

Rapport 2005-027

**Finansielle ubalanser
i kommunene**

Finansielle ubalanser i kommunene

Utarbeidet for
Kommunal- og
regionaldepartementet

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Problemstillinger	13
1.3 Innholdet i rapporten.....	14
2 KRITERIER FOR FINANSIELL UBALANSE	15
2.1 Hva betyr balansert økonomi i kommunene?.....	15
2.1.1 Krav til overskudd før lån og gjeld.....	15
2.1.2 Balanse i driften - ”golden rule” og formuesbevaring	17
2.1.3 Forskjeller mellom ”golden rule”-krav og krav basert på overskudd/gjeld.....	17
2.2 Formuesbevaring og netto driftsresultat	19
2.2.1 Avvik mellom avdrag og avskrivninger.....	19
2.2.2 Betydning av renteberegningene i netto driftsresultat	20
2.3 Tolkninger av formuesbevaringsprisenippet.....	22
2.3.1 Absolutt eller relativ formuesbevaring	22
2.3.2 Ulike krav for ulike kommuner?.....	23
2.4 Oppsummerende kommentarer	24
3 KJENNETEGN VED KOMMUNER I ØKONOMISK UBALANSE.....	26
3.1 Valg av indikatorer	26
3.2 Datamaterialet.....	28
3.3 Kommuner med ubalanser siden 1991.....	28
3.4 Hypoteser om årsaker til ubalanser.....	31
3.4.1 Kommunens inntekter	31
3.4.2 Demografi.....	32
3.4.3 Politikk	33
3.4.4 Konjunkturer.....	34
3.4.5 Gjeld og fordringer	34
3.4.6 Kultur	35
3.5 Kjennetegn ved ubalansekommuner: Bivariate analyser.....	35
3.5.1 Geografi.....	36
3.5.2 Inntekt, finansiell situasjon.....	38
3.5.3 Initial finansiell situasjon	40
3.5.4 Konjunkturer.....	41
3.5.5 Strukturelle kjennetegn	42
3.5.6 Demografi.....	46
3.5.7 Politikk	49
3.6 Kjennetegn ved ubalansekommuner: Regresjonsanalyse	52
3.6.1 Innledning.....	52
3.6.2 Resultater 1991-1996.....	54
3.6.3 Resultater 1997-2003.....	56
3.6.4 Regresjonsanalyse: Kjennetegn ved kommuner med <i>meget</i> <i>alvorlige ubalanser</i> i perioden 1997-2003	60
3.6.5 Oppsummering	62
4 ENDRINGSANALYSE.....	63

4.1	Kjennetegn ved kommuner som endret status mellom perioden 1991-96 og perioden 1997-2003.....	64
4.1.1	Innledning.....	64
4.1.2	Fra balanse i periode 1 til ubalanse i periode 2	65
4.1.3	Oppsummerende merknader.....	69
4.2	Hvor raskt skjer overgangene mellom balanse og ubalanse?.....	69
4.2.1	Endringer 1993-2003	69
4.2.2	Endringer 1999-2003	74
4.3	Oppsummerende merknader	77
5	KONSEKVENSER AV UBALANSER	78
5.1	Innledning	78
5.2	Vedlikehold	78
5.3	Ubalanser og utgiftsområder	80
5.4	Oppsummerende merknader	83
6	CASESTUDIER AV TRE KOMMUNER.....	85
6.1	Innledning	85
6.1.1	Inntektene er viktige	86
6.1.2	Investeringer og statlige handlingsplaner.....	87
6.1.3	Politikk og politisk konkurranse.....	87
6.1.4	Politikere og administrasjon.....	88
6.1.5	Kraftpenger og kommuneøkonomi.....	88
6.1.6	Respons på begynnende ubalanser og reguleringsregimet.....	89
6.1.7	Konsekvenser av ubalanser	89
6.1.8	Avsluttende merknader	89
	VEDLEGG 1: INTERVJUER I TRE KOMMUNER.....	92

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

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. På tross av at netto driftsresultatet har sine svakheter, er det få alternativer.

Bakgrunn

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.

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 var 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 kommuner¹⁾.

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
Totalt	428	427

¹⁾ 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.

Regresjonsanalyse

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.

Intervju

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 kompensere 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 regionstilskuddene 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 (gjennomsnitt 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 negativt 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 krysstabulering 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. Fem 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. Det betyr at differansen mellom driftsinntekter og driftsutgifter skal være minst like stor som avdragene og renteutgiftene. Likevel har antall kommuner med negative driftsresultater 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 budsjettproblemene 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

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kommunene spiller en viktig rolle i det norske samfunnet gjennom sitt ansvar for å tilby befolkningen viktige velferdstjenester som skole, omsorg og pleie. Gjennom inntektssystemet tildeles kommunene hvert år økonomiske ressurser gjennom rammetilskudd, øremerkede tilskudd og skatter. Kommunene har varierende handlefrihet med hensyn til prioriteringer og kvalitet på tilbudet. Krav til hvordan tjenestene skal utformes og produseres, samt befolkningens rettigheter er hjemlet i lovverket. Det setter grenser for de lokale prioriteringene.

I prinsippet kunne man tenke seg at kommunene hadde full frihet til å tilpasse utgiftene til inntektene, slik tilfellet er for den norske staten.¹ Dersom folkets valgte representanter ønsker å finansiere offentlige utgifter med låneopptak, vil jo lånene måtte finansieres og tilbakebetales. Dermed ville økt forbruk i dag innebære lavere forbruk i framtiden, gjennom høyere renteutgifter og avdragsbetalinger. Norge og alle andre land med flere nivåer av offentlig forvaltning har regler som begrenser hvor store underskudd lavere forvaltningsnivåer kan påta seg. Årsakene er flere, blant annet at det kan oppstå uønsket skattekonkurranse mellom kommuner, at kommunale skattevedtak kan ha uønskede nasjonale konsekvenser, og ønsker om kontroll med statlige tilskudd til kommunene. Politiske imperfeksjoner på lokalt nivå, blant annet muligheten for at politikere ikke har en tilstrekkelig langsiktig planleggingshorisont, er også argumenter for å begrense den lokale finansielle handlefriheten.

Dagens kommunelov, som trådte i kraft i 2001, krever at kommunens budsjett skal gjøres opp i regnskapsmessig balanse. Dersom regnskapet etter årets utløp likevel viser underskudd, for eksempel som følge av sviktende skatteinntekter, krever loven at underskuddet dekkes opp i løpet av det påfølgende året (ved "særlige forhold" åpner loven for at underskuddet kan dekkes inn i løpet av ytterligere to år). Statens budsjettkontroll gjennom fylkesmennene begrenser seg generelt bare til at disse reglene følges, i tillegg til et krav om at det skal foreligge en 4-årig økonomiplan. Før de nye reglene i kommuneloven trådte i kraft i 2001, måtte *alle* kommuner og fylkeskommuner ha godkjenning fra departementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. I dagens kommunelov er det bare kommuner som anses å være i økonomisk ubalanse

¹ Men ikke for statene som er med i EU. Av lignende grunner som kommuneloven begrenser underskudd og låneopptak i norske kommuner, setter EUs stabilitetspakt klare grenser for statenes budsjettunderskudd og låneopptak.

(registrert i det såkalte ROBEK-registeret) som trenger statlig godkjenning av låneopptak. Endringen i kommuneloven fra 2001 innebar også andre begrensninger i den statlige styringen. Blant annet ble det vedtatt en betydelig forenkling i reglene for hvordan kommunens økonomiplan skal utformes, i tillegg til at departementets muligheter til å vedta forskrifter for hvordan økonomiplanen skal utformes, ble begrenset. Hovedbegrunnelsen for å gi mer frihet til kommunene har trolig vært å motivere dem til økt effektivitet gjennom å gi økte muligheter til lokale initiativ og prioriteringer. Gjennom å tone ned formkravene til hvordan økonomiplanen skal utformes, ønsket man å bidra til at den brukes etter hensikten av lokalpolitikere og administratorer; som premissleverandør for debatt, prioritering og styring i kommunen.

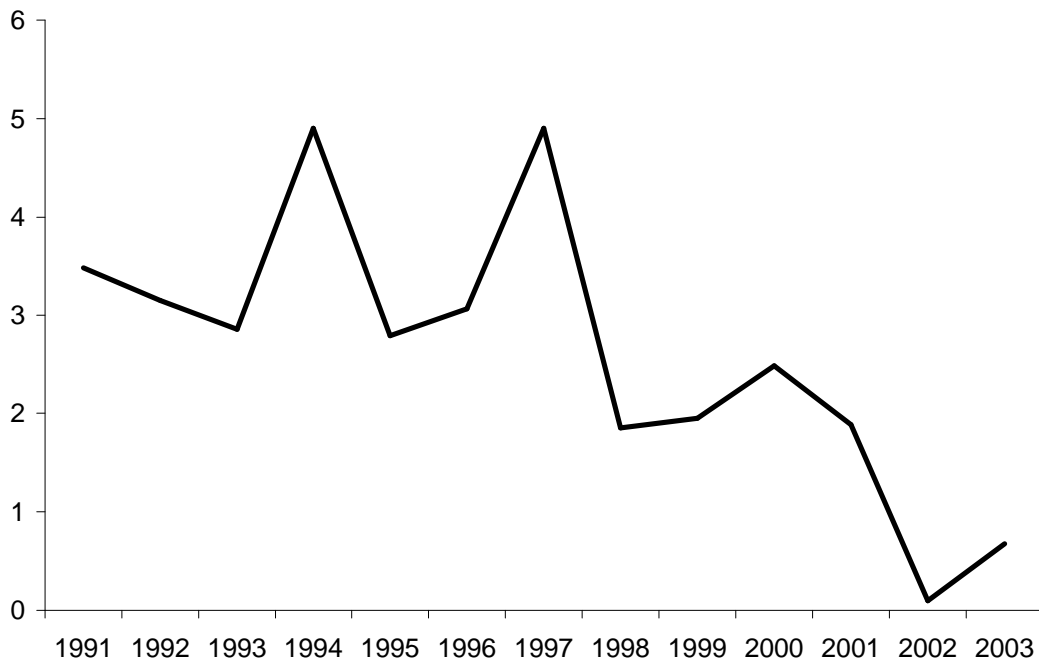
Kravet om et budsjett i regnskapsmessig balanse er ikke til hinder for at en kommune kan sette opp et budsjett som innebærer negativt netto driftsresultat. Grunnen er at budsjettet kan balanseres ved å bygge ned finansielle fordringer (fond, akkumulerte overskudd).

