskommunen responderer ved å skyve utfordringene fremover i tid.

For kriterie 1-3 viser analysen at de fylkeskommunene som håndterte svingningene ved å ha svakere utvikling i kortsiktig tjenesteproduksjon kjennetegnes ved å være mindre fylkeskommuner med høyere utgifter og inntekter og disposisjonsfond per innbygger. Dette er altså fylkeskommuner som har et relativt høyt nivå på tjenestetilbudet, og som det derfor også er lettere å stramme inn i tjenestetilbudet for. Resultatene for fylkeskommunene ved disse kriteriene er altså helt parallelle med de som gjelder for kommunene. Ingen av fylkeskommunene responderte på negative sjokk ved ha positivt merforbruk.

4. Utvikling av modell for kommuner og fylkeskommuner

Dette kapitlet dokumenterer forutsetningene som ligger til grunn for modellen for anbefaling om minimumsnivå på netto driftsresultat og disposisjonsfond. For å gjøre anbefalingene operasjonaliserbare er beregningen av anbefalt nivå direkte knyttet til poster i kommunenes «driftsregnskap», «investeringsregnskap» og «balanseregnskap».

Modellen bygger på en sentral målsetning om **stabil tjenesteproduksjon**. For å oppnå dette ligger det inne en delmålsetning om at kommunen må ha **tilstrekkelig buffer** til å kunne håndtere et gitt nivå på risiko.

Modellen har ikke lagt til grunn noe eksplisitt mål om absolutt eller relativ formuesbevaring. Indirekte ligger det imidlertid en forutsetning om «absolutt» formuesbevaring av finanskapitalen. Dersom kommunen har mindre buffer enn minimumsanbefalingen knyttet til å kunne håndtere et gitt risikonivå, vil modellens anbefalte nivå på netto driftsresultat innebære en økning i finansiell formue.

Anbefalingen for minimumsnivå på netto driftsresultat har som utgangspunkt at kommunens gjeld ikke skal øke relativt til kommunens forventede sum inntekter. Dersom kommunen ikke vil kunne nå anbefalingen uten å øke gjelda relativt til inntektene sine anbefales kommunen å justere ned driftsutgifter og/eller investeringer relativt til inntektene sine.

Tabellen nedenfor angir korrespondansen mellom forkortelser og regnskapsvariabler. Disse forkortelsene brukes for å angi presise definisjoner i ligningsform av hvordan modellen er bygd opp. I selve excelverktøyet har vi lagt til grunn kommunekassetall.

Modellen tar som utgangspunkt hvordan hver enkelt kommune har styrt økonomien sin. **Dersom en kommune planlegger å styre økonomien annerledes enn den har gjort de siste 5-15 årene er det viktig at den enkelte kommune endrer forutsetningene i modellen for at den skal gi relevante anbefalinger.**

Tabell 2. Oversikt over forkortelser og hvilke poster de korresponderer med i kommuneregnskapene

Forkortelse	Regnskapsvariabel	KOSTRA-art	Hentet fra
DU	Driftsutgifter fratrukket avskrivninger	B-L18	Driftsregnskap
DI	Driftsinntekter	A	Driftsregnskap
FI	Finansinntekter	L22	Driftsregnskap
I	Realinvesteringer (inkl. avsetninger til investeringer)	A-L2	Investeringsregnskap
NDr	Netto driftsresultat	H	Driftsregnskap
RU	Renteutgifter	L26	Driftsregnskap
AvS_{dispf}	Avsetninger til disposisjonsfond	L41	Driftsregnskap
Inv.innt	Investeringsinntekter	B	Investeringsregnskap
BrLåneoptak	Brutto låneoptak	Avledet	
Avk	Avkastningsrate finansformue	Avledet	
FF	Finansformue	B-(2.19 og 5.19) + (2.22 og 5.22+kap.22 i lånefond) +(2.21 og 5.21+kap.21 i lånefond)	Balanseregnskap
R	Nivå gjeldsrenter	N/A	
DF	Disposisjonsfond	(2.56 og 5.56)	Balanseregnskap
Gjeld	Total gjeld	E-(2.4 og 5.4)-2.47	Balanseregnskap
reG	Renteeksponert gjeld	Renteeksponert gjeld	KOSTRA-hovedoversikt
SI	Skatteinntekter	L8+L10	Driftsregnskap
E[]			Matematisk notasjon for forventningsverdi

Stabil tjenesteproduksjon

Oppsettet forklarer hvordan modellen operasjonaliserer konseptet «stabil tjenesteproduksjon». I dette konseptet ligger det at nivået på både driftsutgifter og investeringsutgifter skal være stabilt relativt til inntekter på sikt. Videre legges det til grunn at gjelden ikke kan vokse raskere enn inntektene.

$$DU_t = (E[DI_t] + E[FI_t]) * \sum_{x=2013}^{2017} \frac{DU_{x,i}}{DI_{x,i} + FI_{x,i}}$$

Ligningen ovenfor fastslår at for å oppnå stabil tjenesteproduksjon må nivået på driftsutgifter i år t (DU_t) tilsvare en fast andel av forventede inntekter, basert på historisk andel de siste fem åra (2013-2017). Nivået på driftsutgifter som andel av inntekter som tilsvare stabil tjenesteproduksjon kan også justeres i modellen av kommunen selv.

Driftsutgifter er definert som *Sum driftsutgifter (B)-Avskrivninger (L18)*. Driftsinntekter definert som *Sum driftsinntekter (A)*. Finansinntekter er definert som Renteinntekter, utbytte og eieruttak (L22). Det er her implisitt antatt at Mottatte avdrag på utlån (L24) og Gevinst finansielle instrumenter (L23) er lik null på sikt. For noen kommuner vil en slik antagelse anses som urealistisk da de budsjetterer med forventede gevinster (eller

tap) på finansielle instrumenter. Her er det verdt å merke seg at modellen viser økonomisk balanse på lang sikt. Slik vi vurderer det vil gevinster/tap på finansielle instrumenter på lang sikt forventes å gjenspeiles i økte/reduerte renteinntekter, utbytte og eieruttak fra de samme instrumentene ved at beregningsgrunnlaget for finansinntektene, det vil si finansformuen, øker. I den grad kommunen likevel mener det er grunnlag for at «forventet avkastning på finansformue» er høyere eller lavere enn det som fremgår av kun renteinntekter, utbytte og eieruttak kan dette justeres av den enkelte kommunen selv i modellen.

$$I_{t,i} = \sum_{x=2006}^{2017} \frac{I_{x,i}}{DU_{x,i}} * DU_t$$

$I_{t,i}$ kan tolkes som nivået på investeringer kommunen bør ha over tid for å oppnå stabil tjenesteproduksjon. Vi bruker her et snitt over hele tolv år ettersom investeringer gjerne svinger mye fra år til år. Dersom det ikke trengs store investeringer ett enkeltår kan det tolkes som investeringer pluss nødvendige avsetninger til investeringsfond for å oppnå stabil tjenesteproduksjon på sikt. Investeringer er definert som *Sum utgifter (B)* i investeringsregnskap. Nivået på investeringsutgifter som andel av inntekter som tilsvarer stabil tjenesteproduksjon kan også justeres i modellen av kommunen selv.

$$\frac{Gjeld_t}{E[DI_t] + E[FI_t]} \leq \text{Konstant}$$

Krav om at gjelda ikke vokser raskere enn inntektene. Gjeld defineres som *Sum Langsiktig Gjeld (E) – Pensjonsforpliktelse (2.4 og 5.4) -Konserntern langsiktig gjeld (2.47+5.47+kap 47 i lånefond)*. Alle er poster i balanseregnskapet. Det ønskede langsiktige gjeldsnivået som andel av inntekter kan også justeres i modellen av kommunen selv. Modellen tar høyde for implikasjonene av slike justeringen i sine anbefalinger om minimumsnivå på netto driftsresultat.

Netto driftsresultat

$$\begin{aligned} NDr_{t,i} &= E[DI_{t,i}] - DU_{t,i} - RU_{t,i} - Avdrag_{t,i} + E[FI_{t,i}] > \\ &= I_{t,i} + Avs_{dispf_{t,i}} - E[Inv.innt_{t,i}] - BrLåneopptak_{t,i} \end{aligned}$$

Venstresida av ulikheten er nivået på netto driftsresultat kommunen vil oppnå dersom de styrer økonomien sin slik de har gjort historisk, gitt stabil tjenesteproduksjon og forventninger om langsiktig fremtidig inntektsvekst. Vi omtaler dette som kommunens forventede netto driftsresultat. Høyresida er minimumsnivået på nettodriftsresultat, gitt stabil tjenesteproduksjon og avsetninger til disposisjonsfond for risikohåndtering (dersom nødvendig). Minimumsnivået angir hvor høyt nettodriftsresultat må være for å finansiere investeringene og eventuelle avsetninger under forutsetning om at gjelden som andel av inntektene ikke øker. Renteutgifter defineres som *Renteutgifter, provisjoner og andre finansutgifter (L26) i driftsregnskap*.

Nedenfor følger beskrivelse av hvordan vi beregner de ulike postene i ulikheten ovenfor:

$$E[DI_{t,i}] = DI_{t-1,i} * \text{Forventet}_vekst_{t,i}$$

Forventede driftsinntekter beregnes ved å ta fjorårets driftsinntekter multiplisert med langsiktig forventet vekst i driftsinntekter. For at modellens anbefaling skal sikte mot stabil tjenesteproduksjon er det viktig at man her legger til grunn den gjennomsnittlige forventede inntektsveksten på lang sikt (10-20 år). Som langsiktig prognose antar vi en nominell vekst på 3,5 prosent i driftsinntekter. Dersom dagens prisvekst i kommunal sektor holder seg konstant tilsvarer dette en realvekst på om lag 1 prosent. I modellen kan kommunen selv justere både forventet langsiktig prisvekst i kommunal sektor og forventet langsiktig realinntektsvekst hver for seg.

$$E[FI_{t,i}] = E[avk_{t,i}] * FF_{t-1,i} = \sum_{x=2013}^{2017} \frac{FI_{x,i}}{FF_{x,i}} * FF_{t-1,i}$$

$E[avk_t]$ forventet avkastning er basert på gjennomsnittlig avkastning på finansformue siste fem år. Finansinntekter (FI) er definert som *Renteinntekter, utbytte og eieruttak (L22)*. Finansiell formue (FF) er definert som «Sum Omløpsmidler - premieavvik (OM) - konserninterne fordringer (kortsiktige og langsiktige) + utlån + aksjer og andeler (AM)». Alle postene er hentet fra balanseregnskapet.

$$Avdrag_t = \frac{Avdrag_{t-1,i}}{Gjeld_{t-2,i}} * Gjeld_{t-1,i}$$

Avdrag er definert som *Avdragsutgifter (L28)*. Implisitt antagelse om at Utlån (L29) og Tap finansielle instrumenter (L23) er lik null på sikt. Størrelsen på avdrag baseres på kommunenes avdrag relativt til gjeld siste år, multiplisert med gjelda ved inngangen til året.

$$RU_{t,i} = E[r_t] * Gjeld_{t-1,i}$$

Renteutgifter ($RU_{t,i}$) er basert på gjeld for fjoråret multiplisert med forventet rentenivå på gjelda, $E[r_t]$, som er beregnet som sentralbankrente + gjennomsnittlig påslag på denne for kommunal sektor siste år. Forventet langsiktig rentenivå kan også justeres i modellen av kommunen selv.

$$E[Inv.innt_{t,i}] = \sum_{x=2006}^{2017} \frac{invinnt_{x,i}}{I_{x,i}} * I_{t,i}$$

Forventede investeringsinntekter er basert på gjennomsnittlige investeringsinntekter som andel av investeringer siste 12 år multiplisert med minimumsnivået på realinvesteringer som følger av stabil tjensteproduksjon. Investeringsinntekt: *Sum inntekter (investeringsregnskap L9)-Salg av driftsmidler og fast eiendom (L2)*. Salgsinntekter holdes utenfor andre investeringsinntekter, og er ikke en del av beregningen. Forventede investeringsinntekter legger til grunn at kommunen har samme sammensetningen av investeringene som den har hatt siste 12 år.⁴

$$BrLåneopptak_{t,i} = \min \left\{ \frac{E[DI_t] + E[FI_t]}{DI_{t-1} + FI_{t-1}} \frac{Gjeld_{t-1,i} - Gjeld_{t-1,i} + Avdrag_{t,i}}{I_{t,i} - E[Inv.innt_{t,i}]} \right.$$

Brutto låneopptak er den laveste av 1) differansen mellom gjelda fra år t og t-1, korrigert for avdrag, gitt at gjelda som andel av inntektene forutsettes konstant og 2) Investeringer fratrukket forventede investeringsutgifter. Det sistnevnte kriteriet sikrer at anbefalt minimumsnivå på netto driftsresultat ikke blir negativt og at modellen ikke tillater låneopptak for å finansiere avsetninger til fond eller drift. Dersom det er det sistnevnte kriteriet som binder vil gjelda som andel av kommunens inntekter falle over tid dersom netto driftsresultater er lik det anbefalte minimumsnivået.

$$DF_{t,i} = DF_{t-1,i} + Avs_disp_{t,i}$$

⁴ MVA-kompensasjon for investeringer ble flytta fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet i 2014 og vi har derfor lagt til MVA-kompensasjon for investeringer ført i driftsregnskapet til investeringsinntektene for årene før 2013.

