

# Finansielle ubalanser i kommunene

## Bakgrunn og sammendrag

Kommuneloven inneholder en rekke krav til kommunenes budsjett og regnskap for å sikre en balansert økonomisk utvikling i kommunene. Bestemmelsene i kommuneloven er avledet fra det såkalte formuesbevaringsprinsippet, som innebærer at en kommunes samlede formue ikke skal reduseres over tid. Kravet betyr at kommunene ikke har adgang til å lånefinansiere forbruk, mens det ikke er noen begrensning i låneopptakene så lenge de er mindre enn investeringene og driften går med overskudd. Et generelt krav i kommuneloven er at netto driftsresultat skal være positivt. Netto driftsresultat er lik driftsinntektene fratrukket summen av driftsutgifter, netto renteutgifter og avdragsbetalingene. De senere årene er driftsresultatet målt i prosent av inntektene gått kraftig ned, mens andelen kommuner som har negative driftsresultat har skutt i været. Den svekkede kommuneøkonomien finner sted samtidig som kommunesektorens inntekter vokser langsommere enn før. Å avpasse utgiftene til inntektene når både lokalbefolkning og rikspolitikere forventer vekst i velferdstilbudene, stiller mange kommuner overfor store utfordringer.

Svak inntektsutvikling og vridninger i befolkningens alderssammensetning i retning av flere unge har de siste årene bidratt til å svekke driftsresultatet i kommunene. Trolig har også de mange statlige satsingene for å styrke velferdstilbudet i ulike sektorer bidratt til høye investeringer, noe som i en del kommuner har bidratt til å svekke balansen mellom inntekter og utgifter. Men forhold på kommunalt nivå, slik som politiske samarbeids/konfliktforhold og forholdet mellom administrasjon og politikere, har trolig også vært viktige for hvorvidt kommunen opprettholder balansen eller ikke. Kommuner med svak økonomi har gjennomgående vedlikeholdt bygningsmassen dårligere enn andre kommuner, og de har gjennomgående valgt kirke/kultur og samferdsel som viktigste sektorer når driftsutgiftene skal begrenses. Rapporten inneholder også en drøfting av indikatorer for å måle graden av finansiell ubalanse i kommunene. Det er vanskelig å finne objektive mål på hva som skal defineres som ubalanse og balanse. På tross av at netto driftsresultat har sine svakheter er det få alternativer.

## Problemstilling

Utredningsprosjektet, som er gjennomført for Kommunal- og regionaldepartementet, søker å kaste lys over en rekke spørsmål:

*For det første* drøftes teoretisk hvordan man kan avgjøre om en kommune er i en ubalansert situasjon og når den ikke er det. Spørsmålet har vært drøftet ved flere anledninger i rapporter fra det Tekniske Beregningsutvalg for kommuneøkonomi, som har kommet fram til at netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene er den beste indikatoren for en kommunes generelle økonomiske stilling. Imidlertid har begrepet viktige mangler i forhold til en teoretisk riktig definisjon basert på prinsippet om formuesbevaring. I rapporten drøftes ulike indikatorer på finansiell ubalanse med utgangspunkt i dagens praksis med bruk av netto driftsresultat.

*For det andre* gjennomføres flere statistiske analyser av hva som kjennetegner kommuner som er i økonomisk ubalanse på ulike tidspunkt i perioden 1991-2003. Vi studerer hvorvidt observerbare faktorer som kommunens inntekter, størrelse, bosettingsstruktur, demografiske kjennetegn og politiske faktorer kan forklare hvorfor noen kommuner har en tilsynelatende balansert økonomisk utvikling, mens andre kommuner har store underskudd. Vi analyserer også dynamikken i ubalansene: Hvor mange kommuner har vært i balanse i hele perioden og hvor mange beveger seg mellom balanse og

ubalanse? Hva kjennetegner kommuner som klarer å rette opp økonomien i forhold til kommuner som ikke klarer det?

*En tredje hovedproblemstilling* er hva som kan sies å være effekter av ubalansene. Økonomiske ubalanser innebærer et behov for gjenoppretting, i form av reduserte utgifter eller økte inntekter. Når størstedelen av inntektssiden er fastlåst i inntektssystemet, er det på utgiftssiden en kommune har størst mulighet til å gjennomføre tiltak. Vi gjennomfører ulike empiriske analyser for å undersøke hvilke utgiftsområder ubalansekommuner synes å stramme inn på.