Selv om budsjettet ble gjort opp i balanse, kan det endelige regnskapet vise underskudd. Enkelte inntekts- og utgiftskomponenter er svært usikre; det gjelder især finansielle poster som renteutgifter, utbytte og verdiendringer på finansielle fordringer. Slike verdiendringer, som f. eks. endringer i aksjeverdier skal føres som poster på inntektsregnskapet. Reguleringene innebærer at et regnskapsmessig underskudd skal dekkes inn i form av høyere overskudd i løpet av de påfølgende år.

Kommunene har altså krav på seg om å tilby tjenester som tilfredsstillende lovbestemte krav til kvalitet og omfang. I tillegg er kommunepolitikere stilt overfor befolkningens forventninger og krav. Samtidig er kommunens inntektsside i stor grad låst gjennom det statlige rammetilskuddet, og begrensninger i den kommunale beskatningen. Det innebærer at det er særlig på utgiftssiden kommunepolitikere har innflytelse. Den lokale handlefriheten på inntektssiden begrenser seg i stor grad til å bestemme om og eventuelt hvor høy den kommunale eiendomsskatten skal være. Det er også et kommunalt spillerom for hvor høye brukerbetalingene skal være.

Mens kommunene på store deler av 1990-tallet opplevde en sterk inntektsvekst, har inntektene vokst mindre de senere årene. Det har gjort det vanskeligere enn før å balansere budsjettene og samtidig oppfylle lovkravene og folks forventninger til de kommunale tjenestene. Det har foregått og foregår et løpende arbeid for å få mer igjen for hver krone i kommunene. Likevel er det et økende antall kommuner som siden slutten av 1990-tallet har kommet i en vanskelig økonomisk situasjon – utgiftene vokser sterkere enn inntektene. Ett mål på graden av finansiell balanse i kommunene er gjennomsnittlig netto driftsresultat. I de fleste årene fram til 1997 lå dette driftsresultatet mellom 4 og 6 prosent av brutto driftsinntekter. Deretter har driftsresultatet i kommunene falt dramatisk. Gjennomsnittet for årene 2002 og 2003 var knapt ½ prosent av brutto driftsinntekter, jf. Figur 1.1.

Figur 1.1 Netto driftsresultat i kommunene, prosent av brutto driftsinntekter.



Kilde: SSB.

Dette nivået er langt lavere enn det som er bærekraftig på lang sikt. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anser at netto driftsresultat i gjennomsnitt bør være på ca. 3 prosent av inntektene for at kommunen kan sies å være i en balansert økonomisk situasjon. Den problematiske kommuneøkonomien illustreres også ved økningen i tallet på kommuner som er oppført i registeret for betinget registrering og kontroll (ROBEK). Per 1. september 2004 var 121 kommuner oppført i registeret, drøyt 1/4 av alle norske kommuner.

1.2 Problemstillinger

Utviklingen i kommuneøkonomien, som er beskrevet foran, reiser en lang rekke spørsmål. I denne rapporten, som er utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og Regionaldepartementet, skal vi fokusere på noen av disse spørsmålene.

Spørsmål vi retter søkelyset mot, er:

- Er det spesielle *kjennetegn* ved kommuner som er kommet i økonomisk ubalanse, og i så fall hvilke? Slike kjennetegn kan *for eksempel* være størrelse, inntektsvekst, demografiske forhold og politiske faktorer.
- Hva er *konsekvensene* av økonomiske ubalanser? Konsekvenser kan for eksempel være, redusert velferdstilbud til befolkningen, og i så fall hvilke tilbud (type sektor, vedlikehold, annet)?
- Hvilke *kriterier* bør oppfylles for at en kommune skal sies å være i økonomisk balanse, og hvilke empiriske indikatorer er egnet til å måle ubalanser?

1.3 Innholdet i rapporten

I rapporten drøfter vi først hvordan man kan operasjonalisere begrepet ubalanse og hvilke data som er tilgjengelige for å avgjøre om en kommune er i balanse eller ubalanse. Dette er innholdet i kapittel 2.

I kapittel 3 beskrives balansen i kommunene basert på den definisjon av ubalanse som er valgt. Vi klassifiserer i dette kapitlet kommunene i 8 balanseklasser i to perioder, 1991-1996 og 1997-2003. Klassifiseringen er basert på antall år med negativt netto driftsresultat og på gjennomsnittlig driftsresultat i hver av de to periodene. I kapitlet vises resultatet av ulike statistiske analyser av sammenhengen mellom en rekke empiriske kjennetegn ved kommunen og kommunens balansesituasjon. Hensikten er å identifisere mulige strukturelle årsaker til økonomiske ubalanser.

I kapittel 4 studerer vi nærmere overgangene fra balanse til ubalanse og fra ubalanse til balanse. Er det de samme kommunene som har problemer hele tiden, eller "rullerer" kommunene mellom balanse og ubalanse? Hva kjennetegner eventuelt kommuner som beveger seg mellom de to tilstandene? Hvor raskt beveger de seg? I kapitlet studeres først kjennetegn ved kommuner som endret balansestatus fra perioden 1991-96 til perioden 1997-2003. I tillegg har vi gjennomført *forløpsanalyser* der vi ser på hvor raskt kommuner beveger seg mellom balanse og ubalanse. Også i forløpsanalysene klassifiseres kommunene etter grad av ubalanse basert på netto driftsresultat, men på en noe annerledes måte enn det som gjøres i kapittel 3.

I kapittel 5 drøfter vi konsekvensene av ubalanser. Vi studerer sammenhengen mellom driftsresultat og vedlikehold og mellom driftsresultat og utgiftsvekst på ulike områder som kommunene er ansvarlig for.

For å få et bedre grep på årsakene til, og virkningene av, ubalanser, har vi gjennomført en case-studie gjennom intervjuer i tre kommuner. Alle kommunene har hatt eller er fortsatt i ubalanse siden 1990. Våre vurderinger basert på intervjuene er presentert i kapittel 6. I vedlegg 2 dokumenteres intervjuene mer i detalj.

2 Kriterier for finansiell ubalanse

Det er en rekke grunner til at stater begrenser kommunenes økonomiske handlefrihet, jf. kapittel 1. Slike reguleringer krever indikatorer for å avgjøre om kommunene er i en balansert økonomisk situasjon eller ikke. Alle land har ulike typer reguleringer for å sikre en balansert økonomisk utvikling i kommuner, fylker og delstater, jf. Joumard og Kongsrud (2003). På nasjonsnivå har flere land vedtatt bestemmelser som begrenser hvor store budsjettunderskudd og hvor stor gjeld hvert land kan ha, jf. også Joumard m.fl. (2004).

2.1 Hva betyr balansert økonomi i kommunene?

Det er ikke opplagt hva som skal legges i begrepet balansert økonomisk utvikling. En intuitiv tilnærming kan være at budsjettet i en eller annen forstand skal kunne videreføres uten at det fører kommunen inn i noen krise. Men omverdenen er ikke konstant. Kvalitetskravene – og dermed kostnadene – innen grunnskolen og helsevesenet endres over tid, og antall innbyggere i ulike aldersgrupper forandrer seg. Ideelt sett burde derfor vurderingen av om kommunens politikk er balansert eller ikke, være basert på framskrivninger av kostnader og inntekter under bestemte forutsetninger om prioriteringene i kommunen.

En slik framoverskuende vurdering er vanskelig å gjennomføre i praksis. Normalt blir derfor vurderinger av balansen i den økonomiske situasjonen gjort på basis av ett års budsjett/regnskap. Spørsmålet blir da om budsjettet/regnskapet dette ene året kan gjentas ”på lang sikt”, uten hensyn til om det skjer endringer som påvirker kommunens inntekter og utgifter. Det er kriterier for å vurdere budsjettet eller regnskapet ett enkelt år som vi ser på i dette avsnittet.

Med balansert økonomisk utvikling skal vi mene at kommunene kan innfri sine forpliktelser etter hvert som de forfaller. Gjeldsbetjeningen og størrelsen på gjelden blir dermed sentral.

2.1.1 Krav til overskudd før lån og gjeld

En vanlig definisjon av balanse er at gjelden ikke skal øke over tid. Økende gjeld betyr økende rentebetalinger, og dersom inntektene er konstante, må tjeneste-

tilbudet reduseres. Normalt ses gjelden i forhold til inntektene, slik at kriteriet blir at (netto)gjelden som andel av inntektene ikke skal øke.