Disposisjonsfond (2.56 og 5.56 i balanse) er lik disposisjonsfondet året før pluss Avsetninger til disposisjonsfond (L42 i driftsregnskap).

Risikohåndteringsevne

Kravet til risikohåndteringsevne for å kunne opprettholde en stabil tjenesteproduksjon operasjonaliseres gjennom et minimumskrav til disposisjonsfond relativt til kommunens inntekter:

$$\frac{DF_t}{DI_t} = F(reG_t, FF_t, SI_t [Skatt_per_innb_rel_gjennomsnitt_t], annet)$$

Funksjonen angir at minimumskravet til disposisjonsfond er en funksjon av kommunens risikoeksponering knyttet til størrelsen på renteeksponert gjeld (G)⁵, finansielle formue (FF) og skatteinntekter (SI). I tillegg er det lagt til en «annet» som skal fange opp at det også er andre mindre risikokilder i tillegg til at deler av disposisjonsfondet er bundet opp til andre formål (for eksempel akkumulert premieavvik).

I modellen er minimumskravet til disposisjonsfond definert på følgende måte:

$$\frac{DF_t}{DI_t} = 2\% + \frac{1}{DI_t} * \max \left\{ (reG_{t-1} * 2\% - FF_{t-1} * 1\%) * 4\text{år} \right. \\ \left. \Delta FI(5\text{percentil}) + \Delta SI(5\text{percentil}) \right\}$$

Disposisjonsfondet skal være så stort at det skal kunne dekke et skjønsmessig minimumsnivå satt til 2 prosent av kommunens inntekter pluss den største risikoen av:

- 1) en renteøkning på gjelden på 2 prosent over en periode på fire år, korrigert for at finansinntektene antas å øke med 1 prosent dersom rentene øker, og
- 2) et negativt sjokk tilsvarende 5-percentilen av endringer i finansinntekter (6 prosent fall i finansinntekter) og skatteinntekter (4%/0,5% avhengig av +/- 90% av landssnitt) observert over perioden 2006-2017.

Det kravet som er høyest av disse to er bindende for minimumskravet til disposisjonsfond. Når det gjelder risikoen knyttet til renteøkning er denne antatt å være av en midlertidig karakter ettersom premieinnbetalingene knyttet til pensjon også vil reduseres når rentenivået øker. Vi legger imidlertid skjønsmessig til grunn at det vil ta 4 år før premieinnbetalingene reduseres som følge av en renteøkning ettersom pensjonssparingen i stor grad er bundet opp i langsiktige rentepapirer.

Det er tre forhold som tilsier at det bør legges til et skjønsmessig minimumsnivå i tillegg til den beregnede risikoen tilknyttet renteutgifter, skatte- og finansinntekter: i) det finnes risikokilder som ikke er omfattet av beregningene, ii) måten vi har målt historiske svingninger på fanger ikke nødvendigvis opp all relevant framtidig risiko, og iii) det kan være samvariasjon mellom risikofaktorer som ikke har blitt tatt hensyn til i risikoberegningene. Når det gjelder det siste punktet, vil det være for eksempel være rimelig å anta at høyere rente også vil medføre en viss svikt i skatteinntekter. Dette siden høyere rente i løpet av et ligningsår vil gi høyere skattefradrag og dermed redusert skatteinntekt, både i makro (kommunesektoren) og for den enkelte kommune.

For å ta hensyn til at ikke all relevant risiko har blitt håndtert – eller har blitt mindre enn perfekt håndtert – i beregningene, har vi valgt å inkludere et absolutt minimumsnivå på disposisjonsfond på 2 prosent av

⁵ Vi benytter her variabelen renteeksponert gjeld fra KOSTRAs hovedoversikt. Denne tar høyde for rentekompensasjonsordninger blant annet gjennom Husbanken og Vegvesenet og gir et anslag reell renteeksponering. Den tar ikke høyde for langsiktige rentebindinger, men den enkelte kommune kan i verktøyet legge inn dette selv slik at reell renteeksponering legges til grunn i modellen.

driftsinntektene. I regnearkversjonen av modellen vil dermed hver enkelt kommune få et krav til disposisjonsfond på 2 prosent pluss det individuelt fastsatte risikotillegget.

$$Avs_dispf_{t,i} = \max \begin{cases} DF_{t,i} - DF_{t-1,i}, & \text{hvis } DF_{t,i} - DF_{t-1,i} > 0 \\ 0, & \text{hvis } DF_{t,i} - DF_{t-1,i} < 0 \end{cases}$$

Avsetningene til disposisjonsfondet vil være lik avviket mellom minimumskravet til disposisjonsfond ($DF_{t,i}$) og det faktiske nivået ($DF_{t-1,i}$). Hvis disposisjonsfondet allerede er over minimumskravet er det ikke behov for avsetninger.

Kortsiktig minimumsnivå for netto driftsresultat for å bygge opp disposisjonsfond

Dersom en kommune har et lavere disposisjonsfond enn det anbefalte minimumsnivået bør dette bygges opp gjennom økte netto driftsresultater på kort sikt. I modellen har vi satt fire år som periode for å bygge opp disposisjonsfondet i slike tilfeller. Det kortsiktige minimumsnivå for netto driftsresultat består av de langsiktige minimumsnivået pluss en fjerdedel av differansen mellom faktisk disposisjonsfond og anbefalt disposisjonsfond. Dersom kommunen har et disposisjonsfond som er tilstrekkelig stort til å håndtere rimelig risiko vil det kortsiktige minimumsnivået sammenfalle med det langsiktige minimumsnivået.

Konserntall vs. kommunekassetall

Som nevnt i kapittel 1 gjelder TBUs anbefalte nivå på netto driftsresultat for konsernregnskap. Prinsipielt sett er det liten tvil om at nøkkeltall om kommunenes/fylkeskommunenes økonomiske situasjon og langsiktige utvikling ideelt sett bør utarbeides på konsernnivå. Dersom man utelukkende fokuserer på kommunekassenivå, vil det i prinsippet kunne være mulig å «pynte på tallene» med ulike regnskapsmessige disposisjoner, eksempelvis ved å la gjelden øke raskere i kommunale selskaper enn i kommunekassen.

Gjennom prosjektperioden har vi utviklet og testet ut flere versjoner av modellen, bl.a. både basert på konserntall og kommunekassetall. I uttestingen av modellen på to brukerpaneler av kommuner og fylkeskommuner, ble det svært tydelig at det er langt *enklere* og mer *relevant* for kommunene/fylkeskommunene å forholde seg til modellversjonen som baserer seg på kommunekassetall. Økonomisjefer og andre brukere vil da umiddelbart kjenne igjen modellens grunnlagsdata fra siste regnskapsår, samt budsjettforutsetninger de kjenner fra budsjetteringen av neste års budsjett og kommende fire-års økonomiplanperiode. Selv om konserntallene ofte ikke avviker veldig mye fra kommunekassetallene, er forskjellen som regel tilstrekkelig til å sørge for at brukerne får betydelig større problemer med å relatere seg til modellens tall, forutsetninger og resultater.

Ut fra erfaringene med brukertesting, har vi prioritert brukervennlighet og relevans framfor det teoretisk sett mest korrekte eller ideelle, slik at modellen nå baserer seg på kommunekasseregnskaper og ikke konserntall.⁶ Som del av denne vurderingen, har vi også sett på differansen mellom kommunekassetall og konserntall for alle primærkommuner i 2017. Gjennomgående er disse forskjellene relativt ubetydelige, og det er bare et fåtall av kommuner som vil oppleve at modellen vi gi merkbart forskjellige anbefalinger dersom man bytter ut kassetall med konserntall.

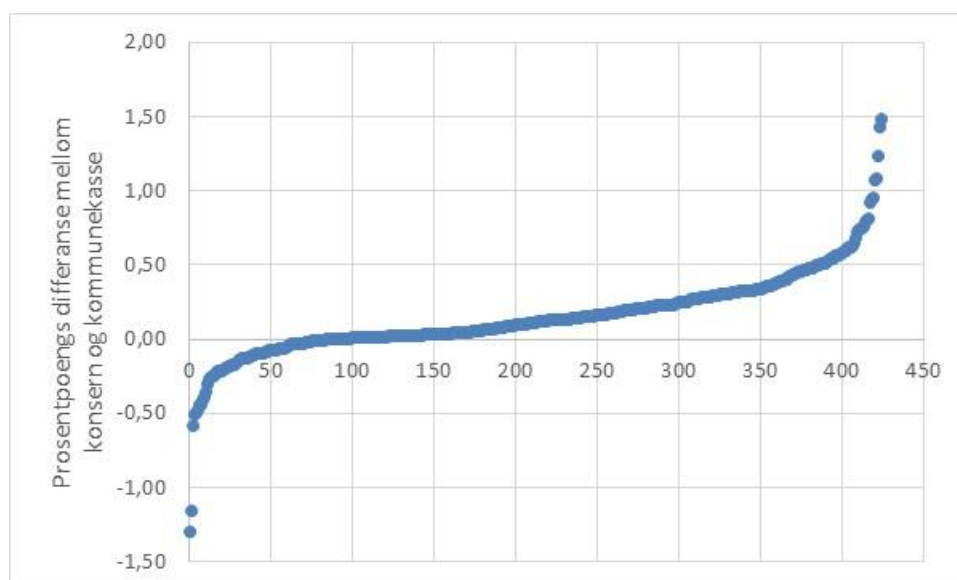
En av størrelsene som skaper størst forskjeller mellom kommunekasse- og konserntallene, er investeringsutgiftene og de derav følgende avskrivningene. I en del kommuner blir relativt betydelige

⁶ Unntakene er her er at gjelden i modellen er fratrukket konsernintern gjeld og at renteesponert gjeld kun finnes på konsernnivå i Kostra.

investeringer foretatt i kommunale eller interkommunale foretak, slik at investeringstallene (og avskrivningene) er klart høyere i konsernet enn i kommunekassene. Ser vi på gjennomsnitt for landet uten Oslo, finner vi at sum utgifter i investeringsregnskapet i 2017 ligger 10,3 % høyere i konsernregnskapene enn i kommunekasseregnskapene. Videre blir også regnskapsstørrelsen «Motpost avskrivninger» 12,8 % høyere i konserntallene enn i kassetallene.

Modellen drives imidlertid framover av kun *andelsmessige størrelser*, dvs. størrelser som er beregnet som prosenter av sum driftsinntekter. Hvis vi eksempelvis ser på brutto driftsutgifter i prosent av sum driftsinntekter eller netto driftsresultat i prosent av sum driftsinntekter, for henholdsvis konsern- og kassetall, blir differansene for de fleste kommuner relativt små. Nedenfor vises et enkelt plott av differansen mellom netto driftsresultat (NDR) i prosent av sum driftsinntekter (DI) for henholdsvis konserntall og kommunekassetall. Differansen måles på y-aksen og er oppgitt som prosentpoengs differanse. Eksempelvis vil tallet 0,2 tilsi at NDR/DI er 0,2 prosentpoeng høyere i konsernregnskapet enn i kommunekasseregnskapet for den aktuelle kommunen i 2017. Det inngår totalt 425 kommuner, rangert fra lavest til høyest differanse i prosentpoeng.

Figur 5. Differanse mellom konsernregnskap og kommunekasseregnskap. $(NDR/DI)^{konsern} - (NDR/DI)^{kasse}$. 425 kommuner, 2017. Kilde: Kostra.



For det store flertallet av kommuner, 258 kommuner, ligger differansen mellom konsern- og kommunekassetall her innenfor +/- 0,2 prosentpoeng. Det er imidlertid likevel også slik at for en del kommuner, blir forskjellene såpass store at det må gjøres ytterligere vurderinger/korreksjoner. Enkelte kommuner vil dermed ikke uten videre kunne basere seg kun på anbefalingene fra modellen basert på kommunekassetall. Dette gjelder særlig kommuner der store deler av investeringene og avskrivningene ligger på konsernnivå, dvs. utenfor kommunekassetallene.