## Data og metode

De statistiske analysene er basert på regnskapsdata for alle kommunene over perioden 1991-2003. Det finnes ikke noe objektivt mål for hva som skal defineres som balanse og hva som skal defineres som ubalanse. Ofte brukes nivået på netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene. Siden driftsresultatene på kommunenivå ofte er utsatt for tilfeldige svingninger, anbefaler det Tekniske Beregningsutvalg for kommunal økonomi at man bør se på driftsresultatene over flere år i sammenheng for å vurdere kommunens økonomiske situasjon.

På denne bakgrunn har vi klassifisert kommunene i 8 "ubalanseklasser" basert på netto driftsresultat i periodene 1991-96 og 1997-2003. I hver periode plasseres hver kommune i en av disse 8 klassene:

1. Netto driftsresultat større enn 3 prosent i alle år eller alle unntatt ett år.
2. Netto driftsresultat større enn 0 prosent i alle eller alle unntatt ett år, men ikke kommuner i gruppe 1.
3. Netto driftsresultat negativt i 1 av 6 år (7 år for perioden 1997-2003)
4. Netto driftsresultat negativt i 2 av 6 år
5. Netto driftsresultat negativt i 3 av 6 år
6. Netto driftsresultat negativt i 4, 5 eller 6 (og 7 for perioden 1997-2003) år og med gjennomsnittlig driftsresultat  $\Rightarrow$  0
7. Netto driftsresultat negativt i 4, 5 eller 6 (og 7 for perioden 1997-2003) år og med gjennomsnittlig driftsresultat mellom 0 og  $-1$  prosent
8. Netto driftsresultat negativt i 4, 5 eller 6 (og 7 for perioden 1997-2003) år og med gjennomsnittlig driftsresultat mindre enn  $-1$  prosent

Vi har altså basert klassifiseringen av de mest alvorlige ubalansene både på bakgrunn av antall år med negativt driftsresultat og på bakgrunn av gjennomsnittlig driftsresultat i hver delperiode.

Tabell A: Fordeling av kommuner etter grad av ubalanse, basert på netto driftsresultat. Antall kommuner<sup>1)</sup>.

Ubalanseklasse	1991-96	1997-2003
1 Balanse	100	36
2	188	136
3	0	5
4	75	101
5	51	82
6	5	29
7	9	28
8 Meget alvorlig ubalanse	0	10
<b>Totalt</b>	<b>428</b>	<b>427</b>

<sup>1)</sup> Data mangler for enkelte kommuner.

I vårt utvalg av kommuner var det 14 kommuner som hadde negative driftsresultat de fleste av årene 1991-96 (ubalanseklasse 6, 7 eller 8). I årene 1997-2003 var det 67 kommuner med i disse klassene for de mest alvorlige ubalansene.

### *Regresjonsanalyser*

For hver av periodene 1991-96 og 1997-2003 er det gjennomført regresjonsanalyser der graden av ubalanse (ubalanseklassen i kommunen) forklares av kjennetegn ved kommunen. Kjennetegnene er blant annet inntektsnivå og inntektsvekst, nivå og endring i folketallet og andre demografiske variabler, politiske variabler i kommunen (høyre/venstre-flertall, politisk konsentrasjon i kommunestyret). Vi har også studert betydningen av geografiske faktorer som andel av befolkningen som bor i tettsted, næringsstruktur med mer.

### *Forløpsanalyse*

I prosjektet har det også vært et mål å studere om det er de samme kommunene som har økonomiske problemer hele tiden, eller om kommunene beveger seg raskt mellom ubalanse og balanse. Dette har vi gjort ved en såkalt forløpsanalyse.