Utviklingen i gjelden vil være bestemt av overskudd før lånetransaksjoner (OFL), altså forskjellen mellom sum inntekter og sum utgifter inklusive kapitalinntekter og fratrukket renteutgifter og investeringsutgifter:

$$OFL = DI - DU - NRU - BTOINV$$

Hvor:

DI	Driftsinntekter
DU	Driftsutgifter
NRU	Netto renteutgifter
BTOINV	Bruttoinvesteringer

Uten verdiendringer på fordringer og gjeld vil gjelden være konstant dersom overskuddet før lån er null. Dersom inntektene vokser over tid, kan man tillate seg at også gjelden vokser over tid for at gjelden som andel av inntektene skal være stabil. En situasjon med permanente underskudd kan altså opprettholdes over tid dersom inntektene vokser.

Vi kan merke oss at det kravet til holdbar budsjettbalanse som er beskrevet over ikke innebærer noen krav til *nivået* på gjelden; økonomien kan være balansert både med et høyt og et lavt nivå på gjelden. Det betyr naturligvis ikke at nivået på gjelden er uten betydning. Jo høyere gjelden er, desto høyere blir renteutgiftene. Dersom inntektene er gitt, blir det tilsvarende mindre igjen til å produsere tjenester til kommunens innbyggere.

Internasjonalt er det mange land, både på nasjonsnivå og for administrative enheter på lavere nivå, som har krav til overskudd før lån eller til gjelden². Eksempelvis har 45 av USAs delstater et krav om at guvernøren må presentere et balansert budsjett, mens 34 delstater har krav om at det skal *vedtas* et balansert budsjett. EU har krav om at offentlig overskudd maksimalt skal være 3 prosent av BNP og brutto gjeld maksimalt 60 prosent av BNP. Ofte er budsjettkravene framoverskuende eller basert på konjunkturkorrigerte indikatorer. Dette gjenspeiler at vurderinger av hvorvidt en kommune (eller et land) er i en balansert økonomisk situasjon, må ta hensyn til utviklingen over flere år.

Kravene som landene har fastlagt, er basert på pragmatiske vurderinger, blant annet av hvor alvorlige ubalansene er, hvor lett kravene blir forstått, samt av politiske vurderinger. Ved å ha grenser for hvor store underskuddene eller gjelden kan bli, er man i første rekke opptatt av å hindre en ukontrollert gjeldsøkning, som over tid vil gi store rentebetalinger, og som derigjennom vil "spise opp" mye av kommunenes løpende inntekter.

² Innholdet bygger i hovedsak på Joumard og Kongsrud (2003).

2.1.2 Balanse i driften - ”golden rule” og formuesbevaring

Et alternativt krav til holdbar budsjettbalanse er i litteraturen kjent under navnet ”the golden rule”. Den sier at *kommunene kan lånefinansiere investeringer, men driften må gå i balanse*. Dette kravet minner om de kravene som er nedfelt i kommuneloven i Norge, nemlig at formuen skal bevares. Mange land har, på lignende måte som i Norge, lignende krav til balanse i driften i kommunene og andre regionale administrative og politiske enheter. Hvilke inntekts- og utgiftsarter som indikatorene består av, kan imidlertid variere.

Tanken bak kravet om balanse i driften er at når kommunene foretar investeringer, skaffer de seg også reelle verdier. Dersom disse verdiene motsvares av en tilsvarende økning av gjelden, vil netto formue (”egenkapitalen”) ikke påvirkes. For at netto formue skal være stabil over tid, må vi ta hensyn til verdiendringer på investeringsobjektet. Dette kan enklest tilnærmes ved at løpende avskrivninger regnes som en del av kostnadene. I så fall må det være nettoinvesteringene som kan finansieres med nye lån. Dette kan oversettes til at driftsinntekter fratrukket driftsutgifter, renteutgifter og avskrivningene skal være positive. I en situasjon med inflasjon er det realrenteutgiftene som skal trekkes fra.

Formuesbevaring innebærer at differansen mellom driftsinntekter og driftsutgifter skal være tilstrekkelig til å dekke nødvendige rentebetalinger på kommunens gjeld samt verdiforringelsen av kommunens realkapital (avskrivningene):

$$\text{Driftsinntekter} - \text{driftsutgifter} - \text{netto renteutgifter (realrente)} - \text{avskrivninger} > 0$$

Denne indikatoren benevnes korrigert netto driftsresultat (KNDR). Avskrivningene forutsettes målt til gjenanskaffelsesverdi.

2.1.3 Forskjeller mellom ”golden rule”-krav og krav basert på overskudd/gjeld

Det foregår en løpende debatt i Europa om hensiktsmessigheten av denne typen indikatorer og begrensninger i offentlig handlefrihet sammenlignet med ”golden rule”-baserte indikatorer, i forbindelse med kravene til opprettholdbar finanspolitikk i den europeiske Stabilitets- og vekstpakten. De eksisterende indikatorene er basert på grenser for offentlig sektors overskudd for lån og for nivået på offentlig brutto gjeld. Et sentralt skille i debatten er mellom tilhengere av denne typen indikatorer og tilhengere av ”golden rule”-baserte indikatorer.

En viktig forskjell mellom de to typene indikatorer er at indikatorer basert på overskudd før lån og nettogjeld er kritisert for å gi for sterke incentiver til å redusere oppbygging av offentlig realkapital, siden det politisk sett er lettere å skjære ned på realinvesteringer enn på løpende forbruk. ”Golden rule”-baserte reguleringer er på sin side kritisert for ikke å hindre overdreven gjeldsoppbygging. I norske kommuner har investeringsnivået vært høyt de senere årene, og i en del kommuner kan det ha vært høyere enn det en forsvarlig langsiktig utvikling tilsier. Hvorvidt dette har sammenheng med at reguleringene av sektoren har vært basert på driftsresultatet (en ”golden rule”-variant) og ikke på overskudd før lån, er usikkert, og kan fortjene en nærmere undersøkelse.

Hva som er en hensiktsmessig indikator, og hvordan den skal anvendes i et reguleringsregime, må ta hensyn til den aktuelle konteksten, herunder hvordan politiske og administrative aktører vil oppfatte indikatorene. I den europeiske debatten synes det å være enighet om å vurdere aktuelle indikatorer opp mot følgende ideelle krav som indikatorene på budsjettbalanse bør oppfylle (Kopits og Symansky, 1998): 1) reguleringen bør være veldefinert, 2) regelen bør være transparent, 3) den bør være enkel, 4) reguleringene bør være fleksible, 5) reglene skal være adekvate med hensyn til målene som reguleringen har til hensikt å oppnå, 6) reguleringen skal kunne håndheves, 7) regelsettet bør være internt konsistent og 8) reguleringene må støttes av øvrig politikk. Det ligger utenfor rammen av denne rapporten å drøfte aktuelle reguleringer og indikatorer for den norske kommunesektoren opp mot disse kriteriene, men vi vil likevel nedenfor peke på enkelte momenter til en slik drøfting.

Et moment som har vært trukket fram i debatten er at "golden rule"-indikatorer (slik som netto driftsresultat) innebærer et skarpt skille mellom forbruk og investeringer. I praksis er det en rekke tiltak som regnskapsmessig må føres som løpende utgifter (forbruk), men som i realiteten påvirker forbruksmulighetene i framtiden. Slike tiltak har derfor i det minste delvis karakter av å være investeringer. Dette kan være vedlikeholdsutgifter og det kan være tiltak for å effektivisere virksomheten for eksempel i form av omorganiseringer og videreutdanning. At visse typer tiltak (investeringer i bygg og maskiner) kan lånefinansieres mens andre typer tiltak (videreutdanning, organisasjonsutvikling, effektivisering) ikke kan lånefinansieres, samtidig som begge typer tiltak har konsekvenser i framtiden, innebærer en uheldig vridning i incentivene kommunen står overfor.

Et annet viktig spørsmål er om balansekravene bør gjøres gjeldende hvert år. Føringerne fra teorien er at balansekravene skal gjelde på lang sikt og ikke hvert år. En grunn til dette er at inntektene alltid vil variere en del – dels tilfeldig og dels konjunkturtelt – og at det ikke er optimalt at alle disse variasjonene slår umiddelbart ut i forbruk eller investeringer. I tråd med dette er EUs balansekrav utformet som krav om balanserte budsjetter på mellomlang sikt, og i form av konjunktur-korrigerede indikatorer. Fra 2001 er det i Finland et krav om at kommunene skal ha et balansert budsjett "på mellomlang sikt" (Joumard og Kongsrud, 2003). Men det er i mange land, også i Norge, krav om balanse eller overskudd i hvert enkelt år.

Ideelt sett burde kravene til gjelden være krav om hvor stor netto gjeld kan være. Krav til netto gjeld er vanskelige å implementere fordi mange kommuner har store bruttofordringer som er vanskelige å verdsette. Derfor vil man ofte i praksis være henvist til å benytte brutto gjeld som indikator. Innenfor EU har man valgt å legge kravene til brutto gjeld, noe som ikke er særlig problematisk for land med neglisjerbare bruttofordringer. Dersom bruttofordringene er store, som i mange norske kommuner, vil imidlertid krav til netto gjeld i liten grad bli bindende siden en kommune kan finansiere investeringer ved å bygge ned fordringer. Som følge av liberaliseringen av kraftsektoren har mange kommuner fått synliggjort store formuesverdier på sine eiendeler i kraftselskaper. Deler av disse verdiene er omplassert i andre finansielle fordringer. Det er med andre ord et relativt stort antall kommuner med ikke ubetydelige bruttofordringer. Derfor synes reguleringer basert på netto gjeld lite hensiktsmessig for norske kommuner.