5. Modellens resultater

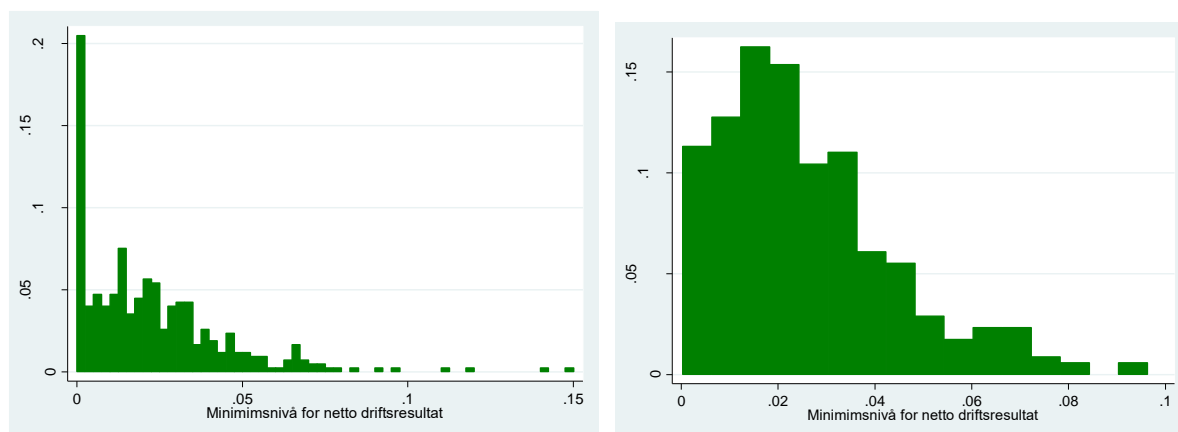
I dette kapittelet viser vi hvilke anbefalinger for minimumsnivå på netto driftsresultat og bufferkapital i disposisjonsfond modellen gir for norske kommuner og fylkeskommuner. De anbefalte nivåene er basert på modellen og dens forutsetninger slik den er beskrevet i kapittel 4.

5.1. Modellresultater: Kommuner

Grafen til venstre i Figur 6 viser fordelingen av langsiktig anbefalte minimumsnivåer på netto driftsresultat fra modellen. Alle anbefalingene er basert på en forventet langsiktig årlig nominell vekst i driftsinntekter på 3,5 prosent. Figuren viser at om lag en femtedel av kommunene ikke har behov for positivt netto driftsresultat. Dette er altså kommuner som kan opprettholde en langsiktig stabil tjenesteproduksjon og finansiere investeringene sine med kun investeringsinntekter og økt låneopptak, uten å øke gjeldsandelen sin.

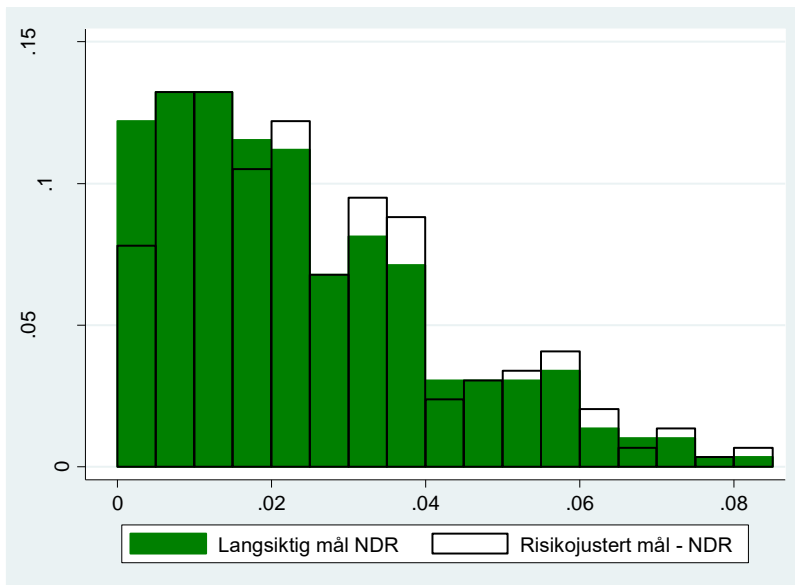
Grafen til høyre nedenfor ser kun på de resterende 78 prosentene av kommunene som har en anbefaling om et positivt minimumsnivå på netto driftsresultat. For disse kommunene vil 31 prosent av totalen (132 kommuner) få en minimumsanbefaling for netto driftsresultat som ligger over null, men lavere enn TBUs anbefaling på 1,75, mens 51 prosent (217 kommuner) får et anbefalt minimumsnivå som er høyere enn 1,75.

Figur 6. Modellresultater: Fordeling av anbefalt langsiktig minimumsnivå på netto driftsresultat for alle norske kommuner (graf til venstre) og for kommuner med anbefalt langsiktig minimumsnivå større enn null (graf til høyre)



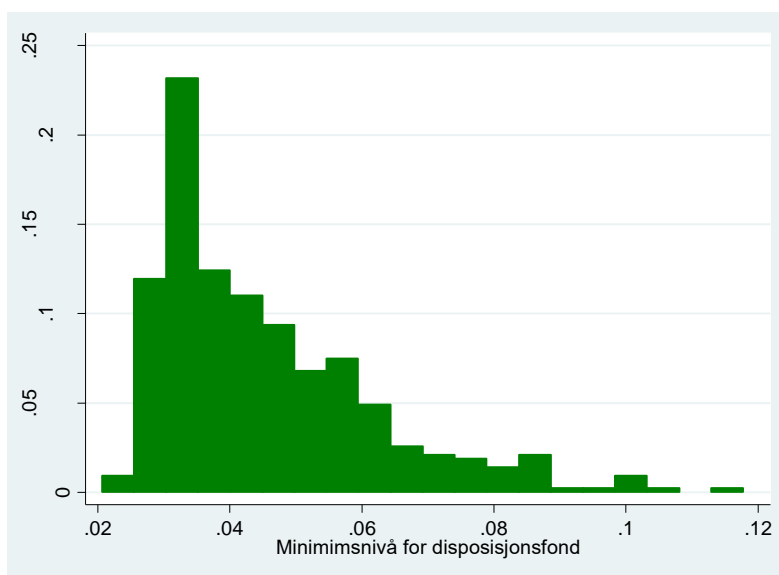
Tar man høyde for risiko for negative sjokk i renteutgifter, finansinntekter og skatteinntekter er det kun 71 kommuner (10%) som ikke vil ha behov for positivt nettodriftsresultat på kort sikt (1-4 år). Figur 7 nedenfor illustrerer at det anbefalte minimumsnivået på kort sikt øker for en rekke kommuner når vi ser nivået på disposisjonsfondet opp mot den risikoen kommunen er eksponert for. Figuren viser også at det anbefalte minimumsnivået på netto driftsresultat ikke øker betydelig, hvilket forteller oss at de fleste kommuner har et disposisjonsfond som er tilstrekkelig stort til å håndtere kortsiktige svingninger i inntekter og utgifter uten å være tvunget til å redusere driftsutgifter eller skyve på nødvendige investeringer.

Figur 7. Modellresultater: Fordeling av risikojustert minimumsnivå på netto driftsresultat for kommuner med anbefalt langsiktig minimumsnivå større enn null



Mange kommuner har allerede i dag et eksplisitt måltall for disposisjonsfond. Figur 8 viser fordelingen av modellens anbefalinger for disposisjonsfond som andel av driftsinntekter. Figuren viser at det er relativt stor variasjon mellom kommunene med hensyn til anbefalt minimumsnivå på disposisjonsfond, hvilket reflekterer at risikoeksponeringen til kommunene varierer. Faktorer som bidrar til økt risiko er: Høy netto renteeksponert gjeld, skatteinntekter over 90 prosent av landsgjennomsnittet og høye finansinntekter relativt til andre inntekter. 144 kommuner (34%) har lavere disposisjonsfond relativt til inntekter enn det anbefalte minimumsnivået. Disse kommunene anbefales å ha et netto driftsresultat som på kort sikt (i løpet av fire år) bygger opp bufferkapitalen.

Figur 8. Modellresultater: Anbefalt minimumsnivå på disposisjonsfond relativt til driftsinntekter

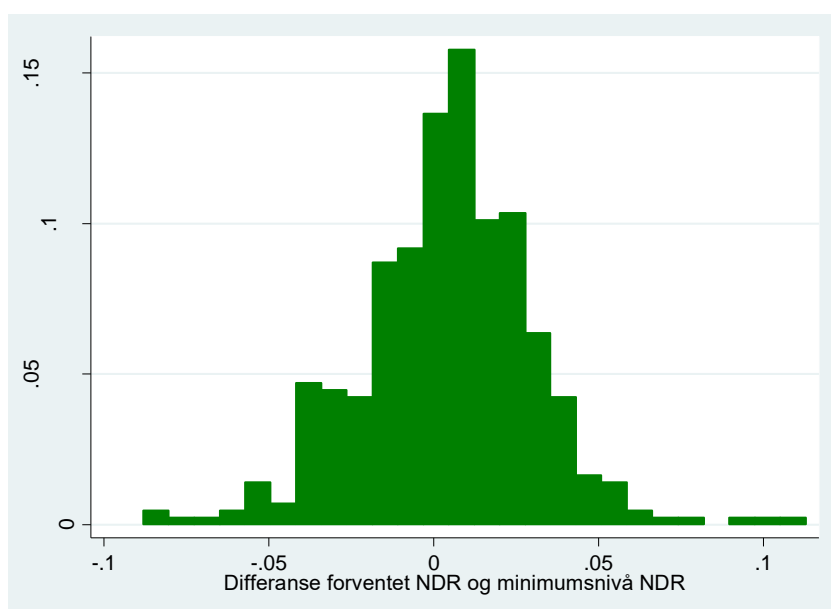


Noen kommuner har påpekt at disposisjonsfondet ofte er tiltenkt bestemte formål knyttet til tjenesteproduksjon eller nedbetaling av akkumulerte premieavvik. Modellens anbefalinger tar ikke hensyn til slike eventuelle bindinger. Grunnen til dette er for det første at det ikke finnes noe register over slike bindinger, og for det andre

at et disposisjonsfond uansett vil kunne anvendes til å opprettholde den generelle tjenesteproduksjonen på kort sikt, selv om det i utgangspunktet var tiltenkt andre mer langsiktige formål.

Figur 9 nedenfor illustrerer hvilket rom norske kommuner har i sine budsjetter med hensyn til å ha en langsiktig stabil tjenesteproduksjon. Helt konkret viser figuren differansen mellom nivået på netto driftsresultat som vi vil forvente dersom kommunen opprettholder en tjenesteproduksjon på det nivået den historisk sett har hatt, og det anbefalte minimumsnivået for netto driftsresultat fra modellen. Kommunene som ligger til høyre for null i fordelingen har et forventet netto driftsresultat over minimumsnivået, mens kommunene til venstre for null har et forventet netto driftsresultat som ligger under det anbefalte minimumsnivået. Med forventet netto driftsresultat mener vi det netto driftsresultatet kommunen vil oppnå dersom den styrer økonomien slik den har gjort de siste 5-15 årene.

Figur 9. Modellresultater: Differanse mellom 1) kommunens forventede netto driftsresultat og 2) modellens minimumsanbefaling for netto driftsresultat, gitt stabil tjenesteproduksjon



For 172 kommuner (40%) er det anbefalte minimumsnivået på netto driftsresultat høyere enn det de har enn det de vil oppnå dersom de styrer økonomien slik de har gjort de siste 5 til 15 årene, dvs. dersom stabil tjenesteproduksjon skal opprettholdes. Disse kommunene vil måtte justere ned investeringstempoet eller kutte i driftsutgifter for å oppnå langsiktig økonomisk balanse. For de fleste av disse kommunene er det forventede nivået kun marginalt lavere enn minimumsanbefalingen, og det vil kun være snakk om mindre nedjusteringer i driftsutgifter eller investeringer som andel av inntekter for å ha et nivå på tjenesteproduksjonen som tilsvarer langsiktig økonomisk balanse.

