

# Se langt fram, skaff handlingsrom

Kommunal Rapport 24.10 2019

Lær det viktigste om kommuneøkonomi i Kommunal Rapports politikerkole. Forsker og tidligere økonomisjef Ailin Aastvedt gir nyvalgte lokalpolitikere gode råd. Ailin Aastvedt, forsker ved Telemarksforskning, mener langsiktig tenkning, og nytenkning, er nøkkelen til en sunn og god kommuneøkonomi.

Ailin Aastvedt har arbeidet som forsker ved Telemarksforskning siden 2004, særlig med økonomistyring i kommunene. Fra 2014 til 2018 var hun selv operativ som økonomisjef i Telemark fylkeskommune.

Her er hennes viktigste råd til lokalpolitikere:

– Bruk tid på å forstå det grunnleggende i budsjettet og økonomiplanen. Dere trenger penger til å gjennomføre politikken dere har gått til valg på.

– Tenk lenger fram enn til å få neste års budsjett til å gå opp. Det er i deres egen interesse, ingenting er kjedeligere enn å være lokalpolitiker i en kommune som ligger i grøfta økonomisk, og hvor du bare kan velge mellom ulike kutt.

– Hvis økonomien styres fornuftig over tid, skapes det økonomisk og politisk handlingsrom.

– Jobb mye med økonomiplanen, se gjerne enda lenger fram i tid enn fire år.

– Finn kunnskap om den demografiske utviklingen i kommunen, som er det viktigste grunnlaget for å se langt fram og ta de rette valgene for framtiden nå, for eksempel om å investere i velferdsteknologi i eldreomsorgen.

– Ikke være redd for å stille dumme spørsmål. Det er rådmannens jobb å sørge for at budsjettet og økonomiplanen er forståelig for alle lokalpolitikere.

– Hvis din kommune må kutte kostnader, be rådmannen presentere flere mulige kuttforslag, slik at du og ditt parti har et grunnlag for reelle valg.

– Netto driftsresultat, gjeldsgrad og disposisjonsfondets størrelse er de viktigste nøkkeltalene i budsjettet. De viser den økonomiske utviklingen i kommunen.

Aastvedt vet at mange kommune opplever at de har trang økonomi, men mener likevel at det finnes ubrukt handlingsrom i kommunene. Statistisk sentralbyrås kommunestatistikk (Kostra) viser hvert år at ganske like kommuner har veldig forskjellige utgiftsnivåer i de samme tjenestene. Det er et tegn på at de som driver dyrest, kan løse oppgaven mer effektivt.

– Kommunene gjør valg hele tiden, og bedre valg kan gi store innsparinger. For et godt barnevern må vi betale det koster, sier hun. Men kostnadene varierer altså mye, sier hun, og peker på Kongsberg som et godt eksempel. Her har de satset på forebygging i mange år, og sparer penger på dyre omsorgsovertakelser.

# Slik henger kommunens økonomi sammen

## Hvor kommer pengene fra?

Kommuner og fylkeskommuner (heretter omtalt samlet som kommuner) får det meste av sine inntekter overført fra staten. **Rammetilskuddet** og **skatteinntekter** utgjør **de frie inntektene**.

Pengene fordeles, og omfordeles, gjennom **inntektssystemet**. Det skjer en **skatteutjevning** mellom «rike» og «fattige» kommuner, og en **utgiftsutjevning** etter hvor store utgifter kommunene har til for eksempel skole og omsorg. Dette måles med **kostnadsnøkler** på hvert tjenesteområde.

Inntektssystemet inneholder også **regionalpolitiske tilskudd** til kommuner i distriktene.

Kommunene har i tillegg **bundne inntekter**. Dette er gebyrer og egenandeler som innbyggerne betaler for tjenester, og det er penger fra staten **øremerket** til spesielle formål. Bare 6 prosent av pengene fra staten er øremerket.

Den eneste skatten kommunene selv kan bestemme over er **eiendomsskatten**.

## Når og hvor kommer pengene?

Hvor mye penger den enkelte kommune får det kommende året, fastsettes i **statsbudsjettet**. Regjeringen legger fram sitt forslag tidlig i oktober, og Stortinget gjør vedtak i slutten av november. I Grønt hefte, et vedlegg til Kommunaldepartementets budsjett, kan du finne ut hvor mye din kommune får.

I **kommuneproposisjonen** i mai varsler regjeringen omtrent hvor mye kommunene vil få i budsjettet.

## Hva brukes pengene til?

Signalene i kommuneproposisjonen gjør at rådmannen kan begynne å sette opp et **budsjettforslag**. Det legges fram utpå høsten, og senest 14 dager før det skal behandles politisk.