2.2 Formuesbevaring og netto driftsresultat

Vi så foran at formuesbevaringsprinsippet innebærer at det korrigerede netto driftsresultatet (KNDR) skal være større enn null. Som indikator for finansiell balanse i norske kommuner har netto driftsresultat stått sentralt.

$$\text{Driftsinntekter} - \text{driftsutgifter} - \text{netto renteutgifter (nominell rente)} - \text{Netto avdrag} = \text{Netto driftsresultat (NDR)}$$

Det er to viktige forskjeller mellom korrigeret netto driftsresultat og netto driftsresultat:

- Netto driftsresultat måler de nominelle renteutgiftene, som er større enn realrenteutgiftene (realrente multiplisert med gjelden). Dette trekker isolert sett i retning av at netto driftsresultat er for høyt i forhold til den teoretisk riktige indikatoren (gitt at kommunen har netto gjeld).
- Avdragene vil alltid undervurdere den reelle verdireduksjonen på realkapitalbeholdningen.

De to feilene trekker i hver sin retning. Bruk av nominelle rentebetalinger gjør isolert sett netto driftsresultat "for lite" mens bruk av avdrag istedenfor avskrivninger gjør netto driftsresultat "for stort".

2.2.1 Avvik mellom avdrag og avskrivninger

TBU har beregnet et korrigeret netto driftsresultat for hele kommunesektoren der avdrag er erstattet med avskrivninger beregnet etter nasjonalregnskapets prinsipper.³ Avskrivninger etter nasjonalregnskapets prinsipper er, til forskjell fra avskrivningsdataene i kommuneregnskapene (og i private bedrifters regnskaper), beregnet med utgangspunkt i kapitalens gjenanskaffelsesverdi. For hele kommunesektoren har TBU⁴ beregnet at i gjennomsnitt på 1990-tallet har avskrivningene vært omtrent 3 ½ prosent høyere enn avdragene. Dette er bakgrunnen for at TBU konkluderer med at det i perioden "har vært nødvendig med et netto driftsresultat på mellom 3 og 4 prosent av driftsinntektene for å tilfredsstille formuesbevaringsprinsippet". Beregningene av avskrivningene må imidlertid anses som usikre. Blant annet spiller det en stor rolle om avskrivningene etter gjenanskaffelsesverdi beregnes med en forutsetning om geometrisk avskrivning eller lineær avskrivning.

For de enkelte kommunene foreligger det ikke beregninger av avskrivningene basert på gjenanskaffelsesverdier. I lys av den store forskjellen mellom beregnede avskrivninger i makro avhengig av om man benytter geometrisk eller lineær avskrivning, og uklarhet med hensyn til hvilken av de to forutsetningene som er mest rimelig, synes det med dagens datamateriale ikke å være grunnlag for kommunespesifikke beregninger av et korrigeret netto driftsresultat der avdrag erstattes med avskrivninger.

³ Dette er bl. a. gjort i TBUs rapporter fra våren 2004 og fra høsten 2003.

⁴ Tabell 8.1 i TBUs rapport våren 2004 (Rundskriv H-03/04. fra Kommunal- og regionaldepartementet).

2.2.2 Betydning av renteberegningene i netto driftsresultat

En konklusjon i forrige avsnitt var at formuesbevaringsprisnippet innebærer at netto renteutgifter skal beregnes ved realrenten og ikke det nominelle rentenivået. Siden netto renteutgifter kommer til fradrag når netto driftsresultat beregnes, betyr bruk av realrente istedenfor nominell rente at dette fradraget blir mindre desto større gjeld kommunen har.

Vi viser i det følgende beregninger for kommunesektoren samlet, og deretter noen resultater under ulike forutsetning om kommunens gjeld.

Makroberegning

Nedjusteringen av rentebetalingene beregnes som

$$\text{Netto gjeld} * (\text{nominell rente} - \text{realrente})$$

Differansen mellom nominell rente og realrente er lik inflasjonsraten.

Vi baserer oss på beregninger i ECON (2004) av kommunesektorens netto rentebærende gjeld. Vi har der tatt utgangspunkt i finansstatistikken fra SSB og Norges Bank.

I handlingsplanen for eldre, handlingsplanen for psykiatri og skolesatsingen er et av de viktige virkemidlene at staten skal dekke deler av renteutgiftene og avdragene knyttet til investeringer som gjøres innenfor satsingene. Det innebærer at deler av kommunenes gjeldsforpliktelser bæres av staten. Den del av gjelden der staten dekker renteutgiftene, vil således måtte tas ut i beregningene av virkninger av endringer i rentenivået.

Etter disse korreksjonene konkluderer ECON (2004) med at netto rentebærende gjeld i kommunesektoren ved utgangen av 2002 var på 32 milliarder kroner. Primærkommunenes andel av dette er noe mindre. Basert på forholdet mellom kommunenes og fylkeskommunenes rentebetalinger, anslår vi på usikkert grunnlag at kommunenes korrigerede netto gjeld er om lag 25 milliarder kroner, eller omtrent 15 prosent av brutto driftsinntekter.

Nedjusteringen av rentebetalingene skjer ved å trekke fra inflasjonsraten (vi forutsetter en inflasjonsrate på 2,5 prosent). Da kommer vi fram til at realrenteutgiftene er 0,4 prosentpoeng av driftsinntektene lavere enn de nominelle renteutgiftene. Dette betyr at kravet til formuesbevaring reduseres fra TBUs anslag på 3,5 prosent av inntektene til 3,1 prosent av inntektene. Det må presiseres at dette er et makroanslag og at forskjellen kan være både større og mindre for enkeltkommuner.

Effekter for enkeltkommuner

Imidlertid kan betydningen av denne rentekorreksjonen være stor for enkelte kommuner. For kommuner med stor nettogjeld vil korreksjonen av rentebetalingene kunne være viktig. Tabellen nedenfor viser differansen mellom realrenteutgifter og nominelle renteutgifter ved ulike nivåer på kommunenes netto-

gjeld og ulike forutsetninger om prisstigningen. Denne differansen er større desto høyere prisstigningen er.

Tabell 2.1 Differanse mellom realrenteutgifter og nominelle renteutgifter ved ulike nivåer på nettogjelden. Prosent av inntektene

Gjeld i prosent av inntekt	Prisstigning		
	1 prosent	2 prosent	4 prosent
10%	0,1	0,2	0,4
30%	0,3	0,6	1,2
50%	0,5	1,0	2,0

Bruk av nominelle istedenfor reelle renteutgifter vil føre til at renteutgiftene overvurderes med 0,4 prosent av inntektene forutsatt en prisstigning på 4 prosent og en gjeld på 10 prosent av inntektene. For en slik kommune er altså ikke betydningen av å bruke nominelle renter istedenfor reelle rentebetalinger særlig stor. For en kommune med en gjeld som utgjør halvparten av inntektene, er rentebetalingene store, og betydningen av å gå fra nominelle renter til realrenter også stor. En korrekt indikator, der man bare trekker fra realrenteutgiftene, vil være 2 prosentpoeng av kommunens samlede inntekter lavere enn netto driftsresultat. For kommuner med høy gjeld vil altså netto driftsresultat gi et for negativt bilde av kommunens formuesendring.

Effektene av avvikene mellom avdrag og avskrivninger og mellom realrenteutgifter og nominelle renteutgifter trekker i forskjellig retning.

Vi har

$$NDR = I - U - NNRU - AVDR$$

Hvor NDR er netto driftsresultat, I er driftsinntekter, U er driftsutgifter, NNRU er netto nominelle renteutgifter, mens AVDR er avdrag.

Et korrigert netto driftsresultat, hvor avskrivninger (AVSK) erstatter avdrag og realrenteutgifter (NRRU) erstatter nominelle renteutgifter (KNDR) er:

$$KNDR = I - U - NRRU - AVSK$$

Differansen mellom NDR og KNDR er:

$$NDR - KNDR = AVSK - AVDR + NRRU - NNRU$$

Hvis vi setter betingelsen om formuesbevaringsprinsippet, $KNDR = 0$ (minst), blir betingelsen:

$$NDR = AVSK - AVDR + NRRU - NNRU$$

$$NDR = (AVSK - AVDR) - (NNRU - NRRU)$$

Partielt sett vil differansen $(AVSK - AVDR)$ være større desto lavere gjeld kommunen har. Dette leddet trekker derfor i retning av at kommuner med lite

gjeld må ha høyere netto driftsresultat for å være i balanse. Samtidig vil differansen mellom realrenteutgiftene og de nominelle renteutgiftene (NNRU – NRRU) trekke i motsatt retning.

Jo høyere gjelden er, desto mindre er (AVSKR – AVDR) og desto større er (NNRU – NRRU). Jo høyere gjelden er, desto mindre er avviket mellom netto driftsresultat slik det måles i statistikken, og en teoretisk riktig indikator.

2.3 Tolkningsprinsipper av formuesbevaringsprinsippet

Formuesbevaringsprinsippet kan tolkes på flere måter. For det første er det et spørsmål om formuen skal bevares i nominelle eller reelle (inflasjonsjusterte) termer. Etter vår vurdering er reell formuesbevaring det mest rimelige å legge til grunn. Formuesbevaring kan i tillegg være absolutt eller relativ. Med absolutt formuesbevaring mener vi at realverdien av kommunens samlede formue (netto finansielle fordringer pluss verdi av realkapitalen) ikke skal avta over tid. Med relativ formuesbevaring menes at forholdstallet mellom nettoformue og inntekter ikke skal falle. Det betyr et krav om at nettoformuen skal vokse i takt med inntektene.