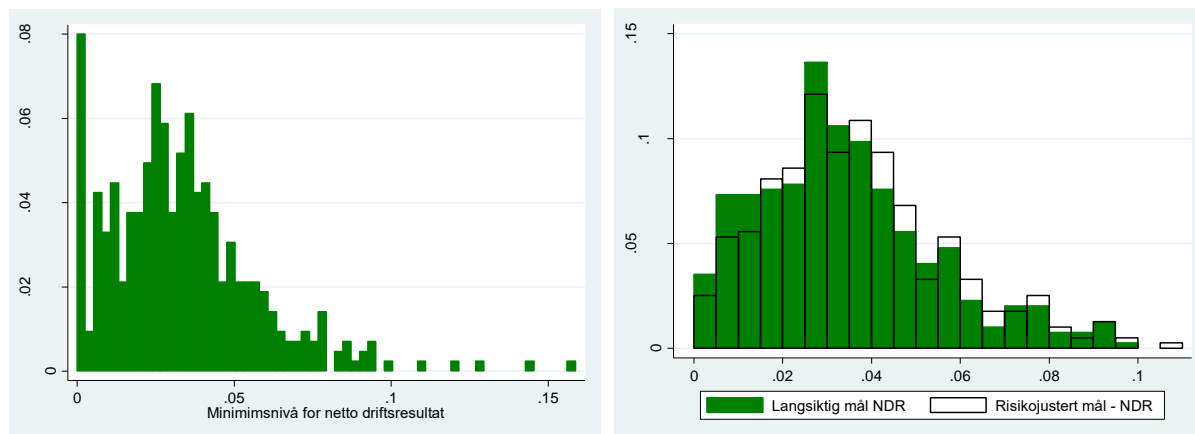
5.1.1. Sensitivitetstest: Kommuner

Forventet langsiktig nominell vekst i driftsinntekter er en sentral variabel i modellen, blant annet ved at veksten i inntekter styrer hvor mye lån kommunene kan ta opp uten å øke sin gjeld som andel av inntektene. I resultatene over antar vi en vekst på 3,5 prosent. Her viser vi resultater dersom vi i stedet antar en vekst på 2 prosent.

Som vi kan se av Figur 10, faller andelen kommuner som ikke har behov for positive netto driftsresultater til 6 prosent og den gjennomsnittlige anbefalingen øker, dersom vi antar en vekst på 2 heller enn 3,5 prosent. Ved to

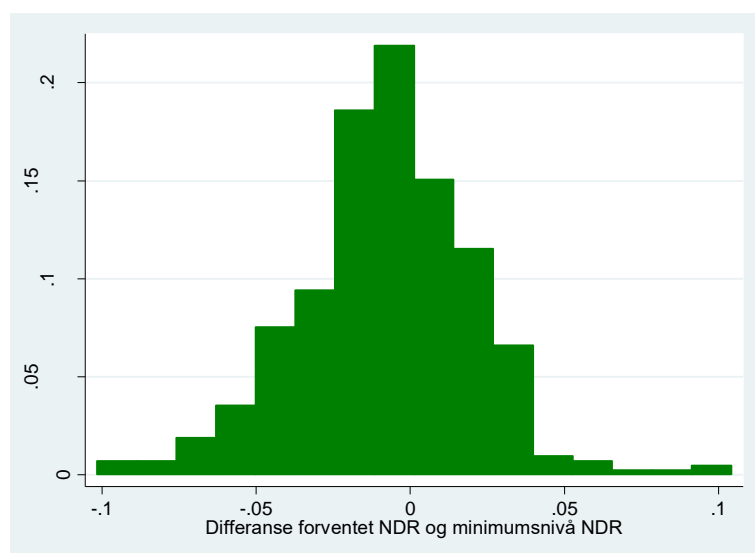
prosenters vekst vil en femtedel få minimumsanbefaling over null men under 1,75 prosent mens hele 74 prosent vil få en anbefaling som er høyere enn dette.

Figur 10: Sensivitetstest: Fordeling av anbefalt langsiktig minimumsnivå på netto driftsresultat for alle norske kommuner (graf til venstre) og Fordeling av risikojustert minimumsnivå på netto driftsresultat for kommuner med anbefalt langsiktig minimumsnivå større enn null (graf til høyre), 2% vekst i driftsinntekter



Som vist i Figur 11 under vil en langt høyere andel av kommunene ikke kunne nå det anbefalte minimumsnivået dersom de styrer økonomien sin slik de har gjort historisk. Hele 62 prosent av kommunene vil ha et høyere minimumsnivå enn forventet nivå på netto driftsresultat. Disse resultatene viser tydelig at det er svært viktig at den enkelte kommune bør tilpasse forventet nominell vekst i driftsinntekter ved bruk av modellen, dersom de har grunn til å tro at veksten vil være lavere eller høyere enn 3,5 prosent.

Figur 11: Sensivitetstest: Differanse mellom 1) kommunens forventede netto driftsresultat og 2) modellens minimumsanbefaling for netto driftsresultat, gitt stabil tjenesteproduksjon, 2% vekst i driftsinntekter



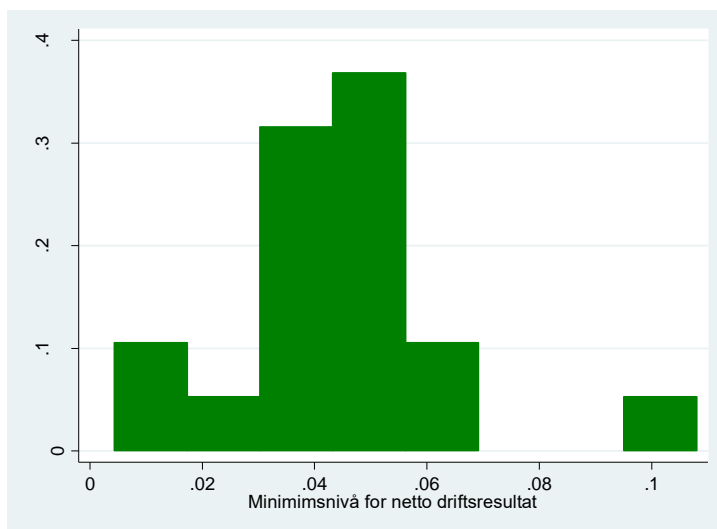
5.2. Modellresultater: Fylkeskommuner

Figur 12 viser fordelingen av langsiktig anbefalt minimumsnivå på netto driftsresultat fra modellen. Alle anbefalingene er basert på en forventet langsiktig årlig nominell vekst i driftsinntekter på 3,5 prosent. Som en

sensitivitetstest viser vi også de viktigste resultatene under antagelse om en langsiktig vekst på to prosent årlig. Alle fylkeskommuner får en minimumsanbefaling på over null.

Ti av fylkene får et anbefalt minimumsnivå på netto driftsresultat over TBUs anbefaling på 4 prosent, mens ni er under 4 prosent.⁷ Det er viktig å presisere at dette er et anbefalt minimumsnivå for å opprettholde stabil tjenesteproduksjon, og at det er godt mulig at fylkeskommunen bør ha et høyere nivå, for eksempel hvis den ønsker å redusere gjeldsandelen. Det er interessant at modellen i snitt gir anbefalinger rundt TBUs anbefaling. Dette er ikke gitt på forhånd ettersom TBUs anbefaling er basert på et snitt for kommunesektoren knyttet til et prinsipp om formuesbevaring, mens vår modells anbefaling bygger på et prinsipp om stabil tjenesteproduksjon. Vi gjør en nærmere diskusjon av de to metodene i kapittel 6.

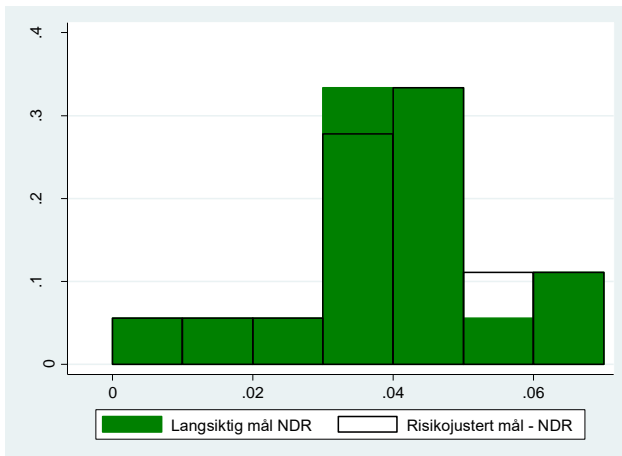
Figur 12. Modellresultater: Fordeling av anbefalt langsiktig minimumsnivå på netto driftsresultat for norske fylkeskommuner



Tar man høyde for behov for å bygge opp bufferkapital for å kunne håndtere risiko knyttet til økninger i renteutgifter eller reduserte finansinntekter og skatteinntekter får 8 kommuner en anbefaling under 4 prosent og 11 over. Figur 13 nedenfor illustrerer at det anbefalte minimumsnivået på kort sikt øker for to fylkeskommuner når vi ser nivået på disposisjonsfondet opp mot den risikoen fylkeskommunen er eksponert for. I henhold til modellen har ikke disse to fylkeskommunene per dags dato tilstrekkelig store disposisjonsfond til å kunne håndtere kortsiktige svingninger i inntekter og utgifter uten å være tvunget til å redusere driftsutgifter eller skyve på nødvendige investeringer. Modellens anbefaling for netto driftsresultat på kort sikt tilsier at disse to fylkeskommunene etter fire år vil ha et tilstrekkelig stort disposisjonsfond til å kunne håndtere risikoen de er eksponert for uten å måtte redusere tjenestetilbudet.

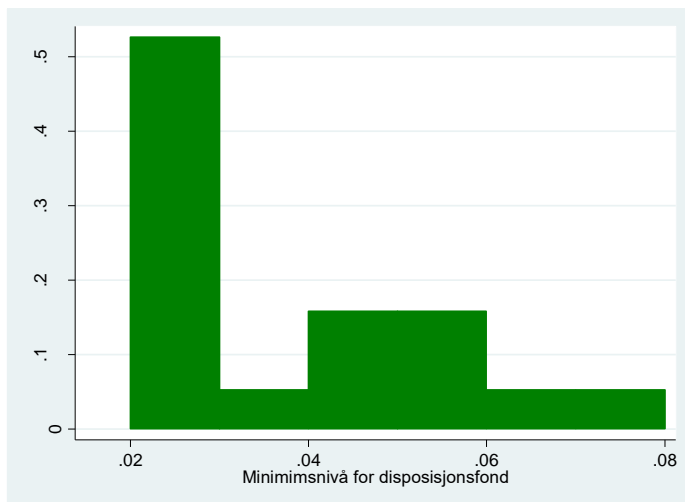
⁷ Trøndelag er her vurdert som to ulike fylker fordi vi ikke har kombinert deres Kostra-tall inn i modellen.

Figur 13. Modellresultater: Fordeling av risikojustert minimumsnivå på netto driftsresultat for fylkeskommuner



Basert på vår gjennomgang av utvalgte fylkeskommuners økonomiplaner har de fleste fylkeskommuner et eksplisitt måltall for disposisjonsfond. Figur 14 viser fordelingen av modellens anbefalinger for disposisjonsfond. Figuren viser at de fleste fylkeskommunene får et anbefalt minimumsnivå på disposisjonsfond på 2 prosent. Dette lave anbefalte minimumsnivået på disposisjonsfondet reflekterer at risikoanalysen i kapittel 3.2 viser at fylkeskommunene i mindre grad enn kommunene synes å være eksponert for svingninger i renteutgifter, skatteinntekter og finansinntekter. Intervallet for anbefalt minimumsnivå på disposisjonsfond er imidlertid relativt bredt, og det høyeste anbefalte minimumsnivået er på rett i underkant av 8 prosent relativt til brutto driftsinntekter. Det er to fylker som har lavere disposisjonsfond relativt til inntekter enn modellens anbefalte minimumsnivå.

Figur 14. Modellresultater: Anbefalt minimumsnivå på disposisjonsfond relativt til driftsinntekter for fylkeskommuner

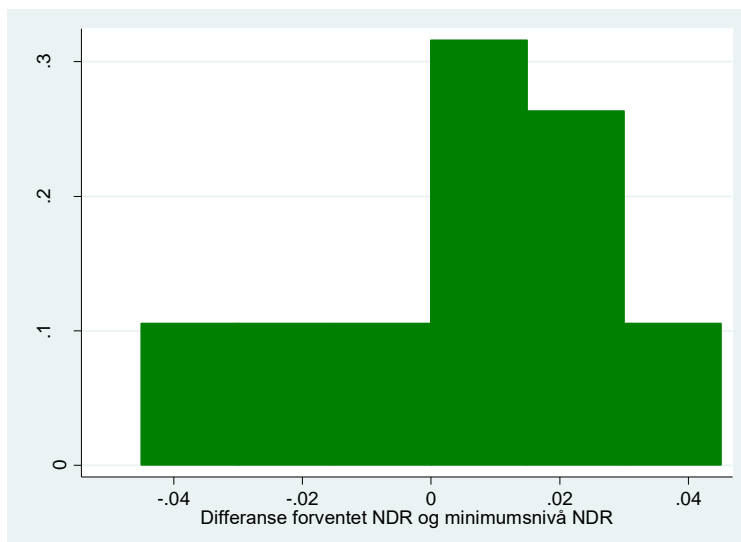


Det er verdt å påpeke at disposisjonsfondet ofte er tiltenkt bestemte formål knyttet til tjenesteproduksjon eller nedbetaling av akkumulerte premieavvik. Modellens anbefalinger tar ikke hensyn til slike eventuelle bindinger. Grunnen til dette er for det første at det ikke finnes noe register over slike bindinger, og for det andre at et disposisjonsfond uansett vil kunne anvendes til å opprettholde den generelle tjenesteproduksjonen på kort sikt, selv om det i utgangspunktet var tiltenkt andre mer langsiktige formål.