### *Utgiftsanalyse - konsekvenser av ubalanser*

En ubalansert økonomi kan ha mange konsekvenser. På kort sikt vil de fleste kommuner søke å rette opp økonomien ved å begrense utgiftene eller ved å søke etter nye inntektskilder. I rapporten undersøker vi sammenhenger mellom svak kommuneøkonomi og utgiftsveksten på ulike områder som skole, pleie og omsorg, barnehager, vedlikehold osv. Dette gjøres ved regresjonsanalyse av *utgiftsveksten* på ulike felt i 2003 og gjennomsnittlig driftsresultat de tre foregående årene. Vi finner at effekten av ubalanse på påfølgende utgiftsvekst varierer betydelig mellomutgiftsområdene.

### *Intervjuer*

I tillegg til statistiske analyser har vi også gjennomført kvalitative intervjuer blant politikere og administrativt ansvarlige i tre kommuner som har hatt problemer de senere årene.

## **Konklusjoner**

### *Inntektene er – selvsagt – viktige*

I likhet med tidligere undersøkelser finner vi i regresjonsanalysen at kommunenes inntekter har betydning for graden av finansiell balanse. Både i første halvdel av 1990-tallet og fra midten av 1990-tallet til i dag er det en klar tendens til at kommuner med høye inntekter, eller med vekst i inntektene, har større overskudd eller mindre underskudd enn kommuner med lave inntekter eller med svak vekst i inntektene.

Men mange kommuner har hatt ekstraordinære inntekter. Etter liberaliseringen av kraftsektoren har mange kommuner opplevd at eierandelene de har hatt i kraftsektoren har begynt å gi utbytte. Trolig har en rekke kommuner opplevd innfasingen av nye kraftinntekter som et viktig tilskudd til kommuneøkonomien. I en del kommuner har denne typen inntektstilskudd vært viktig for å rette opp ubalanser som oppsto på 1990-tallet. Nå er imidlertid perioden hvor utbyttene fra krafteierskapet økte, trolig over.

Vi finner også eksempler blant kommunene vi har intervjuet på at eiendomsskatt som en kilde til økte inntekter har vært av betydning for at kommuner har kommet ut av en økonomisk vanskelig situasjon, og dette kan gjelde flere kommuner. Oppslag i pressen tyder på at flere kommuner ønsker å øke eiendomsskatten for å rette opp underskudd, men det gjelder ikke alle kommuner med økonomiske

problemer. For det første kan slik skatt bare innkreves der det er bymessig bebyggelse. Det er i tillegg også kommuner som av politiske årsaker ikke ønsker å bruke eiendomsskatt som virkemiddel. For de sistnevnte kommunene kan eventuelle underskudd i noen grad framstå som selvvalgte.

### *Demografi og flytting*

Det har vært hevdet at både sterk befolkningsvekst og sterk befolkningsnedgang bidrar til å svekke kommuneøkonomien. Sammenhengene mellom endringer i folketallet og kommuneøkonomien er ikke enkle og kan finne sted gjennom ulike virkningsmekanismer. Vi finner at kommunene med sterkest nedgang i befolkningen har høyere driftsresultat enn andre kommuner. Det kan trolig tilskrives at befolkningsnedgangen oftest skjer i distriktskommuner, og at mange distriktskommuner har høyere inntekter per innbygger enn andre kommuner gjennom regiontilskuddene i inntektssystemet.

Når vi i regresjonsanalysene kontrollerer for betydningen av inntekter og andre kjennetegn, finner vi at sterkere befolkningsvekst går sammen med *bedre* kommuneøkonomi. En større befolkning krever på den ene siden store investeringer, noe som kan medføre at sterk befolkningsøkning gir økte underskudd på kort sikt. På den andre siden er det stort sett unge yrkesaktive som flytter, og selv om barna deres trenger barnehager og skoler, trenger de voksne lite kommunale tjenester, samtidig som de bidrar med skatteinntekter. Dette kan forklare at vi finner at sterkere vekst i folketallet gir bedre kommuneøkonomi, når vi i regresjonsanalysen kontrollerer for andre kjennetegn ved kommunen.