2.3.1 Absolutt eller relativ formuesbevaring

Krav om uendret absolutt formuesbevaring innebærer at et korrigert netto driftsresultat (der vi korrekt måler realrenteutgifter og avskrivninger) skal være større enn null:

$$\text{KNDR} = \text{DI} - \text{DU} - \text{NRRU} - \text{AVSK} > 0$$

Da vil driftsinntekter fratrukket driftsutgifter og renteutgifter være tilstrekkelige til å øke finansfordringene eller realkapitalbeholdningen like mye som verdi-forringelsen på realkapitalen. Dersom kommunen vokser, enten som følge av økt folketall eller som følge av høyere gjennomsnittlige realinntekter, vil realkapitalen relativt til inntektene avta. Et alternativ til absolutt formuesbevaring kan således være relativ formuesbevaring. Relativ formuesbevaring innebærer et krav om at realformuen må øke i takt med inntektene. Hvis for eksempel realveksten i kommunens inntekter er tre prosent, må realverdien av formuen også øke med tre prosent. Dette krever en årlig sparing på tre prosent, dvs. at KNDR skal være 3 prosent av inntektene.⁵

Dette kravet kommer i tillegg til betydningen av at avskrivningene har vært omtrent 3,5 prosentpoeng av driftsinntektene høyere enn avdragene i kommunesektoren. Tar vi hensyn også til dette resultatet, får vi et krav om at netto driftsresultat i gjennomsnitt for kommunene må være på 6,5 prosent av inntektene for å sikre relativ formuesbevaring.

⁵ I perioden 1995-2003 var gjennomsnittlig vekst i kommunesektorens konsum tre prosent, så å legge til grunn en realinntektsvekst i makro på 3 prosent, synes rimelig.

Et krav om relativ formuesbevaring innebærer at vekstkommuner skal ha høyere KNDR enn kommuner hvor det ikke er vekst eller med nedgang i realinntektene. Ut fra dette følger det også at kommuner med nedgang i realinntektene kan tillates å ha lavere KNDR enn vekstkommuner.

2.3.2 Ulike krav for ulike kommuner?

Det har vært reist spørsmål om kravet til økonomisk balanse bør variere mellom kommunene. Vekst- og fraflyttingskommuner kan være to grupper hvor mulighetene til en balansert finansiell utvikling kan være forskjellige.

Vekstkommuner

Vekstkommuner har tilflytting. De fleste som flytter er relativt unge, men mange av dem har barn. Kommuner med sterk befolkningsvekst kan derfor trenge høye infrastrukturinvesteringer og driftsutgifter i barnehager og skole. Derimot utløser de tilflyttede små utgiftsbehov innenfor pleie og omsorg. Tilflytting kan imidlertid medføre behov for betydelige infrastrukturinvesteringer i forbindelse med etablering av nye boligområder. Langørgen og Rønningen (2002) finner støtte for at det ved befolkningsvekst tar noe tid før kommunen investerer tilstrekkelig til å bringe kapitalbeholdningen opp på et høyere nivå, men at dette "problemet" er eliminert etter noen år. De finner altså ikke spesielt høye avskrivningskostnader i slike kommuner, men isteden lave avskrivninger i kommuner med sterk vekst. Det tyder på at i vekstkommuner tar det noe tid før realkapitalen bygges opp i takt med folketallsveksten.

Driftsresultatet som indikator er beheftet med de samme problemer som er diskutert tidligere i vekstkommuner som i andre kommuner (avdrag som avviker fra avskrivninger og nominelle renter som avviker fra realrenter). Det synes imidlertid ikke å være spesielle forhold ved vekstkommunenes økonomi som for øvrig skulle tilsi andre krav til økonomisk balanse. Vekstkommunene investerer mye, og de vil ofte lånefinansiere en stor del av investeringene. Avdragene kan være "for høye" i forhold til avskrivningene dersom låneandelen er høy og kommunen velger kortere løpetid på lånene enn levetiden på realkapitalen som det investeres i. Mange kommuner synes å ha valgt kortere løpetid på lånene enn kapitalens levetid, og også kortere løpetid enn det er mulig å oppnå hos långivere. I så fall kan lave driftsresultat i vekstkommuner i noen grad framstå som selvvalgt.

Vi argumenterte foran for at relativ formuesbevaring tilsier krav om høyere korrigerte netto driftsresultater (KNDR) i vekstkommuner enn i nedgangskommuner. Dette tilsier krav om høyere netto driftsresultat i kommuner med sterk vekst, men individuelle variasjoner i gjeldsgrad, avdragstid og renteutgifter kan medføre store utslag på kommunenivå. Derfor er det ikke mulig med eksisterende data å si entydig at vekstkommuner skal ha krav om høyere driftsresultat.

Nedgangskommuner

For kommuner med nedgang i folketallet er problemet av en annen type. Eksempelvis kan færre barn gjøre det rasjonelt å konsentrere elevene om færre skoler. Det kan kreve nyinvesteringer, men som følge av lav etterspørsel etter bygg, kan det være vanskelig eller umulig å realisere eldre bygningsmasse i markedet.

Etter vår vurdering bør slike forhold ses som en kostnadsulempe snarere enn noe som gjør at vurderingen av hvorvidt kommunen er i balanse eller ikke, skal påvirkes. I prinsippet er det også for nedgangskommuner mulig å beregne mer nøyaktige indikatorer for å ta hensyn til forskjeller i gjeldsandel og avdragstider. I dette prosjektet er vi igjen henvist til de tilgjengelige data, og det er netto driftsresultat.

Krav om relativ formuesbevaring tilsier at kravet til korrigert netto driftsresultat er lavere i nedgangskommuner enn i andre kommuner. Grunnen er at nedgangskommuner kan klare seg med lavere kapitalbeholdning enn før. Et spørsmål er imidlertid om mer lempelige krav til driftsresultatet (dersom det var mulig å måle det på teoretisk korrekt måte) egentlig vil være noen hjelp for nedgangskommunene. Dersom kravet til balanse for nedgangskommuner blir lempet på, vil de sannsynligvis i noen år gå med større underskudd. Det synes tvilsomt om dette vil løse noen problemer for slike kommuner; men det vil ta lenger tid før de møter grensene i reguleringssystemet. De vil også pådra seg større renteutgifter (eller ha lavere renteinntekter), noe som vil redusere det økonomiske handlingsrommet på lengre sikt. Våre casestudier (se kapittel 6) tyder på at kommuner med underskuddsproblemer først reduserer utgiftene når alle andre muligheter er uttømt. En eventuell lemping av kravene til budsjettbalansen vil i så fall i hovedsak føre til at det tar noe lenger tid før kommunen tilpasser utgiftene til inntektene.

Problemene med manglende muligheter til å selge eldre bygg kan også være svært situasjonsavhengige, og ikke nødvendigvis sterkt korrelert med endringer i folketallet. Det trekkes i retning av at korreksjon for manglende avhendingsmuligheter for realkapitalen ikke gjøres med utgangspunkt i data for endring i folketallet alene, men isteden baseres på vurderinger av eiendomsmarkedene i den enkelte kommune.

2.4 Oppsummerende kommentarer

Teorien gir bare generelle anbefalinger om hva som skal defineres som økonomisk balanse. Ved fastleggelsen av reguleringene må myndighetene ta en rekke pragmatiske hensyn.

Reguleringene av økonomien i norske kommuner er basert på at man ønsker balanse i driften, mens det ikke er noen direkte begrensninger på låneopptakene, bare de er mindre enn realinvesteringene. Disse kravene kan avledes fra det såkalte formuesbevaringsprinsippet, som ligger til grunn for den norske kommuneloven. I en del land har man valgt reguleringer som ligner på de norske reguleringene.

En del andre land har basert reguleringene av kommunenes økonomi på balansen målt som overskudd før lån, eller på gjeldsnivået. Dette innebærer direkte begrensninger i adgangen til å låne, og reguleringene skiller ikke mellom utgifter til investeringer eller forbruk. Dette er en regulering som har som formål å hindre kontinuerlige budsjettunderskudd, låneopptak og en eksplosiv gjeldsutvikling, mens den samlede formuen ikke er gjenstand for noen reguleringer.

Vi finner fordeler og ulemper ved begge de to reguleringsprinsippene. En ulempe ved krav knyttet til låneopptak og gjeld er at kommunene i for stor grad kutter i investeringene slik at realkapitalen blir for lav. Grunnen er at den politiske

motstanden som regel vil være sterkere mot kutt i løpende forbruk enn mot kutt i investeringer. En fordel ved å regulere låneopptak og gjeld er imidlertid at man ikke innfører et i mange tilfeller kunstig skille mellom investeringsutgifter og forbruksutgifter.

Den viktigste indikatoren som benyttes for å vurdere kommunenes økonomi i Norge, netto driftsresultat, har en rekke svakheter dersom den skal brukes for å måle om formuen bevares eller ikke. Det forhold at netto driftsresultat måler avdrag og ikke avskrivninger, samt at avdragene gjennomgående er lavere enn avskrivningene, synes å trekke i retning av at netto driftsresultat i makro bør være i størrelsesorden 3 prosent av inntektene. Dette er imidlertid bare tilstrekkelig for å opprettholde realverdien av formuen, men ikke tilstrekkelig til at formuen kan økes i takt med realinntektene. Det er en mulig, men ikke åpenbar tolkning av formuesbevaringsprinsippet at formuen skal øke i takt med inntektene. I så fall bør netto driftsresultat for kommunesektoren utgjøre 5-6 prosent av inntektene.