På samme måte som for kommunene, har vi også for fylkeskommunene lagt inn et absolutt minimumsnivå for disposisjonsfond på 2 prosent, slik at modellens endelige anbefalte minimumsnivå ligger på 2 prosent pluss individuelt fastsatt risikotillegg som vist i Figur 12.

Figur 15 nedenfor illustrerer hvilket rom norske fylkeskommuner har i sine budsjetter med hensyn til å ha en langsiktig stabil tjenesteproduksjon. Helt konkret viser figuren differansen mellom nivået på netto driftsresultat som vi vil forvente dersom fylkeskommunen opprettholder en tjenesteproduksjon på det nivået den historisk sett har hatt, og det anbefalte minimumsnivået for netto driftsresultat fra modellen. Det er hele seks fylkeskommuner som ligger til venstre for null i fordelingen, hvilket innebærer at de har et forventet netto driftsresultat som er lavere enn det anbefalte minimumsnivået. Disse fylkeskommunene vil måtte justere ned investeringstempoet eller kutte i driftsutgifter for å ha en langsiktig økonomisk balanse. For de fleste av disse seks fylkeskommunene er det forventede nivået kun marginalt lavere enn minimumsanbefalingen, og det vil kun være snakk om mindre nedjusteringer i driftsutgifter eller investeringer som andel av inntekter for å ha et nivå på tjenesteproduksjonen som tilsvarer langsiktig økonomisk balanse.

Figur 15. Modellresultater: Differanse mellom 1) fylkeskommunens forventede netto driftsresultat og 2) modellens minimumsanbefaling for netto driftsresultat, gitt stabil tjenesteproduksjon

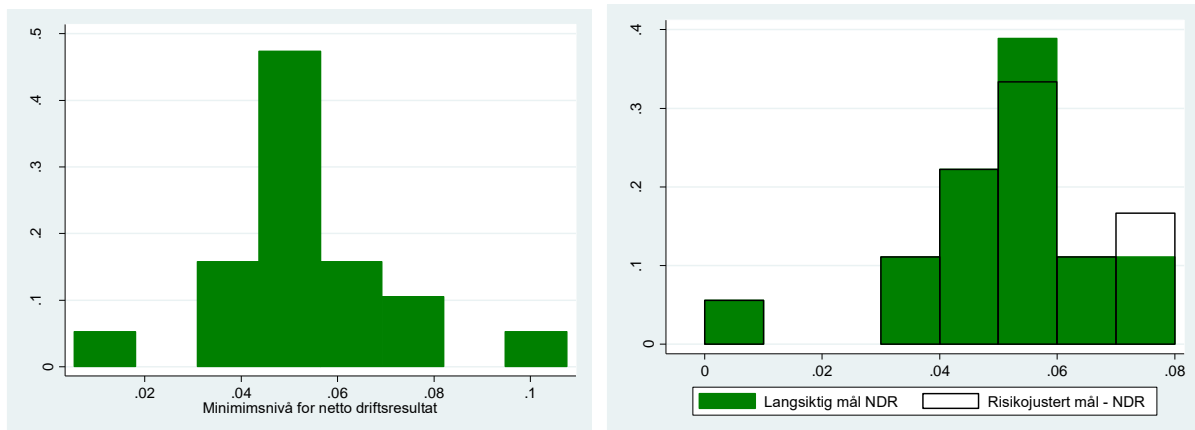


5.2.1. Sensitivitetstest: Fylker

Forventet langsiktig nominell vekst i driftsinntekter er en sentral variabel i modellen, blant annet ved at veksten i inntekter styrer hvor mye lån fylkeskommunene kan ta opp uten å øke sin gjeld som andel av inntektene. I resultatene over antar vi en vekst på 3,5 prosent. Her viser vi resultater dersom vi antar en vekst på 2 prosent isteden.

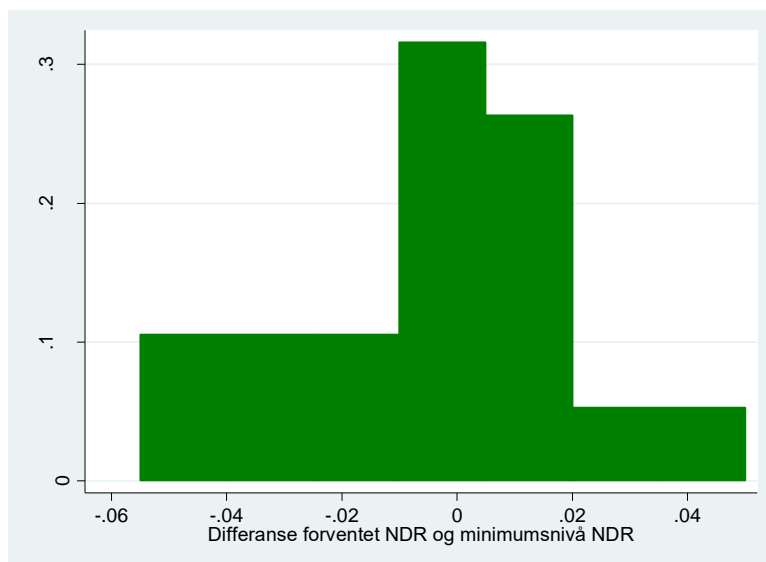
Som vi kan se av Figur 16, faller andelen fylkeskommuner som ikke har behov for positivt netto driftsresultat til 6 prosent og den gjennomsnittlige anbefalingen øker, dersom vi antar en vekst på 2 heller enn 3,5 prosent. Ved to prosents vekst vil tre fylkeskommuner få minimumsanbefaling under 4 prosent mens 16 fylkeskommuner vil få en anbefaling som er høyere enn dette.

Figur 16: Sensitivitetstest: Fordeling av anbefalt langsiktig minimumsnivå på netto driftsresultat for alle norske fylkeskommuner (graf til venstre) og Fordeling av risikjustert minimumsnivå på netto driftsresultat for fylkeskommuner med anbefalt langsiktig minimumsnivå større enn null (graf til høyre), 2% vekst i driftsinntekter



Som vist i Figur 17 under vil en langt høyere andel av fylkeskommunene ikke kunne nå det anbefalte minimumsnivået dersom de styrer økonomien sin slik de har gjort historisk. Hele 11 av fylkeskommunene vil ha et høyere minimumsnivå enn forventet nivå på netto driftsresultat. Disse resultatene viser tydelig at det er svært viktig at den enkelte fylkeskommune bør tilpasse forventet nominell vekst i driftsinntekter ved bruk av modellen, dersom de har grunn til å tro at veksten vil være lavere eller høyere enn 3,5 prosent.

Figur 17: Sensitivitetstest: Differanse mellom 1) fylkeskommunens forventede netto driftsresultat og 2) modellens minimumsanbefaling for netto driftsresultat, gitt stabil tjenesteproduksjon, 2% vekst i driftsinntekter



6. Sammenligning mellom TBUs beregningsmetode og modellen som utvikles i dette prosjektet

I dette kapitlet beskriver vi grunnlaget for TBUs anbefaling for netto driftsresultat for kommunesektoren, og implikasjonene av å anvende dette beregningsopplegget for den enkelte kommune. Deretter gir vi en overordnet redegjørelse for fordeler og ulemper med metoden utviklet i dette prosjektet sammenliknet med TBUs metode, og hvordan de to metodene komplementerer hverandre.

6.1. Kort om TBUs beregningsopplegg

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (heretter TBU) har lenge utarbeidet anbefalinger for hvilket nivå netto driftsresultat bør ligge på for kommunesektoren som helhet. Metoden har vært revidert flere ganger, dels på grunn av at nye momenter eller prinsipper har blitt lagt til grunn, og dels på grunn av regnskapsmessige endringer eller oppgaveendringer. Den siste større gjennomgangen av beregningsopplegget og prinsippene bak dette er beskrevet i TBUs høstrapport fra 2014. Før 2014 lå anbefalingen på 3 prosent for både kommunene og fylkeskommunene. Etter revisjonen i 2014 ble anbefalingen splittet til separate anbefalinger for hhv. kommunene og fylkeskommunene. Dette skyldtes forvaltningsreformen, der fylkene fikk overført store deler av det tidligere riksvegnettet og dermed fikk en ikke ubetydelig oppjustering av kapitalslitet. En annen viktig forandring fra 2014 til 2015, var at momskompensasjon knyttet til investeringsutgifter ble overført fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet. Dette trekker isolert sett det anbefalte nivået på netto driftsresultat ned. Etter disse endringene, har TBUs anbefaling ligget på hhv. 1,75 prosent for kommunene og 4 prosent for fylkeskommunene.

TBUs beregninger baserer seg på et underliggende prinsipp om *formuesbevaring*. Det skiller mellom henholdsvis absolutt og relativ formuesbevaring. Med absolutt formuesbevaring, menes at realverdien av formuen bevares på samme absolutte nivå (samme kronebeløp) som i dag. Relativ formuesbevaring er et strengere krav, siden det da også kreves at realverdien av formuen opprettholdes på samme nivå som i dag, målt som prosent av driftsinntekter. Dvs. at etter hvert som kommunene over tid blir rikere som følge av realinntektsvekst, må også realverdien av formuen være økende over tid. For nærmere detaljer om TBUs metode, se særlig kapittel 4 i TBUs vårrapport for 2009, kapittel 8 fra høstrapporten for 2009 og kapittel 10 fra høstrapporten for 2014.

Framgangsmåten for TBUs nåværende beregningsopplegg vises i de to tabellene nedenfor. Tallene gjelder sum av alle primærkommuner, først i nominelle kroner (konserntall), deretter i prosent av sum inntekter. Våre oppstillinger i Tabell 3 og Tabell 4 nedenfor er helt parallelle med tilsvarende oppstillinger i TBUs rapporter.

Tabell 3. Beregning av korrigert netto driftsresultat etter TBUs metode. Alle primærkommuner, konserntall i 1000 kr i løpende priser. Kilde: Kostra og TBU.

	2014	2015	2016
Netto driftsresultat	4833558	11849172	17200501
+ Netto avdrag	12222867	13187022	15416979
= Netto DR ekskl. avdrag	17056425	25036194	32617480
- Kapitalslit	30495699	32922720	34556818
+ Inflasjonsgevinst	4581801	4003802	4465670
+ Mva-komp investeringer	6359194	7040051	7508578
= Korrigert netto driftsresultat	-2498279	3157327	10034910

Avvik ordinært og korrigert DR 7331837 8691845 7165591

Tabell 4. Beregning av korrigert netto driftsresultat etter TBUs metode. Alle primærkommuner, alle størrelser er beregnet i prosent av sum driftsinntekt (konserntall).

	2014	2015	2016	Snitt
Netto DR i % av DI	1,27 %	2,97 %	4,04 %	2,76 %
+ Netto avdrag i % av DI	3,21 %	3,31 %	3,62 %	3,38 %
Netto DR ekskl. avdrag	4,48 %	6,28 %	7,67 %	6,14 %
- Kapitalslit i % av DI	8,01 %	8,26 %	8,12 %	8,13 %
+ Inflasjonsgevinst i % av DI	1,20 %	1,01 %	1,05 %	1,09 %
+ Mva-kompensasjon i % av DI	1,67 %	1,77 %	1,77 %	1,73 %
= Korrigert nto DR i % av DI	-0,66 %	0,79 %	2,36 %	0,83 %
Avvik nto DR-korr. nto DR.	1,93 %	2,18 %	1,68 %	1,93 %

Fokuset i TBUs beregninger er på tallene i den siste raden i tabellene ovenfor. Kommunene trenger et «korrigert netto driftsresultat» lik null for å tilfredsstille kravet til «absolutt kommunal formuesbevaring», slik TBU har definert dette. Tallet i den nederste raden, avvik mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat, viser hvor høyt det ordinære netto driftsresultatet må være for at det korrigerte netto driftsresultatet skal bli null.

Vi ser at det gjennomsnittlige nivået i årene 2014-2016 er på 1,93 %, dvs. noe høyere enn TBUs reviderte anbefalte nivå for kommunenes netto driftsresultat på 1,75 %.⁸ (Merk at fylkene har et betydelig høyere anbefalt nivå på 4 % etter at det fra 2014 ble innført differensierte anbefalinger for kommunene og fylkeskommunene.)