Inntektssystemet gir en kommune økte inntekter dersom alderssammensetningen endres i "utgiftskrevende" retning, dvs at det blir flere unge eller flere eldre. I prinsippet skal dette gi kommunene tilstrekkelige inntekter til å dekke de økte utgiftsbehovene ved en slik befolkningsendring. I regresjonsanalysene finner vi at flere unge relativt til antall eldre går sammen med en svekkelse av kommuneøkonomien. En tolkning av dette resultatet er at demografiske vridninger mellom aldersgrupper som begge er brukere av kommunale tjenester, medfører *omstillingskostnader*. Omstillingskostnadene har sitt opphav i at kommunen ikke kan eller ikke ønsker å bygge ned tilbudet til de eldre like raskt som man ønsker å bygge opp tilbudet til de unge, dersom for eksempel tallet på eldre går ned og antall unge øker. Siden inntektssystemet ikke kompenserer kommunene for slike omstillingskostnader, vil kommuner med store vridninger i befolkningsstrukturen kunne oppleve et sterkere utgiftspress enn andre kommuner. Dersom man ikke reduserer øvrige utgifter, slår det ut i form av reduserte overskudd.

Kommuner med sterk befolkningsvekst har en tendens til samtidig å ha en vridning i retning av flere unge relativt til antall gamle. I den grad vekstkommuner har økonomiske problemer, kunne det således tenkes at de skyldes slike demografisk betingede omstillingskostnader. Men konklusjonen om at sterkere befolkningsvekst er til fordel for kommuneøkonomien, står fast: Selv når vi i regresjonsanalysen kontrollerer for denne aldersvridningen i befolkningen, får vi som resultat at sterkere befolkningsvekst tilsier bedre kommuneøkonomi.

### *Størrelsen på kommunen*

De aller minste kommunene har gjennomgående bedre økonomi enn større kommuner. Det har trolig sammenheng med at svært mange av disse kommunene har høyere frie inntekter enn andre kommuner som følge av regiontilskuddene i inntektssystemet. Vi finner ingen separate effekter av kommunestørrelse i modeller der vi kontrollerer for inntekter og andre kjennetegn.

### *Betydningen av regresjonsanalysene*

Betydningen av inntekter og demografi på kommuneøkonomien i de regresjonsanalysene som presenteres i denne rapporten, er i hovedsak på linje med tidligere funn. Når det gjelder effekten av

endringer i forholdet mellom tallet på unge og eldre, finner vi effekter som man ikke tidligere synes å ha hatt sterkt fokus på.

Generelt må forklaringskraften i regresjonsanalysene karakteriseres som lav. Det betyr at andre forhold enn de kjennetegnene vi har kunnet inkludere i de statistiske modellene har vært viktige for om kommunene er i ubalanse eller ikke. Vanskelig målbare faktorer kan her spille inn; kultur, politiske samarbeidsforhold, måten kommunen er organisert på, dyktigheten blant administrative og politiske ledere eller politiske konfliktforhold av en art som ikke fanges opp av de indikatorene vi har benyttet.

#### *Statlige satsinger, investeringer og underskudd*

En samlet vurdering av data og intervjuer er at de mange statlige satsingene (bl. a. eldresatsing, psykiatri og skole) indirekte har bidratt til å svekke kommuneøkonomien. Disse satsingene ble gjennomført blant annet ved prisvridende tilskudd til investeringer og drift, samtidig som tilskuddene bare var tilgjengelige en begrenset periode. Til sammen gir dette sterke incentiver til å investere. I årene 1991-1996, hvor slike satsinger var av relativt liten betydning, finner vi at investeringene var lavere i kommuner med dårlig økonomi enn i kommuner med god økonomi. I denne perioden var egenfinansieringsgraden ved disse investeringene høy. I perioden 1997-2003, hvor de fleste og største satsingene fant sted, var investeringene i prosent av inntektene like høye i kommuner med dårlig økonomi som i kommuner med god økonomi. Det kan tyde på at en del kommuner med svak økonomi har investert mer enn det økonomien gav grunnlag for på lengre sikt. Intervjuene vi har foretatt i enkelte kommuner tyder på at man kan ha opplevd et sterkt press for å investere. Kunnskapen om hvilke økonomiske forpliktelser kommunen påtok seg, har nok også i en del kommuner vært mangelfull. Når de statlige satsingene hadde som mål å heve standarden der den var lavest, noe den ofte var i lavinntektskommuner, innebar disse satsingene at en del kommuner investerte over evne.