Hva som er krav til balanse for de enkelte kommunene vil variere betydelig, avhengig av blant annet gjeldssituasjonen og avdragstiden på gjelden. Med eksisterende data synes det derfor ikke mulig å konkludere nærmere om hvilket nivå på netto driftsresultat som er forenlig med balanse i økonomien for de enkelte kommunene. Til det kreves et bedre tallgrunnlag enn det som i dag er tilgjengelig. Derimot trenger et reguleringsregime basert på overskudd før lån ikke mer data enn det som er tilgjengelig i dag.

3 Kjennetegn ved kommuner i økonomisk ubalanse

3.1 Valg av indikatorer

Det tekniske beregningsutvalget (TBU) har konkludert med at netto driftsresultat er den variabelen som best kan benyttes for å analysere spørsmålet om en kommune er i finansiell ubalanse. Det er også klart at spørsmålet om ubalanse må vurderes ved å betrakte netto driftsresultat eller andre indikatorer over tid, fordi tilfeldige inntekts- eller utgiftsvariasjoner kan være betydelige. I praksis står vi derfor overfor skjønnsmessige vurderinger.

Ideelt sett kunne kommunens netto formue (finans- pluss realkapital) vært benyttet som utgangspunkt for en indikator, men denne variabelen er beheftet med store måleproblemer. Det viktigste problemet er at verdsettingen av kommunenes realkapital er svært mangelfull. Også viktige finansielle poster er det svært vanskelig å måle pålitelig. Dette gjelder særlig verdier av ulike aksjeposter. Måleproblemene gjør at netto finansiell formue og netto samlet formue ikke kan anses egnet for å måle graden av ubalanse.

Gjelden er i liten grad gjenstand for omvurderinger slik at måleproblemene trolig er små. Brutto gjeld (i kommuneregnskapsstatistikk omtalt som ”netto lånegjeld”⁶) kan imidlertid være en kandidat til indikator, eventuelt som en supplerende indikator til netto driftsresultatet.

Netto lånegjeld er imidlertid ikke egnet til å erstatte netto driftsresultat. Grunnen er dels at en kommune kan ha en ubalansert utvikling som ikke kan opprettholdes på lang sikt ved at den finansierer inntektsgapet ved å bygge ned fordringer, for eksempel fond, altså uten at gjelden øker. Motsatt kan en sterk gjeldsøkning være et ledd i en fornuftig politikk dersom det er forsvarlig med sterk vekst i realinvesteringene, for eksempel pga. sterk innflytting som gir økte inntekter i framtiden.

Siden enkelte inntektskomponenter kan variere mye fra år til år, særlig kapitalinntektene, bør man ved vurdering av om kommune har en balansert økonomisk utvikling studere relevante indikatorer over flere år. Vi tar utgangspunkt i den

⁶ Den omtales i KOSTRA og andre steder som ”netto lånegjeld” fordi den er målt som kommunens bruttogjeld fratrukket utlån fra kommunen til private.

gjennomsnittlige kritiske verdien for netto driftsresultat på 3 prosent av inntektene som TBU har formulert. I KRDs budsjettproposisjoner har man brukt en rekke kriterier på ubalanse i perioden 1997-2001: Antall kommuner med positivt driftsresultat alle år, negativt resultat i 1 av 5 år, 2, 3, 4 og alle 5 av disse 5 årene.

Vi ønsker å utforme en enkel indikator for graden av ubalanse i en kommunes økonomi med utgangspunkt i netto driftsresultat, for bruk i denne analysen. Siden man ved vurderingen av en kommunes finansielle stilling må studere driftsresultatet over en periode på flere år, må vi avgrense hvilken periode indikatoren skal utvikles for. I en analyse der vi skal finne fram til kjennetegn på kommuner i ubalanse, er det naturlig å benytte en periode på flere år. I dette prosjektet studeres kjennetegn ved kommuner i økonomisk ubalanse på hele 1990-tallet og fram til i dag. I en så lang periode er det trolig at kommunen kan ha vært kjennetegnet ved både balanse og ubalanse. Siden svært mange kommuner syntes å gå inn i en trend med reduserte driftsresultater sent på 1990-tallet, har vi valgt å dele tidsperioden i to; 1991-1996 og 1997-2003. Da gir indikatoren en beskrivelse av kommunens økonomiske situasjon for den første delperioden og en annen beskrivelse i den andre delperioden.

Hovedproblemet ved en utforming av praktiske indikatorer er å ta hensyn til tilfeldige variasjoner i driftsresultatet uten å fjerne for mye av variasjonene i denne variabelen.

En mulighet er å benytte gjennomsnittlig driftsresultat i en periode som indikator, og karakterisere kommuner med gjennomsnittlig driftsresultat på mindre enn 3 prosent som ubalanserte. Med en slik tilnærming kan man også gradere ubalansene ved å si at gjennomsnitt mindre enn null er en alvorlig ubalanse mens gjennomsnitt mellom 0 og 3 prosent er mindre alvorlige ubalanser.

Å benytte gjennomsnittlig driftsresultat i en periode som indikator gir viktig informasjon om en kommunes finansielle situasjon. Et problem med en slik indikator er at den inneholder informasjon om driftsresultatet også i det intervallet hvor det ikke er noen ubalanser, dvs. der driftsresultatet i alle år er 3 prosent eller høyere. Et annet problem kan være at gjennomsnittet kan påvirkes av ekstreme verdier i enkelte år. Ideelt sett bør en indikator ikke påvirkes av atypiske utslag i driftsresultatet, og ikke av svært store positive driftsresultat.

En annen tilnærming er å basere en indikator på antall år hvor driftsresultatet er lavere enn visse kritiske verdier, for eksempel 3 prosent eller null. En fordel med en slik tilnærming er at variasjoner i driftsresultatet over tid og mellom kommuner i intervaller som ikke er alvorlige for kommunens finansielle stilling, ikke blir tatt hensyn til. En ulempe er at den kan være følsom for tilfeldige variasjoner i driftsresultatet i enkelte år.

Vi har valgt å konstruere indikatorer for graden av ubalanse med utgangspunkt i antall år netto driftsresultat er negativt, men der vi også har inkludert informasjon om størrelsen på driftsresultatene ved negative driftsresultat. Figurene i vedlegg 1 viser sammenhengen mellom gjennomsnittlig driftsresultat og kommunene gruppert etter hvor mange år de hadde driftsresultat større enn hhv null og 3 prosent av driftsinntektene.

Vi velger følgende inndeling av kommunene i grupper:

9. Netto driftsresultat større enn 3 prosent i alle år eller alle unntatt ett år.
10. Netto driftsresultat større enn 0 prosent i alle eller alle unntatt ett år, men ikke kommuner i gruppe 1.
11. Netto driftsresultat negativt i 1 av 6 år (7 år for perioden 1997-2003)
12. Netto driftsresultat negativt i 2 av 6 år
13. Netto driftsresultat negativt i 3 av 6 år
14. Netto driftsresultat negativt i 4, 5 eller 6 (og 7 for perioden 1997-2003) år og med gjennomsnittlig driftsresultat $\Rightarrow 0$
15. Netto driftsresultat negativt i 4, 5 eller 6 (og 7 for perioden 1997-2003) år og med gjennomsnittlig driftsresultat mellom 0 og -1 prosent
16. 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. Grunnen er at vi vil ha mulighet for å differensiere mellom alvorlige og de aller mest alvorlige ubalansene.

3.2 Datamaterialet

Datamaterialet er i hovedsak fra Statistisk sentralbyrå. Dette gjelder kommuneregnskapsdata og demografiske data for kommunene. Fra Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) har vi benyttet data over politiske forhold i kommunene, ordførers partifarge og kommunestyrets partisammensetning.

I perioden har det vært en del kommunesammenslutninger. Vi har i analysen bare benyttet kommuner som ikke har vært berørt av slike grenseendringer. Oslo, som både er kommune og fylkeskommune, er ikke inkludert i analysen.

For noen kommuner er det ikke registrert data for alle variabler i alle år. Det betyr at i de statistiske analysene vil antall kommuner som inngår variere noe avhengig av hvilke variabler som benyttes. Gjennomgående benyttes data fra omtrent 425 kommuner i de fleste analysene. Siden kommunene som ikke er med i analysen utgjør en svært liten andel av det samlede antall kommuner, anser vi at dette ikke er av vesentlig betydning for resultatene.

3.3 Kommuner med ubalanser siden 1991

I dette kapitlet viser vi hvordan kommunene fordeler seg på de ulike klassene for grad av ubalanse for delperiodene 1991-96 og 1997-2003. Tabellen nedenfor viser en klar økning i antall kommuner med økonomiske problemer fra første til siste del av 1990-tallet. I første periode var det ingen kommuner i kategori 8 – kategorien for mest alvorlig ubalanse, og antall kommuner i balanse (Ubalanseklasse 1) var i tre ganger så høyt som i andre periode.

Tabell 3.1 Fordeling av kommuner etter grad av ubalanse, basert på netto driftsresultat. Antall kommuner

Ubalanseklasse	1991-96	1997-03
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
Totalt	428	427*

* En kommune faller ut på grunn av manglende opplysninger om finansielle forhold for 2003.

I perioden 1997-2003 var det bare 36 kommuner som ifølge vår klassifisering er i balanse, mens alle andre er i varierende grad av ubalanse. I de to klassene med mest alvorlige ubalanser var det i perioden 1997-2003 38 kommuner, en økning fra 9 kommuner i perioden 1991-1996.