6.2. Utvidelse av TBUs beregningsopplegg til den enkelte kommune

Et av formålene med dette prosjektet, er å sammenligne TBUs metode mot vårt alternative beregningsopplegg, jf. modellen beskrevet nærmere i kapittel 4. For å kunne gjøre en slik sammenligning så konkret som mulig, har vi blant annet studert hvordan TBUs makroorienterte beregninger faktisk fungerer for den enkelte kommune. Vi vil da få bedre innsikt i hvilke kommunale kjennetegn som i hovedsak bidrar til variasjon rundt de anbefalte nivåene som er etablert for hele kommunesektoren. Videre vil vi også få bedre oversikt over hvilke aspekter ved TBUs beregningsopplegg som eventuelt ikke passer særlig godt når beregningene foretas for enkeltkommuner.

Vi har hentet ut data for regnskapsårene 2014-2016. Det er da ingen brudd i dataene når det gjelder de regnskapsbegrepene som inngår i beregningsopplegget, siden 2014 var det første året der mva-kompensasjon knyttet til investeringer ble overført til investeringsregnskapet.

Datagrunnlaget for beregningene er dels kommunevise data fra Kostra/Statistikkbanken og dels sektordata for kommunesektoren fra Kredittmarkedsstatistikken og Nasjonalregnskapet. Fra Kostra har vi har hentet tall fra Statistikkbankens tabell 04938 A1. Konsern – finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutg. – grunnlagsdata (K) etter region, statistikkvariabel og år. Herfra hentes Netto driftsresultat, Netto avdrag og mva-kompensasjon påløpt i investeringsregnskapet. Videre har vi fra Tabell 04949 Økonomisk oversikt, driftsregnskap, konsern (K)

⁸ Alle gjennomsnittstall i Tabell 4 er veide snitt. Det er imidlertid liten forskjell mellom veid og uveid snitt når det gjelder det sentrale tallet «avvik netto DR og korrigert netto DR», der det uveide snittet (der hver enkelt kommune teller likt) er på 1,95 %.

hentet Sum driftsinntekter (A) og Avskrivninger. Endelig har vi også hentet tall fra Tabell 04947 Økonomisk oversikt, balanse, konsern (K). Herfra har vi trukket ut de regnskapspostene som skal til for å beregne hver kommunes «netto gjeld» slik denne er definert av TBU.

Det inngår også to størrelser i TBUs beregninger som kun finnes tilgjengelig som makrobølper for hele kommunesektoren. Dette er hhv. «inflasjonsgevinst» og «kapitalslit». TBU har splittet makrotallene for inflasjonsgevinst og kapital slit i to, slik at de kan fordeles til henholdsvis gruppen av primærkommuner og gruppen av fylkeskommuner. Vi har videreført samme prinsipp ett skritt lenger ved også å fordele kommunenes del av inflasjonsgevinst og kapital slit ned til den enkelte kommune. Prinsippet for fordeling til enkeltkommuner er nøyaktig det samme som TBU har benyttet for å fordele til henholdsvis primærkommuner og fylkeskommuner.

Inflasjonsgevinsten for kommunesektoren som helhet beregnes ved å hente ut netto gjeld for kommunesektoren fra Statistikkbankens Tabell 10760: Finansielle sektorregnskaper. Netto gjeld er her definert som sum finanspostene BF9 Netto og F640 Arbeidsgivers reserver, for S133 Kommuneforvaltningen. Beholdningen per 4. kvartal året før blir brukt for å bestemme kommunesektorens netto gjeld ved inngangen til hvert år. Tallet for sektorens netto gjeld blir så multiplisert med kommunal deflator for å ta hensyn til at gjeldens realverdi blir lavere i løpet av et år. Den samlede inflasjonsgevinsten blir så fordelt til kommuner/fylkeskommuner ved å hente ut tall fra Kostras balanseregnskap. Netto gjeld i Kostra er her definert som følgende sum av balanseposter: Netto gjeld = Ihendehaverobligasjonslån + Sertifikatlån + Andre lån + Kassekredittlån + Annen kortsiktig gjeld - Aksjer og andeler (AM) - Kortsiktige fordringer - Aksjer og andeler (OM) - Sertifikater (OM) - Obligasjoner (OM) - Kasse og bankinnskudd. Basert på disse størrelsene, har vi laget andeler for hver kommune som så benyttes til å fordele TBUs totale inflasjonsgevinst, først mellom kommuner og fylkeskommuner, deretter ned til hver enkelt kommune.

Når det gjelder kapital slit, blir dette hentet fra Nasjonalregnskapet, Statistikkbankens Tabell 09181 Investering og kapitalbeholdning etter art og næring. Derfra hentes det ut et samlet tall for kommunesektorens kapital slit i løpende priser per år. Det trekkes så fra et anslag for hvor mye av dette som er knyttet til tidligere riksveier som i sin helhet skal tilordnes fylkeskommunene.⁹ Den resterende delen av sektorens kapital slit fordeles så andelsmessig proporsjonalt til henholdsvis kommunene og fylkeskommunene basert på avskrivningstallene i Kostra. Vi går igjen ett skritt videre og fordeler den delen som på denne måten har blitt fordelt til kommunene, ned til den enkelte kommune ut fra hvor stor andel den enkelte kommunes avskrivninger utgjør av sum avskrivninger for alle kommuner.

Vi har unnlatt å gjøre denne beregningsøvelsen for den enkelte fylkeskommune, da vi ikke har tilgang til tall som viser hvor mye av det samlede kapital slitet knyttet til tidligere riksveier som skal fordeles til den enkelte fylkeskommune. Siden hensikten kun er å illustrere hvordan TBUs beregningsopplegg i prinsippet fungerer når det videreføres til enkeltkommuner, er det uansett ikke noe stort poeng å gjøre dette for både enkeltkommuner og enkeltfylker.

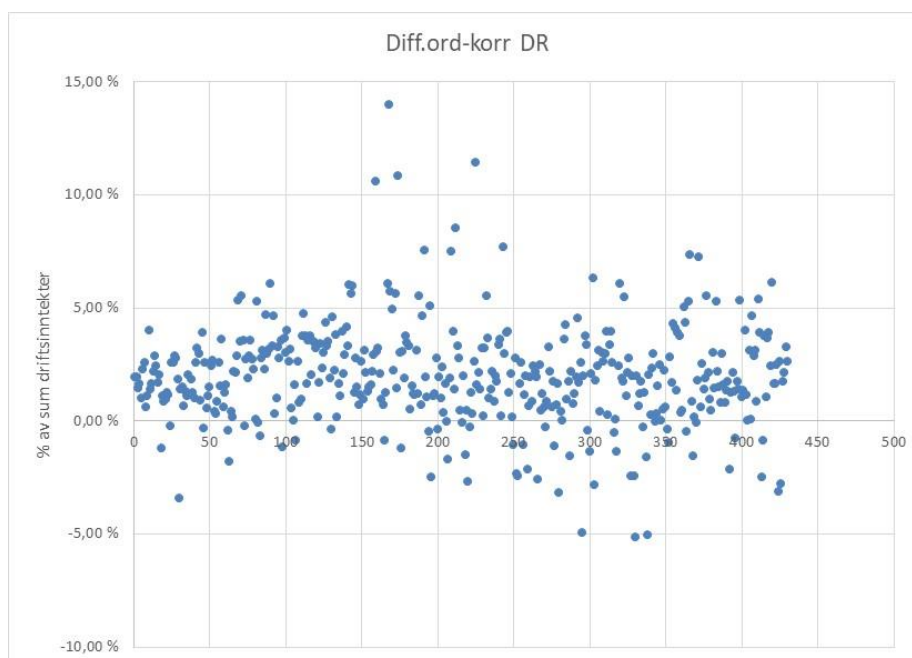
⁹ Anslaget for kapital slit for tidligere riksveier for årene 2014-2016 er mottatt via TBUs sekretariat. Vi kjenner ikke til hvordan disse tallanslagene er generert.

6.3. Resultater for enkeltkommuner basert på TBUs beregningsopplegg

Når denne type beregninger gjennomføres for enkeltkommuner, er det å forvente at det vil bli betydelig variasjon rundt det nasjonale gjennomsnittlige anbefalte nivået på 1,75 %. For ikke å få alt for stor variasjon, velger vi å fokusere på gjennomsnittet av resultatene for årene 2014-2016 for den enkelte kommune, slik at evt. målefeil eller spesielle forhold i enkelte år, ikke slår for sterkt ut.

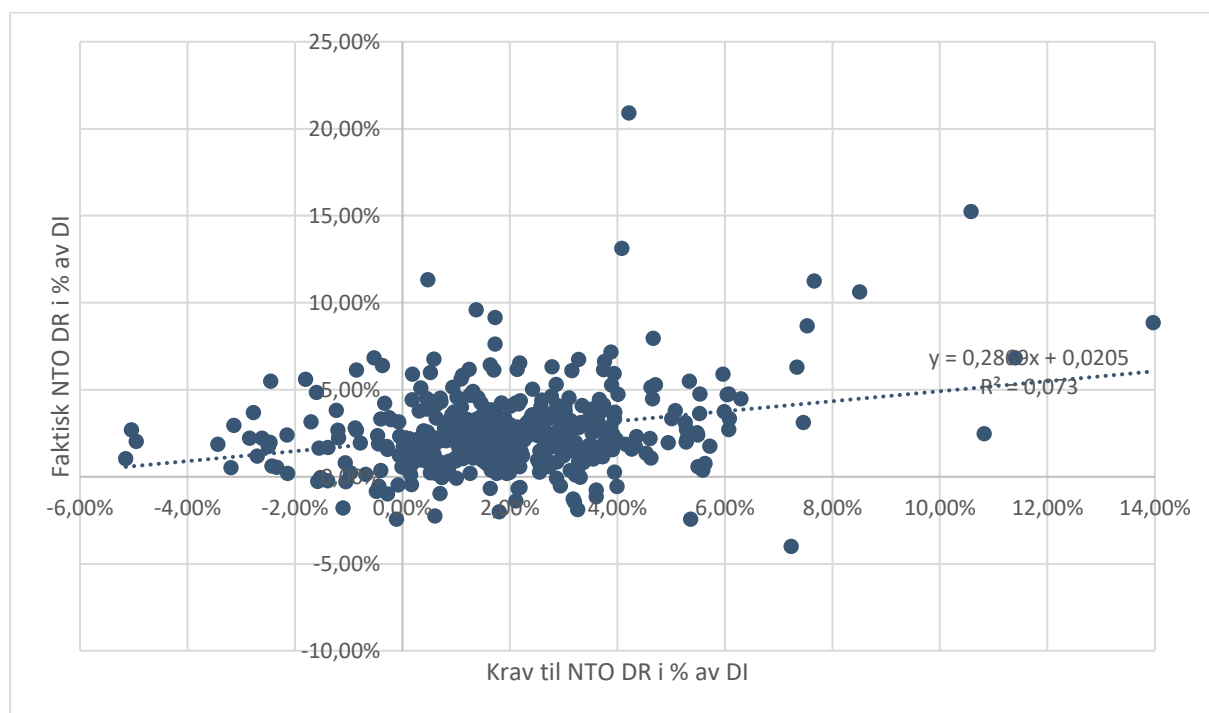
Figuren nedenfor viser et plott av gjennomsnittlig nivå for differansen mellom korrigert netto driftsresultat og ordinært driftsresultat for de tre årene 2014-2016 for hver enkelt kommune. Vi ser at variasjonsbredden i «anbefalt nivå» på netto driftsresultat nå vil gå fra ca. -5 prosent til ca. +14 prosent av sum inntekter, mens de fleste ligger på mellom 0 og 5 prosent. «Anbefalt nivå» settes her bevisst i hermetegn, siden det fra TBUs side gjøres helt klart at deres anbefaling gjelder på kommunesektornivå og ikke for den enkelte kommune.

Figur 18. Differanse mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat i prosent av sum inntekter. Gjennomsnitt for årene 2014-2016 for alle primærkommuner. Kilde: Kostra og TBU.



Det er også interessant å sammenligne hver enkelt kommunes krav til netto driftsresultat mot kommunens faktisk oppnådde netto driftsresultat. Begge størrelser er her gjennomsnitt for årene 2014-2016 og begge i prosent av sum driftsinntekter. Vi får da følgende plott og enkle regresjonssammenheng:

Figur 19. Plott av samvariasjon mellom krav til netto driftsresultat og faktisk netto driftsresultat. Begge størrelser i % av sum driftsinntekt. Gjennomsnittstall for årene 2014-2016, alle kommuner.



Figuren viser klar positiv samvariasjon, dvs. at kommunene som ifølge TBUs anbefaling burde hatt høyest netto driftsresultat, faktisk også tenderer til å ha høyest netto driftsresultat. Helningskoeffisienten i denne enkle regresjonen har en t-verdi på 5,79 og er signifikant forskjellig fra null på 1 %-nivå. Sammenhengen er imidlertid ikke veldig sterk, hvilket vi for det første ser med det blotte øye i form av stor spredning rundt regresjonslinjen, og for det andre ut fra at R^2 er såpass lav som 0,073.