#### *Forløpsanalyse – mellom balanse og ubalanse*

For å studere hvor raskt og i hvilket omfang kommunene beveger seg mellom balanse og ubalanse, har vi gjennomført en forløpsanalyse. I forløpsanalysen opererer vi med andre klasser for finansiell ubalanse enn i regresjonsanalysen. De 4 klassene vi bruker, er definert ut fra gjennomsnittlig netto driftsresultat over de siste tre årene, i prosent av driftsinntektene:

1. lavere enn -1,5 prosent
2. mellom -1,5 prosent og 0
3. mellom 0 og 3 prosent
4. 3 prosent eller mer

For hvert år kan kommunen klassifiseres i en av de 4 ubalanseklassene. Vi studerer i forløpsanalysen antall kommuner som mellom ulike tidspunkt beveger seg mellom disse klassene.

#### *Endringer 1993-2003*

I perioden var det omtrent 100 kommuner som hadde positive driftsresultat (snitt over tre år) i alle år, dvs at den økonomiske situasjonen var relativt komfortabel. Samtidig har mange kommuner beveget seg mellom balanse og ubalanse. Tabellen nedenfor oppsummerer bevegelsene mellom balanse og ubalanse fra 1993 til 2003.

Tabell B Endring i ubalanse fra 1993 til 2003 for kommuner gruppert etter driftsresultatet i 1993. Prosent av kommunene i ubalanseklassene fra 1993.

Driftsresultat i 1993	Endring i ubalanseklasse fra 1993 til 2003			Antall i 1993
	Dårligere	Uendret	Bedre	
Lavere enn -1,5%		25%	75%	20
-1,5 til 0	18%	23%	59%	44
0 til 3%	38%	48%	14%	168
3 % eller høyere	73%	27%		189
Antall kommuner	209	147	65	421

Tabellen viser at blant de 20 kommunene med driftsresultat lavere enn -1,5 prosent i 1993, hadde tre fjerdedeler forbedret sin økonomiske situasjon i 2003, mens den gjenværende fjerdedelen forble i en situasjon med alvorlige ubalanser. Blant de 44 kommunene med moderat negative driftsresultat i 1993 (mellom -1,5 prosent og 0), var den økonomiske situasjonen forbedret i 2003 for nesten 60 prosent. De gjenværende forble i en ubalansert situasjon. Det er altså en gruppe kommuner som hadde store ubalanser både i 1993 og i 2003. En del av disse kommunene opplevde visse forbedringer midt på 1990-tallet, men problemene for disse økte igjen fram mot 2003. For de to siste kommunegruppene er bildet likedan: En høy andel har uendret økonomisk situasjon, mens en ikke ubetydelig andel får det verre.

Vi har altså en situasjon med mange kommuner som ikke har hatt alvorlige finansielle problemer i perioden, samtidig som mange kommuner har vært i ubalanse både i 1993 og i 2003. Denne situasjonen, tyder på at "god økonomi" eller "dårlig økonomi" for mange kommuner er en permanent tilstand det er vanskelig å komme ut av, innenfor tiårsperspektivet 1993-2003.

#### Endringer 1999-2003

Vi har studert endringene mellom 1999 og 2003 spesielt. I perioden falt driftsresultatet for kommunene totalt sett. Tabell B nedenfor viser en krystabulering av driftsresultatet i 2003 etter hvilket driftsresultat kommunen hadde i 1999. På den måten kan vi studere hvordan balanse- respektive ubalansekommunene har beveget seg mellom 1999 og 2003.

Tabell A Endring i ubalanse fra 1999 til 2003 for kommuner gruppert etter driftsresultatet i 1999. Prosent av kommunene i ubalanseklassene fra 1999

Driftsresultat i 1999	Endring i ubalanseklasse fra 1999 til 2003			Antall i 1999
	Dårligere	Uendret	Bedre	
Lavere enn -1,5%		18%	82%	11
-1,5 til 0	14%	22%	64%	36
0 til 3%	42%	48%	10%	198
3 % eller høyere	68%	32%		177
Alle kommuner	209	162	51	422

Tabellen viser at økonomien i perioden er betydelig svekket i mange kommuner med god økonomi i 1999, mens mange kommuner med til dårlig økonomi i 1999 har klart å rette opp ubalansene.