I kapittel 2 åpnet vi for at andre finansielle variabler kunne tenkes å være supplerende indikatorer. I tabellen nedenfor vises gjennomsnittlige verdier (innenfor hver ubalanseklasse) av netto driftsresultat, netto lånegjeld og overskudd før lån. Netto lånegjeld er et begrep som bl. a. benyttes i SSBs KOSTRA-system for kommunene og omfatter kommunenes gjeld, fratrukket utlån fra kommunen, gjerne til egne innbyggere. Siden andre fordringer, f. eks. aksjebeholdninger, ikke er med, er "Netto lånegjeld" langt på vei et uttrykk for kommunenes brutto gjeld.

Tabell 3.2 Driftsresultat, netto lånegjeld og overskudd før lån i kommuner i 8 ubalanseklasser i perioden 1991-1996. Prosent av brutto driftsinntekter

Ubalanse-klasse 1991-1996	Antall kommuner	Netto drifts- resultat (gjennom- snitt 1991- 1996)	Initial netto låne- gjeld (1991)	Endring i netto lånegjeld (1991- 1996)	Overskudd før lån (gjennom- snitt 1991- 1996)	Brutto- investering
1 Balanse	100	8	37	-7	1,6	13
2	188	3,3	46	-3	0,3	10
3	0	-	-	-	-	-
4	75	1,5	49	1	1,5	10
5	51	0,6	54	-4	1,9	10
6	5	0,5	54	-1	0,7	7
7	9	-0,6	64	-10	1,2	8
8 Meget alvorlig ubalanse	0	-	-	-	-	-

Hovedresultater i perioden 1991-96 er:

- Vi ser at gjennomsnittlig netto driftsresultat i perioden går fra å være positivt til negativt ettersom ubalanseklassen øker. Det er altså en klar sammenheng mellom vår klassifisering og gjennomsnittet av netto driftsresultat. Det er ikke så rart, siden klassifiseringen er basert på driftsresultatet.
- Initial Netto lånegjeld øker i takt med ubalanseklassen. I gjennomsnitt er netto lånegjeld i 1991 høyere for kommuner som i perioden 1991-96 er i ubalanse enn i kommuner som i denne perioden er i økonomisk balanse. Kommuner i balanse hadde i 1991 i gjennomsnitt en netto lånegjeld på 37 prosent av inntektene, mens denne andelen var 64 prosent for kommunene med de største ubalansene. Denne sammenhengen peker i retning av at kommuner som har mye gjeld, tenderer til å fortsette å være i ubalanse.
- Endring i Netto lånegjeld går ned i løpet av perioden 1991-96 for klassene 1, 2, 5, 6 og 7, og nedgangen er størst for klasse 7, og nest størst for klasse 1. Det er således vanskelig å se noen klar samvariasjon mellom endring i netto lånegjeld og ubalanseklasse.
- Overskudd før lån er positivt for alle ubalanseklassene, men ellers er det vanskelig å se noe klart mønster. Kommunene i balanse (klasse 1) hadde både svært stort gjennomsnittlig driftsresultat og også et høyt overskudd før lån. Beveger vi oss fra ubalanse 4 nedover mot ubalanseklasse 8, finner vi ingen tendens i overskuddet før lån.
- Vi finner et klart høyere investeringsnivå i kommuner med god balanse enn i kommuner med ubalanse.

Mønsteret i periode 2 ligner mye på det i periode 1, men tyngdepunktet er flyttet i retning av økte ubalanser, jf. Tabell 3.3. I tabellen har vi ikke inkludert endring i netto lånegjeld, fordi det er et brudd i denne variabelen mellom 2000 og 2001.

Tabell 3.3 Driftsresultat, netto lånegjeld og overskudd før lån i kommuner i 8 ubalanseklasser i perioden 1997-2003. Prosent av brutto driftsinntekter

Ubalanse-klasse 1997-2003	Antall kommuner	Netto driftsresultat (gjennomsnitt 1997-2003)	Initial netto lånegjeld (1997)	Overskudd før lån (gjennomsnitt 1997-2002)	Brutto-investering
1 Balanse	36	8,9	22	0	15
2	136	3,3	41	-3,2	14
3	5	-*	47	-1,4	20
4	101	2	44	-4,5	14
5	82	0,9	49	-4,8	14
6	29	1,1	45	-6,1	14
7	28	-0,4	52	-6,7	15
8 Alvorlig ubalanse	19	-1,8	54	-8,4	15

Note: I de tilfeller der mange kommuner mangler data for 2003, har vi valgt å bruke 2002-tall i stedet. På grunn av brudd i definisjonen av netto lånegjeld mellom 2000 og 2001 viser vi ikke endring i denne dataserien. *Data mangler.

Vi finner fortsatt en nær sammenheng mellom økt ubalanse ifølge vår klassifisering og lavere gjennomsnittlig netto driftsresultat, selv om det er enkelte unntak (gruppene 5 og 6). Igjen finner vi en tendens, selv om den ikke er entydig, i retning av at kommuner som hadde høyest netto lånegjeld ved inngangen til perioden også hadde alvorligst ubalanse. Vi finner også i periode 2 at overskuddet før lån er større i kommuner med ubalanser enn i kommuner med en mer balansert økonomi. Vi ser ingen klar sammenheng mellom ubalanseklasse og investeringsnivået i periode 2.

3.4 Hypoteser om årsaker til ubalanser

I dette avsnittet drøfter vi variabler som kan tenkes å ha betydning for hvorvidt en kommune havner i økonomisk ubalanse eller ikke. Vi kan dele årsakene til ubalanser i to hovedgrupper: 1) Rammevilkår, som sier noe om hvor stor ressurstilgang kommunen har og hvor høye kostnader kommunen påføres når den forsøker å tilpasse utgiftsnivået til inntektene. Rammevilkårene måler kommunens muligheter til å ha balanse. 2) Politiske og administrative forhold i kommunen. Kommunen kan ha ulik evne til å sette tæring etter næring. Forhold som kan ha betydning for kommunens evne eller vilje til å holde budsjettene kan være graden av politisk konkurranse i kommunen, forholdet mellom administrasjon og politikere og generelt forhold rundt den politiske og administrative budsjettprosessen. Både administrasjonens kompetanse og kapasitet, samt politikernes erfaring og kompetanse kan også ha betydning.

Vi diskuterer i dette avsnittet betydningen av ulike forklaringsfaktorer, med basis i tidligere forskning og utredninger. Mange av de potensielle forklaringsfaktorene er vanskelige eller umulige å måle, noe som setter naturlige grenser for den databaserte og statistiske analysen av ubalansene som gjøres senere i kapitlet.

Forskning og utredninger om kommunene med et økonomisk og statsvitenskapelig perspektiv har funnet en rekke konklusjoner som er av interesse for problemstillingen om hva som kjennetegner kommuner i økonomisk ubalanse.

3.4.1 Kommunens inntekter

Jo høyere inntekter en kommune har, desto mer penger kan den bruke på velferdstjenester og andre tilbud til befolkningen. Jo sterkere inntektsveksten er, desto raskere kan kommunen øke sine utgifter. Det er mulig at dette innebærer at vi finner en tendens til at det er større ubalanser i en kommune desto lavere de frie inntektene er, og desto langsommere de vokser over tid. Et argument for at det skal være en slik sammenheng er at høyere inntekter øker sannsynligheten for at en kommune klarer å yte et godt tjenestetilbud til befolkningen uten å komme i en underskuddssituasjon.

Men det er ikke opplagt at det er slik. Med høyere inntekter følger muligheten for å vedta økte utgifter, eller å redusere kontrollen av at de ulike kommunale etatene holder sine budsjetter. Høye inntekter kan gi et svakt press til effektivisering og forbedring av tjenestene. Det kan derfor ikke utelukkes at det ikke viser seg å være noen sammenheng mellom kommunens inntekter og graden av ubalanse eller underskudd.

Det er gjennomført en rekke økonometriske undersøkelser av faktorer som kan tenkes å påvirke netto driftsresultat i kommunene. Borge (1996) fant at økonomiske forhold har betydning for netto driftsresultat. Analysen tyder på at økte skatteinntekter gir en bedring i netto driftsresultat tilsvarende 40-60 prosent av inntektsøkningen. Økte rammeoverføringer gir ifølge denne analysen en økning i driftsresultatet på 20-30 prosent av inntektsøkningen. Borge finner at økte renteutgifter gir en svekkelse av netto driftsresultat tilsvarende 80 prosent av utgiftsøkningen. Økte avdrag gir en noe mindre svekkelse av driftsresultatet. Tolkningen av disse effektene er ikke åpenbar, men peker klart på at budsjettunderskudd har langsiktige negative konsekvenser for kommunens tjenestetilbud fordi kommunen må betale høyere renter og avdrag i framtiden.

Sammenhengene mellom økonomiske rammevilkår og ubalanser er imidlertid ikke enkle. Dette er konklusjonen både i Borge og Rattsø (1999) og i KRDs nylig gjennomførte analyse av kjennetegn ved kommuner i ubalanse (KRD, 2003).

KRDs undersøkelse ser nærmere på om ROBEK-kommunene skiller seg fra andre kommuner når det gjelder ulike objektive kjennetegn og indikatorer. I undersøkelsen finner man en del interessante forskjeller mellom ROBEK-kommuner og andre kommuner, blant annet knyttet til kommunestørrelse. Man finner også klare fylkesvise variasjoner i underskuddene, men det er usikkert hva som forklarer denne samvariasjonen mellom kommuner i samme fylke. I rapporten finner man tegn til bedring i driftsresultatet i ROBEK-kommuner. I hvilken grad dette kan tilskrives ROBEK-ordningen eller om disse forbedringene ville kommet uansett fordi kommunen har en klar egeninteresse i å rette opp økonomien, må imidlertid anses som usikkert. I det store og det hele gir analysen ikke noe fullstendig svar på hva som forklarer at noen kommuner havner i ROBEK, mens andre kommuner har solid økonomi.