**Kommuneloven** regulerer økonomistyringen i kommunene. Økonomibestemmelsene i den nye loven trer i kraft fra 1. januar 2020.

Kommunestyret eller fylkestinget skal vedta budsjett for neste år og **økonomiplan** for de neste fire årene innen 31. desember.

Budsjettet skal bestå av to deler: **Drift og investeringer**. Driftsoverskudd kan brukes til å finansiere investeringer, men lån kan ikke brukes til å finansiere drift.

Inntekter og utgifter i budsjettet skal være i balanse. Underskudd kalles i kommuneøkonomien merforbruk. Det skal dekkes inn i driftsbudsjettet året etter at det oppsto, og senest det andre året.

## Hva skjer hvis loven ikke følges?

Kommuner som bryter kommunelovens bestemmelser om økonomisk balanse, havner i **Robek**, register for godkjenning og kontroll. Da må staten godkjenne låneopptak og kontrollere budsjettvedtak.

I den nye kommuneloven strammes kravene til økonomisk balanse inn. Kommuner med dårlig økonomistyring skal fanges opp tidligere, og flere kommuner vil trolig komme på Robek.

#### **Hvordan gjøres regnskapet opp?**

**Årsregnskapet** og **årsberetningen** skal vedtas senest seks måneder etter regnskapsårets slutt. Hvis regnskapet viser merforbruk, skal kommunestyret vedta endringer i årets budsjett for å dekke det inn.

En revisor som velges av kommunestyret og fylkestinget skal **revidere** årsregnskapet og årsberetningen, og rapporterer til kontrollutvalget.

## Slik måles kommunens økonomi

Den nye kommuneloven inneholder flere bestemmelser som skal sikre en mer langsiktig økonomisk styring. Det kreves at «den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid».

For å følge opp dette, må alle kommuner nå fastsette finansielle måltall. Dette er politiske styringsverktøy og kan være en lokal handlingsregel.

De tre viktigste måltallene i kommuneøkonomien er:

1. Netto driftsresultat er driftsinntekter minus driftsutgifter, renter og avdrag. Det viser hvor mye som er igjen til å investere eller bygge opp disposisjonsfond. Det oppgis ofte i prosent av driftsutgiftene og anbefales å være minst 1,75 prosent hvert år.
2. Gjeldsgrad måler hvor mye gjeld kommunen har i forhold til inntektene. Hvis den øker, blir kommunen mer avhengig av lave renter og en større del av driftsbudsjettet må brukes til å betale renter og avdrag.
3. Disposisjonsfondet utgjør kommunens økonomiske buffer til å håndtere merforbruk og andre plutselige økonomiske problemer. Det er ikke en fysisk bankkonto, men en størrelse i regnskapet. Samlet har kommunenes fondsmidler gått noe ned de siste årene og er nå 12 prosent av brutto driftsinntekter.

Netto driftsresultat i kommunesektoren samlet har ligget godt over nivået på 1,75 prosent som anbefales av Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), hvor fagfolk fra staten, kommunene og forskningsmiljøer er med.

Men pilene peker nedover, ifølge beregninger KS' økonomer har gjort. I rapporten «Kommunene og norsk økonomi 2/2019» som nylig ble lagt fram, anslår KS et netto driftsresultat i 2019 på rundt 2 prosent. Hvis kommunenes inntekter blir som anslått i statsbudsjettet, [vil resultatet falle til 0,5 prosent i 2020](#). Men kommunenes resultater de siste årene er blitt reddet av høyere skatteinntekter enn beregnet.

Netto renteeksponert gjeld er måltallet som viser hvor stor gjeld som belaster kommunenes økonomi med renter. Netto gjeld er her korrigert for den delen av kommunens gjeld som betjenes av andre; staten gjennom ulike ordninger for rentestøtte og innbyggerne i form av gebyrer og egenbetaling for investeringer kommunen har gjort. Det tas også hensyn til at kommunen får renteinntekter fra likvide midler og fordringer.

Kommunenes netto renteeksponerte gjeld har økt med 30 milliarder kroner fra 2014, til nær 200 milliarder ved utgangen av 2018. Inntektene har også økt, og som andel av driftsinntektene er ikke endringen så stor. KS vurderer likevel gjeldsveksten som bekymringsfull, fordi kommunene blir mer utsatt for renteøkninger. Grovt regnet betyr 1 prosentpoeng renteøkning 2 milliarder kroner i økte renteutgifter for kommunesektoren.