De fleste (9 av 11) kommuner med svært alvorlige ubalanser i 1999 (driftsresultat lavere enn -1,5 %) har forbedret driftsresultatet til 2003, og 8 av disse har positivt driftsresultat. Ser vi de 47 kommunene med negative driftsresultat i 1999 under ett, har omtrent 2/3 av dem bedret driftsresultatet så mye at de har fått positive driftsresultat i 2003. 5 av disse kommunene har driftsresultat på mer enn 3 prosent i

2003. Denne opprettingen av økonomien i kommuner med ubalanser, skjer i en situasjon med generell nedgang i driftsresultatene i kommunene.

En stor del av kommunene med god økonomi i 1999 (driftsresultat på mer enn 3 prosent) har imidlertid fått alvorlige problemer i 2003. Bare 1/3 av kommunene med driftsresultat på mer enn 3 prosent i 1999 hadde slike driftsresultater også i 2003. Nesten ¼ av de kommunene som hadde driftsresultat på 3 prosent eller mer i 1999, hadde negative driftsresultat i 2003. Det er altså en sterk nyrekruttering av kommuner til gruppen av kommuner med økonomiske problemer i perioden 1999-2003.

Et interessant spørsmål er om vi kan finne noen særtrekk ved de kommunene som har klart å rette opp økonomien i perioden 1999-2003, i forhold til de øvrige kommunene. Vi finner ingen klare tendenser i det datamaterialet vi har samlet inn og benyttet i analysene til denne rapporten. Den eneste påviselige forskjellen mellom de "ubalansekommunene" som de siste årene har rettet opp økonomien og de ubalansekommunene som ikke gjorde det, er at "opprettingskommunene" hadde en langt høyere sosialistandel i kommunestyret enn de kommunene som ikke rettet opp økonomien. Mens man i tidligere analyser noen ganger har funnet at høy sosialistandel gir større underskudd, finner vi altså det motsatte her. Vi finner imidlertid en noe høyere sosialistandel også i kommuner hvor driftsresultatet ble svekket i perioden 1999-2003, sammenlignet med kommuner uten eller med mindre svekkelser av driftsresultatet. Det synes altså ikke å være noen enkel sammenheng mellom høyre/venstre dominans og kommuneøkonomien de siste årene. Analysene gir ikke svar på hva som gjør at noen kommuner med betydelige problemer i 1999 har klart å rette opp kommuneøkonomien fram til 2003, mens andre kommuner ikke har maktet dette.

#### *Kommuner med dårlig økonomi sparer på vedlikeholdet...*

Hva er så konsekvensene av ubalanser? Basert på en spørreundersøkelse mot kommuner der kommunene selv bedømmer bygningsmassens tilstand, finner vi en klar sammenheng mellom underskudd og dårlig vedlikeholdte kommunale bygg. Jo lavere netto driftsresultatet var i 7-årsperioden 1997-2003, desto dårligere er den bygningsmessige tilstanden i 2004, slik kommunene selv vurderer den.

Vi finner få eller ingen kommuner med lave driftsresultat som anser vedlikeholdssituasjonen som god. Selv om vedlikeholdet gjennomgående anses som godt blant kommunene med høye driftsresultat, er det likevel en ganske stor del av disse kommunene som anser sin bygningsmasse som dårlig vedlikeholdt. Dårlig økonomi gir altså entydig dårlig vedlikehold, mens god økonomi som oftest, men langt fra alltid, gir godt vedlikehold. Man kan spekulere i hvorvidt de sterke investeringsinsentivene som har ligget i de statlige satsingene har bidratt til å trekke ressurser bort fra vedlikehold og i retning av nyinvesteringer, og derigjennom indirekte bidratt til å svekke vedlikeholdet på eksisterende bygg.