Til venstre i figuren ser vi at kommuner som ifølge TBU-anbefalingen kunne ha operert med negative netto driftsresultater (negativ på horisontal akse), likevel opererer med positive netto driftsresultater. Dvs. at de kjører med strammere økonomi enn de hadde trengt ifølge TBU-logikken. Dette har selvsagt å gjøre med kommunelovens krav om å sette opp budsjetter i økonomisk balanse, slik at det uansett ikke er aktuelt å planlegge bevisst mot negative netto driftsresultat. Alt annet like bidrar dermed dette til å svekke sammenhengen mellom anbefalt og faktisk driftsresultat for kommunene til venstre i fordelingen vist i plottet ovenfor.

Det er også av interesse å se hvilke særtrekk som gjelder for kommunene som ligger i toppen og bunnen av variasjonsområdet vist i figuren ovenfor. Vi viser derfor to tabeller nedenfor, der vi har hentet ut tallene for de 10 kommunene som ligger hhv. øverst og nederst når det gjelder «anbefalt» nivå på netto driftsresultat.

Tabell 5. Nivå på «anbefalt» netto driftsresultat for de 10 kommunene med høyest anbefalt netto driftsresultat. Gjennomsnittstall for årene 2014-2016 i prosent av sum inntekter.

Kommune	Ord DR	Avdrag	Kap.slit	Inf.gev.	Mva.komp inv.	Korr DR	Diff.ord-korr DR
1026 Åseral	8,9 %	3,2 %	14,6 %	-2,9 %	0,4 %	-5,1 %	14,0 %
1252 Modalen	6,8 %	1,2 %	13,7 %	-0,5 %	1,5 %	-4,6 %	11,4 %
1046 Sirdal	2,5 %	2,5 %	13,3 %	-0,7 %	0,7 %	-8,3 %	10,8 %
0941 Bykle	15,2 %	1,3 %	12,0 %	-1,6 %	1,8 %	4,7 %	10,6 %

1232 Eidfjord	10,6 %	1,4 %	10,8 %	-1,3 %	2,2 %	2,1 %	8,5 %
1421 Aurland	11,3 %	1,1 %	10,3 %	0,1 %	1,5 %	3,6 %	7,7 %
1134 Suldal	8,7 %	1,8 %	10,8 %	-0,4 %	1,8 %	1,1 %	7,5 %
1227 Jondal	3,1 %	2,6 %	6,7 %	-4,1 %	0,7 %	-4,3 %	7,5 %
1839 Beiarn	6,3 %	4,0 %	10,0 %	-2,7 %	1,4 %	-1,0 %	7,3 %
1850 Tysfjord	-4,0 %	2,9 %	11,6 %	1,1 %	0,3 %	-11,2 %	7,2 %
Snitt 10 høyeste	6,9 %	2,2 %	11,4 %	-1,3 %	1,2 %	-2,3 %	9,3 %
EAK Landet	2,8 %	3,4 %	8,1 %	1,1 %	1,7 %	0,8 %	1,9 %

Det gir best oversikt å fokusere på de to nederste radene i tabellen ovenfor; nest nederste rad med tall for de 10 enkeltkommunene med høyest krav til netto driftsresultat mot nederste rad med de nasjonale gjennomsnittstallene. De 10 kommunene som får svært høye krav til netto driftsresultat, sammenlignet mot de nasjonale gjennomsnittstallene, får dette på grunn av følgende momenter (differanse i prosentpoeng mot de nasjonale gjennomsnittstallene er nevnt i parentes):

- i. Lavere avdrag (1,2 pp)
- ii. Høyere kapitalslit (3,3 pp)
- iii. Lavere inflasjonsgevinst (2,4 pp)
- iv. Lavere mva-kompensasjon (0,5 pp)

Summen av disse prosentpoengvise avvikene når det gjelder faktorene i-iv blir lik den samlede forskjellen på 7,3 prosentpoengs høyere krav til netto driftsresultat for at korrigert netto driftsresultat i disse kommunene skal bli lik null. Alle de ulike enkeltkomponentene i) til iv) trekker altså i samme retning og bidrar alle til høyere krav til netto driftsresultat for at disse kommunene skal tilfredsstillе TBUs krav til absolutt kommunal formuesbevaring.

Det største enkeltavviket mot de nasjonale gjennomsnittstallene, er kapitalslitet, som altså er på hele 11,4 prosent av driftsinntektene for disse 10 kommunene, mot 8,1 % for landsgjennomsnittet. Hvis vi henter ut tall for anleggsmidler fra balanseregnskapene, ser vi da også at disse kommunene har balanseført sum anleggsmidler i 2016 på hele 499 000 kroner per innbygger, mot 207 000 for landsgjennomsnittet. Videre er disse kommunene også preget av å ha høye balanseførte omløpsmidler og lav gjeld. Dermed blir «netto gjeld» slik dette er definert i beregningsopplegget (se ovenfor) en negativ størrelse, slik at inflasjonsgevinsten blir negativ. Det er derfor særlig en kombinasjon av store realkapitalbeholdninger og høye avskrivninger, og lav eller negativ netto gjeld, som både bidrar til lavere avdragsbetalinger og lavere (negativ) inflasjonsgevinst, som forklarer det spesielt høye nivået på anbefalt netto driftsresultat for disse kommunene.

I tabellen nedenfor vises de tilsvarende størrelsene for de 10 kommunene med lavest nivå på anbefalt netto driftsresultat:

Tabell 6 Nivå på «anbefalt» netto driftsresultat for de 10 kommunene med lavest anbefalt netto driftsresultat. Gjennomsnittstall for årene 2014-2016 i prosent av sum inntekter.

Kommune	Ord DR	Avdrag	Kap.slit	Inf.gev.	Mva.komp inv.	Korr DR	Diff.ord-korr DR
1516 Ulstein	2,2 %	4,9 %	10,8 %	3,3 %	5,3 %	4,8 %	-2,6 %
1244 Austevoll	1,2 %	2,9 %	5,9 %	1,5 %	4,3 %	3,9 %	-2,7 %
2024 Berlevåg	3,7 %	4,1 %	9,2 %	0,2 %	7,7 %	6,5 %	-2,8 %
1624 Rissa	2,2 %	5,5 %	8,4 %	1,3 %	4,5 %	5,1 %	-2,8 %
2022 Lebesby	3,0 %	5,2 %	9,1 %	1,3 %	5,7 %	6,1 %	-3,1 %
1539 Rauma	0,5 %	3,4 %	5,5 %	0,9 %	4,3 %	3,7 %	-3,2 %

0226 Sørumsund	1,9 %	4,1 %	7,5 %	2,0 %	4,9 %	5,3 %	-3,4 %
1576 Aure	2,0 %	4,0 %	2,7 %	0,8 %	2,8 %	7,0 %	-5,0 %
1748 Fosnes	2,7 %	2,7 %	6,9 %	1,0 %	8,3 %	7,7 %	-5,0 %
1725 Namdalseid	1,0 %	3,9 %	5,9 %	1,8 %	5,3 %	6,2 %	-5,1 %
Snitt 10 laveste	2,0 %	4,1 %	7,2 %	1,4 %	5,3 %	5,6 %	-3,6 %
EAK Landet	2,8 %	3,4 %	8,1 %	1,1 %	1,7 %	0,8 %	1,9 %

På samme måte som for kommunene i den motsatte enden av fordelingen, ser vi at årsaken til avviket fra de nasjonale gjennomsnittstallene igjen skyldes at hver av de fire ulike mulige enkeltfaktorene, alle trekker i samme retning. Disse ti kommunene får særlig lavt anbefalt netto driftsresultat fordi:

- i. Avdragsbelastningen er høyere (0,7 pp)
- ii. Kapitalslitet er lavere (0,9 pp)
- iii. Inflasjonsgevinsten er høyere (0,3 pp)
- iv. Momskompensasjon er betydelig høyere (3,6 pp)

Igen kan summen av disse fire faktorene summeres til 5,5 prosentpoeng, dvs. til den samlede differansen mellom krav til netto driftsresultat for disse 10 kommunene (-3,6%) og de nasjonale gjennomsnittstallene (1,9 %).

Hvis vi går inn i balanseverdiene for disse kommunene, ser vi bl.a. at «Netto lånegjeld, konsern» er en god del høyere (115 000) enn landsgjennomsnittet (64 000). Dette bidrar til relativt sett høyere avdrag og til høyere inflasjonsgevinst. Den klart største forskjeller er imidlertid at momskompensasjonen knyttet til investeringer ligger langt høyere (5,3 % av driftsinntektene) enn for landsgjennomsnittet (1,7 % av driftsinntekter).

Samtlige 10 kommuner vist i Tabell 6 har negativt anbefalt NDR. Totalt sett blir det anbefalte NDR negativt for 58 av enkeltkommunene, dvs. for ca. 13,5 prosent av alle kommuner.

Som vanlig når det gjelder resultater for enkeltkommuner, finnes de fleste avvikende observasjonene blant småkommuner. Vi ser at det stort sett kun er kommuner med få innbyggere både på listen over de 10 kommunene med henholdsvis høyest og lavest anbefalt nivå på NDR. Det er derfor av interesse å også vise tilsvarende tall for de mest folkerike kommunene. I tabellen nedenfor har vi inkludert alle kommuner med mer enn 50 000 innbyggere i 2016. Som forventet får vi da tall som kretser betydelig nærmere rundt det nasjonale gjennomsnittlige nivået:

Tabell 7 Nivå på «anbefalt» netto driftsresultat for de 10 kommunene med lavest anbefalt netto driftsresultat. Gjennomsnittstall for årene 2014-2016 i prosent av sum inntekter.

Kommune	Ord DR	Avdrag	Kap.slit	Inf.gev.	Mva.komp inv.	Korr DR	Diff.ord-korr DR
0301 Oslo komm.	2,9 %	3,7 %	9,3 %	0,4 %	2,1 %	-0,1 %	3,0 %
1201 Bergen	2,9 %	2,6 %	6,9 %	1,1 %	1,3 %	1,0 %	1,9 %
1601 Trondheim	3,0 %	3,4 %	8,2 %	0,9 %	1,9 %	1,0 %	2,0 %
1103 Stavanger	3,1 %	4,0 %	9,9 %	1,1 %	1,6 %	0,0 %	3,1 %
0219 Bærum	5,3 %	3,9 %	8,7 %	0,6 %	1,3 %	2,4 %	2,9 %
1001 Kristiansand	2,9 %	4,3 %	10,0 %	1,8 %	0,9 %	-0,2 %	3,1 %
0106 Fredrikstad	2,2 %	4,2 %	9,6 %	1,6 %	1,6 %	-0,1 %	2,3 %
1102 Sandnes	3,8 %	3,9 %	6,3 %	1,0 %	2,6 %	5,1 %	-1,2 %
1902 Tromsø	0,8 %	4,3 %	9,4 %	1,8 %	1,8 %	-0,8 %	1,6 %
0602 Drammen	4,5 %	3,7 %	11,1 %	1,7 %	1,1 %	-0,2 %	4,7 %

0220 Asker	6,3 %	3,0 %	9,4 %	0,9 %	2,7 %	3,5 %	2,8 %
0105 Sarpsborg	1,0 %	4,5 %	8,9 %	1,5 %	1,8 %	0,1 %	1,0 %
0806 Skien	2,9 %	2,8 %	8,1 %	1,2 %	0,6 %	-0,5 %	3,5 %
0231 Skedsmo	4,0 %	3,8 %	7,8 %	1,1 %	1,8 %	2,9 %	1,1 %
1804 Bodø	1,2 %	5,4 %	9,3 %	1,4 %	2,2 %	0,9 %	0,3 %
Gj.sn. store k.	3,1 %	3,8 %	8,8 %	1,2 %	1,7 %	1,0 %	2,1 %
EAK Landet	2,8 %	3,4 %	8,1 %	1,1 %	1,7 %	0,8 %	1,9 %

For landets 15 største kommuner, ligger anbefalt NDR i gjennomsnitt på ca. 2,1 prosent, dvs. kun 0,2 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet på ca. 1,9 prosent. Det er likevel en god del spredning i nivået for de enkelte kommunene også blant de store kommunene. På topp blant de største kommunene finner vi Drammen med 4,7 prosent og Skien med 3,5 prosent. For Drammens del skyldes dette i hovedsak særlig høye avskrivninger, slik at beregnet kapitalslit blir cirka 3 prosentpoeng høyere som andel av sum inntekter. For Skiens del består den største forskjellen i at momskompensasjon i investeringsregnskapet er på kun 0,6 prosent mot 1,7 prosent for landsgjennomsnittet. I den motsatte enden, skiller Sandnes seg klart ut, med et anbefalt nivå på -1,2 prosent. Dette er den eneste blant de store kommunene som ender opp med negativt anbefalt nivå. For Sandnes skyldes dette i hovedsak lave avskrivninger og dermed kapitalslit, høy momskompensasjon i investeringsregnskapet og høye avdrag.