#### *... og på løpende forbruk*

Kommuner med lave eller negative driftsresultat har gjennomgående lavere vekst i driftsutgiftene enn kommuner med høyere driftsresultat. En analyse basert på utgiftsdata fra 2003 tyder på at hvert prosentpoengs svekkelse av driftsresultatet de foregående årene, målt som andel av inntektene, dempet de samlede driftsutgiftene per innbygger i 2003 med omtrent 0,3 prosent. Resultatene viser at utgiftene til kirke/kultur og samferdsel var sterkest utsatt for innstramminger i 2003 som følge av tidligere års underskudd. Pleie/omsorg og i noe mindre grad grunnskolen var også utsatt, mens vi ikke fant noen effekter av foregående års driftsresultat på kommunenes utgifter til barnehager og helse/sosial/barnevern.

#### *Vanskelig å regulere*

Norske kommuner har i prinsippet ikke adgang til å ha negative netto driftsresultater, dvs. at differansen mellom driftsinntekter og driftsutgifter skal være minst like stor som avdragene og renteutgiftene. Likevel har antall kommuner med negative driftsresultat steget raskt de senere årene.

Reguleringsregimet har de senere årene ikke kunnet hindre at en del kommuner, helt lovlig, har hatt negative driftsresultater. Mye tyder på at det kan ta flere år fra en situasjon oppstår hvor utgiftene overstiger inntektene, til kommunen gjennomfører større tiltak på inntektssiden eller utgiftssiden for å skape balanse i regnskapene. Intervjuer vi har gjennomført kan tyde på at kommuner isteden kan velge å vente på at staten skal bidra til å rette opp økonomien. Det synes også vanskelig i slike situasjoner å bli enige om annet enn å trekke på eventuelle fonds. Når fondene er oppbrukt, og utgifter og eventuelt inntekter må justeres, er budsjettproblemen blitt større.

For en del kommuners vedkommende har man i noen år kunnet finansiere negative driftsresultater gjennom å trekke på fonds som er oppstått som resultat av verdiøkninger på kommunens eierandeler i kraftselskap. Vi kjenner ikke det konkrete omfanget av slik oppbygging og bruk av fonds, men tror at de fleste kommuner som har hatt muligheter til det, har trukket på kraftformuen for å finansiere underskudd i perioder.

#### *Netto driftsresultat og formuesbevaring*

Det norske reguleringsregimet for kommunesektoren er basert på det såkalte formuesbevaringsprinsippet. Prinsippet innebærer at en kommunes samlede formue – realkapital og finansielle fordringer fratrukket gjelden – ikke skal avta over tid. Hvilke implikasjoner dette prinsippet skal ha for hvor stort netto driftsresultat kommunene kan ha, og endog hvorvidt netto driftsresultat er en god indikator for hvorvidt formuen opprettholdes, er usikkert.

Netto driftsresultat – driftsinntekter fratrukket summen av driftsutgifter og renteutgifter og avdrag – har kjente mangler som mål på formuesbevaring. Beregninger tyder på at en teoretisk korrekt indikator der nominelle renteutgifter erstattes av realrenteutgifter og avdrag erstattes med avskrivninger verdsatt til gjenanskaffelsesverdi, i gjennomsnitt skal være i størrelsesorden 3 prosent av inntektene for at formuen skal bevares. For den enkelte kommune kan imidlertid kravet til driftsresultatet være både høyere eller lavere enn dette, avhengig av hvor stor gjeld kommunen har. Med eksisterende datagrunnlag er det i dag ikke mulig å sette spesifikke krav til netto driftsresultat for den enkelte kommune basert på formuesbevaringsprinsippet, selv om det er gode teoretiske grunner til å gjøre det.

#### *Absolutt eller relativ formuesbevaring*

En komplikasjon ved prinsippet om formuesbevaring er at det både kan tolkes som et krav om at formuen skal opprettholdes i absolutt verdi og som et krav om at formuen skal opprettholdes som andel av de løpende inntektene. Dersom den siste tolkningen legges til grunn, må driftsresultatet være høyere i kommuner med sterk vekst for å sikre at sparingen blir høy nok til å bygge opp formuen i takt med inntektene. I kommuner med nedgang i folketall og inntekter, blir kravet til sparing desto lavere, noe som er et argument for at kravet til overskudd bør være mindre strengt i slike kommuner. Basert på veksten i kommunesektoren de senere årene peker et krav om relativ formuesbevaring i retning av at netto driftsresultat i gjennomsnitt bør være 5-6 prosent av inntektene, altså langt høyere enn i dag.