6.4. Sammenligning av fordeler og ulemper mellom TBUs metode og vårt beregningsopplegg

Modellberegningene av anbefalt minimumsnivå på netto driftsresultat som har blitt utviklet i dette prosjektet, er på flere punkter vesensforskjellig fra TBUs beregningsopplegg. De to beregningsoppleggene har både ulikt formål og ulikt utgangspunkt, og det er dermed heller ikke rart at de gir til dels svært forskjellige konklusjoner hvis vi ser på enkeltkommunenivå. Likevel viser det seg at de to modellene gir relativt like anbefalinger på makronivå. Følgende punktvis gjennomgang viser de viktigste forskjellene og likhetene mellom de to modelltilnærmingene og deres resultater:

- TBUs beregninger har aldri hatt som formål å generere realistiske anbefalinger for en enkelt kommune eller fylkeskommune. Beregningene utføres av TBU kun for summen av alle kommuner og alle fylkeskommuner, og det er eksplisitt understreket av TBU at beregningene ikke er ment å være overførbare til den enkelte kommune. Likevel viser vår gjennomgang av et utvalg økonomirapporter at TBUs mål for kommunesektoren på henholdsvis 1,75 prosent for kommuner og 4 prosent for fylkeskommuner er svært vanlig anvendt som måltall for enkeltkommuner.
- Våre eksempelberegninger i tabellene ovenfor, viser hva som skjer hvis vi likevel rent mekanisk overfører TBUs beregningsopplegg direkte ned på enkeltkommunenivå. Resultatene blir til dels nokså ekstreme, og det «anbefalte» nivået på netto driftsresultat vil variere fra -5 prosent til +14 prosent. Prinsippene for beregning av blant annet inflasjonsgevinst og kapitalslit på enkeltkommunenivå genererer store individuelle forskjeller som ikke nødvendigvis fanger opp reelle økonomiske forhold som bør tas hensyn til i fastsettelsen av økonomiske styringsmål for den enkelte kommune. Våre beregninger ovenfor viser dermed nokså klart at det er en lite aktuell strategi benytte TBUs beregningsopplegg som et utgangspunkt for å lage anbefalinger for enkeltkommuner/-fylker.
- Modellen vi har utviklet i dette prosjektet, tar i stedet utgangspunkt i mikrodata for den enkelte kommune og fylkeskommune. For å unngå målefeil knyttet til avvik mellom bokførte verdier og reelle verdier er ingen av forutsetningene i modellen knyttet til balansetallene for anleggsmidler. Fokuset i modellen er å videreføre og framskrive kommunens faktiske adferd de siste årene, gitt visse

begrensninger som sikrer at kommunens videre økonomiske utvikling vil være opprettholdbar på lang sikt:

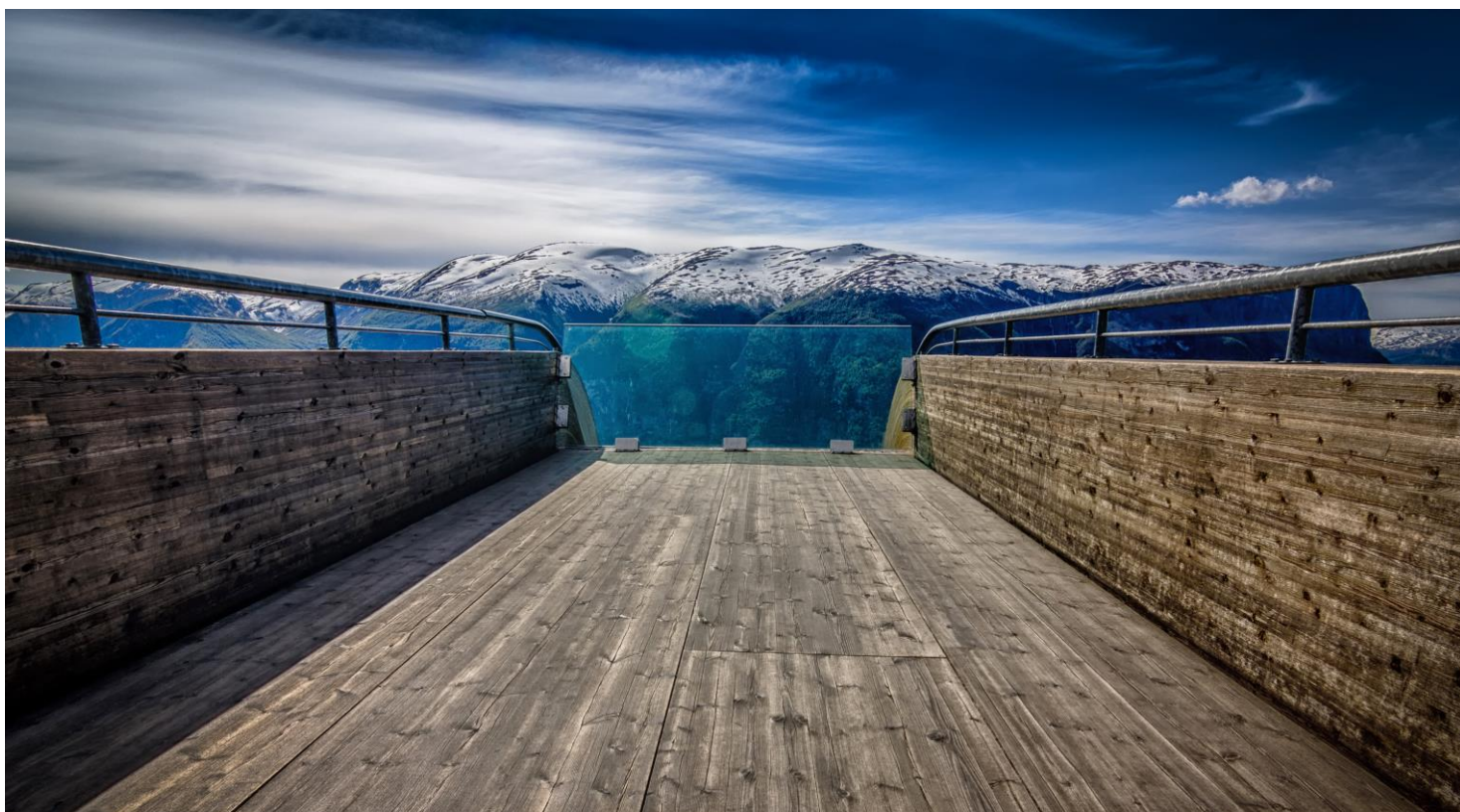
- Disposisjonsfond skal opp på et visst minimumsnivå, definert av hvilke individuelle risikokilder den enkelte kommune står overfor.
 - Lånegjeld tillates ikke å vokse raskere enn inntektene, dvs. modellen krever at lånegjeld i prosent av sum driftsinntekter ikke øker over tid.
 - Finansiell formue utenom minimum disposisjonsfond kreves opprettholdt på samme absolutte nivå som i dag, men det kreves ikke at den finansielle formuen vokser ut over dette.
 - Både driftsutgifter og investeringsutgifter forutsettes videreført på samme nivå som i dag målt som prosent av sum driftsinntekter.
 - Modellen beregner så et nødvendig minimumsnivå på netto driftsresultat som sikrer de ovenstående krav.
 - En rekke av modellens parametere kan justeres for å legge inn andre utviklingsbaner enn de som følger av en direkte framskrivning av de historiske regnskapstallene. Eksempelvis kan man legge inn mer pessimistiske anslag for inntektsvekst, ned- eller oppjustere investeringsnivået som andel av driftsutgifter, sikte seg inn mot en lavere gjeldsandel på sikt, osv.
- Siden vår modell allerede i utgangspunktet er basert på mikrodata for den enkelte kommune – og på hver enkelte kommunes faktiske adferd gjennom de siste årene – gir den et langt mer realistisk og relevant utgangspunkt for å lage individuelle anbefalinger for økonomiske nøkkeltall for den enkelte kommune/fylkeskommune.
 - Mens TBUs anbefaling er basert på kommunenes konsernnivå tar økonomistyringsverktøyet utgangspunkt i kommunekassetall. Grunnen til at økonomistyringsverktøyet er basert på kommunekassetall følger av at brukertester tydelig viser at økonomiansvarlig i kommunene forholder seg til kassetall i sin økonomiplanlegging. Våre analyser viser at nivået på anbefalingen for de fleste kommuner i liten grad er sensitivt for om man legger til grunn konserntall eller kassetall. For kommuner med store avvik mellom konserntall og kassetall vil det imidlertid være viktig å gjøre individuelle justeringer av sentrale parametere for at modellen skal gi relevante anbefalinger.
 - Hvis vi aggregerer opp vår mikrobaserte modells anbefalinger opp til alle primærkommuner, finner vi at mediankommunen i vår modell får et anbefalt langsiktig nivå på netto driftsresultat (NDR) på 1,81 prosent. Dette tallet gjelder etter at alle kommuner har bygget opp et tilstrekkelig nivå på disposisjonsfond til å håndtere risiko. Det tilsvarende tallet i oppbyggingsfasen (da de kommunene som har for lavt disposisjonsfond må avsette ekstra for å bygge opp dette), er et krav til minimum NDR på 2,08 %. Vi ser at kravene som gjelder for alle primærkommuner i sum dermed ikke avviker vesentlig fra TBUs anbefaling på 1,75 % for primærkommunene. Gjennomsnittlig nivå på NDR blir noe høyere enn medianen, grunnet at vår modell har 0 prosent NDR som minimumsnivå. Dermed løftes kommunenes gjennomsnittlige krav til NDR opp til 2,2 prosent¹⁰. Når det gjelder TBUs beregninger for enkeltkommuner, fant vi at det anbefalte nivået på NDR ble negativt for 58 av 429 enkeltkommuner. Hvis vi utelater kommuner med negativt nivå på NDR og beregner gjennomsnittet for de øvrige kommunene, finner vi at TBUs anbefalte nivå på NDR øker til ca. 2,25 prosent i gjennomsnitt blant alle kommuner med positive NDR. Igjen viser dette at vår modell og TBUs anbefaling gir nokså sammenlignbare resultatet for kommunesektoren som helhet. Selv om utgangspunktet for beregningene er svært forskjellig, ender altså makroanbefalingene opp på nær samme nivå, hvilket vi tolker i positiv retning for begge modellens relevans, kvalitet og innbyrdes sammenheng.
 - Når det gjelder fylkeskommuner viser vår mikrobaserte modell at 10 av 19 fylkeskommuner har et anbefalt minimumsnivå på langsiktig netto driftsresultat over 4 prosent, mens 9 fylkeskommuner ligger under 4 prosent. Medianfylket anbefales et minimumsnivå på netto driftsresultat på 4,41 prosent, mens medianen ligger på 4,42 prosent under oppbyggingsfasen. Det vektete snittet av anbefalingene er 2,9 prosent, men dette stiger til 4,7 dersom Oslo holdes utenfor. Igjen viser dette at

¹⁰ Det er her snakk om veiet snitt, dvs. at kronebeløp for alle kommuner summeres før prosentandelene lages.

minimumsanbefalingen fra den mikrobaseret modellen er i tråd med TBUs anbefaling for kommunesektoren generelt.

Vedlegg: Liste over informanter

Navn	Stilling/arbeidsgiver	Bidrag
Lars-Erik Borge	Professor NTNU, Leder TBU for kommunal og fylkeskommunal økonomi	Intervju
Erling Holmøy	Forsker SSB, Medlem TBU for kommunal og fylkeskommunal økonomi	Intervju
Thor Bernstrøm	Kommunal-moderniseringsdepartementet	Intervju
Even Vaboen	Kommunal-moderniseringsdepartementet	Intervju
Trond Hjelmervik Hansen	KS	Milepælsmøter
Espen Rymoen	KS	Milepælsmøter
Hilde Ravnaas	KS	Milepælsmøter
Sonja Svardal	Marnardal kommune	Deltagelse Workshop
Ove Ege	Kvinesdal kommune	Deltagelse Workshop
Halgeir Brekke	Seljord kommune	Deltagelse Workshop
Eva Warstad	Skien kommune	Deltagelse Workshop
Halvor Halvorsen	Risør kommune	Deltagelse Workshop
Håkon-Kristinan Sørby	Notodden kommune	Deltagelse Workshop
Selma Sudbø	Sauherad kommune	Deltagelse Workshop
Marianne Tovsen Savio	Telemark fylkeskommune	Deltagelse Workshop
Bjørg Solvor Otherholt	Telemark fylkeskommune	Deltagelse Workshop
Geir-Henning Iversen	Lenvik kommune	Deltagelse Workshop
Thomas Johansen	Tromsø kommune	Deltagelse Workshop
John Gabrielsen Rørnes	Harstad kommune	Deltagelse Workshop



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no