Uansett er frie inntekter, både nivået og endringer over tid, faktorer som bør undersøkes som forklaring av finansielle ubalanser i kommunene.

3.4.2 Demografi

Demografiske endringer er potensielle faktorer bak finansielle ubalanser.

En mekanisme kan være at sterk *befolkningsvekst* kan kreve svært høye investeringer og behov for låneopptak. Dette kan sette kommunens økonomi under press. Det har de siste årene vært fokusert på at vekstkommuner kan få spesielle problemer fordi de må finansiere store infrastrukturinvesteringer som først bidrar til økte inntekter om mange år. Motsatt kan befolkningsnedgang gi økte enhetskostnader i produksjon av offentlige tjenester dersom kommunen ikke klarer å omstrukturere måten tjenestene produseres på raskt nok, eller dersom det er stordriftsfordeler i produksjon av slike tjenester.

Flyttestrømmene går gjerne til kommuner med gode jobbmuligheter og lav arbeidsledighet. Samtidig er det gjerne relativt unge personer i starten på sin yrkesaktive periode som flytter, noe som betyr at de vil bidra til skatteinntekter i tilflyttingskommunen. Utgiftsbehovene fra innflyttere blir også relativt lavt siden få av dem trenger pleie og omsorgstjenester. Dette trekker i retning av en positiv sammenheng mellom befolkningsvekst i en kommune og økonomisk balanse.

En befolkning med en høy *andel av befolkningen* som er i aldersgrupper hvor de stort sett mottar tjenester (barn, ungdom og eldre) har et høyere utgiftsbehov enn en befolkning der denne andelen er lav. Inntektssystemet skal i prinsippet kompensere kommunene for forskjeller i befolkningens alderssammensetning slik at kommuner med stort utgiftsbehov får høyere rammetilskudd og frie inntekter enn en kommune med lavt utgiftsbehov. Det skulle derfor ikke være særlige grunner til å vente noen sammenheng mellom mange eldre (eller mange unge pluss eldre) som andel av befolkningen og finansielle ubalanser. Likevel vil vi undersøke om ulike mål på "forsørgelsesbyrden" viser noen sammenheng med økonomiske problemer.

Endringer i befolkningens sammensetning etter alder, selv om folketallet er uendret, er også en aktuell kandidat til å være en risikofaktor for å komme i økonomiske ubalanse. Inntektssystemet virker slik at man får kompensert for at flere eldre gir økt utgiftsbehov og at færre eldre gir redusert utgiftsbehov. Inntektssystemet innebærer imidlertid at kommunene forutsettes å tilpasse tilbudet raskt til endringer i utgiftsbehovet som følge av endringer i alderssammensetningen. For eksempel vil en nedgang i andelen eldre og oppgang i andelen barn kreve flere skoleplasser. Dersom kommunen ikke klarer å redusere omfanget av tjenestetilbudet som retter seg mot de eldre i takt med nedgangen i andelen eldre, vil kommunen oppleve et press i retning av underskudd.

Sterke vridninger i befolkningens aldersstruktur er dermed en faktor som kan tenkes å samvariere med finansiell ubalanse.

3.4.3 Politikk

Politiske variabler har vist seg å samvariere med driftsresultatet (Borge, 1996) eller kommunale utgifter (bl.a. Kalseth og Rattsø, 1998). I kommunaløkonomiske analyser ses kommunepolitikken som et spill mellom administrasjon, politikere og pressgrupper. Pressgrupper argumenterer for økte utgifter på ulike områder. Den politiske ledelsen har ansvaret for budsjettbalansen og å gjennomføre politiske tiltak. Den administrative lederen – rådmannen – har også som oppgave å bidra til en finansielt bærekraftig utvikling.

En situasjon med *politisk fragmentering*, der kommunestyret består av mange og til dels konkurrerende partigrupper, kan gjøre det vanskelig å oppnå politisk enighet om å prioritere hensynet til budsjettbalansen og stå imot pressgruppers argumenter for å opprettholde eller øke utgiftene på ulike felt.

Også den *politiske tyngden i kommunestyret* kan tenkes å ha betydning for graden av ubalanse. Ofte anses de borgerlige partiene mindre tilbøyelige til å ønske økte offentlige ytelser enn de sosialistiske partiene. Dersom dette er riktig, vil utgiftsnivået kunne bli høyere i kommuner med ordfører fra sosialistpartier eller der disse partiene har en høy andel av representantene. Med liten kontroll over inntektssiden, vil høye utgifter lett innebære større underskudd.

Flere undersøkelser finner en sammenheng mellom driftsresultat og politisk fragmentering, jf. Borge (1996). Det kan tyde på at det også er en sammenheng mellom politisk fragmentering og finansiell ubalanse, selv om det ikke er noen entydig sammenheng mellom den gjennomsnittlige effekten på driftsresultatet i norske kommuner og sannsynligheten for at kommunen kommer i økonomisk

ubalanse. Analysene som er gjennomført tidligere tyder ikke på noen sammenheng mellom andelen sosialister i kommunestyret og driftsresultatet.

Variabler som både måler politisk fragmentering og det politiske tyngdepunktet i kommunen vil begge bli benyttet i analysene i denne rapporten.

Også statens politikk overfor kommunene kan ha betydning, utover nivået på frie inntekter. Statlige regler for kvalitet og dekning av tjenester påvirker selvsagt utgiftene. På flere utgiftsområder der kommunene har et stort ansvar (blant annet eldre, utdanning, barnehager), har staten gjennom tilskudd søkt å stimulere kommunale investeringer og drift. Tilskuddene har gjerne vært tidsbegrensede og krevd egenfinansiering fra kommunen. Slike tidsbegrensede tilskudd som ledd i statlige satsinger motiverer dermed kommunene til å påta seg økte utgifter for å få tilskudd "de ikke har råd til å si nei til". En mulig konsekvens kan imidlertid være at man påtar seg større utgifter enn det som kommunens økonomi kan bære.

3.4.4 Konjunkturer

Både kommunens utgifter og inntekter er konjunkturavhengige. Lavkonjunktur fører erfaringsmessig med seg flere sosialhjelpsmottakere, noe som gir økte utgifter. Det gir også reduserte skatteinntekter som følge av at veksten i sysselsettingen og dermed skatteinntektene dempes. Riktignok vil ofte rammetilskuddene øke i lavkonjunktur som et ledd i statens motkonjunkturpolitikk. Likevel kan det være gjenværende effekter på budsjettbalansen i en del kommuner som følge av svingninger i lokale arbeidsmarkeder. For å ivareta disse mulige effektene, har vi konstruert en arbeidsledighetsrate på kommunenivå, definert som summen av registrerte ledige dividert på antall arbeidstakere i kommunen.⁷

3.4.5 Gjeld og fordringer

En kommune som har store disposisjonsfond og opplever et negativt driftsresultat kan sørge for regnskapsmessig balanse ved å bygge ned sine fond. Dette er ikke brudd på dagens reguleringer. Jo høyere fond, desto mindre prekær fortøner den økonomiske situasjonen seg for kommunen, selv om driftsresultatet skulle bli negativt. Dermed blir det politiske presset i retning av innstramming for å rette opp økonomien mindre enn i en kommune som ikke har fond. En hypotese kan være at kommuner med betydelige fond har større risiko for en ubalansert utvikling de nærmeste årene enn kommuner uten slike fond, fordi fondene kan fortone seg som en "sovepute" mot ubehaglige omstillinger og innstramminger.

Høy initial *Netto lånegjeld* kan på samme måte virke som en brems på at kommunen skal vedta kostbare reformer og gi et motiv til å bygge ned gjelden.

Netto finansielle fordringer som andel av driftsinntektene måler differansen mellom brutto fordringer, herunder ulike fond, og kommunens gjeld. I tillegg til fond, omfatter denne variabelen også verdien av kommunenes aksjeholdning og andre fordringer.

⁷ Hvor arbeidstakere er definert i forhold til bosettingskommune.

Begge de to siste finansielle indikatorene for kommunens økonomiske situasjon kan tenkes å være korrelert med graden av økonomisk balanse/ubalanse i en periode. Hypotesen er altså at høye fordringer og lav gjeld kan gi redusert forsiktighet i budsjettpolitikken og dermed risiko for at kommunen de påfølgende årene kommer i en underskuddssituasjon.

3.4.6 Kultur

I noen tilfeller synes kommuner med økonomiske problemer i kommunene å "klumpe" seg sammen geografisk (jf. KR D, 2003). Dette kan tenkes å skyldes at det er regionale konjunkturvariasjoner som har felles påvirkning på sysselsettingen i kommuner som ligger nær hverandre. Dette påvirker både kommunenes inntekts- og utgiftsside og kan således tenkes å gi likeartet utvikling i driftsresultatet i kommunene i for eksempel samme fylke. En annen mulig forklaring på at dårlig kommuneøkonomi ser ut til å være geografisk konsentrert kan være geografiske variasjoner i *kultur og holdninger*. Hvor forsiktige kommunepolitikerne er til å ta opp lån kan for eksempel variere geografisk. Det er for eksempel sterke geografiske variasjoner i den politiske oppslutningen til de politiske partiene, noe som reflekterer forskjeller i holdninger til en rekke spørsmål, både av livssynsmessig og politisk art. Holdningene i forhold til å være forsiktig i budsjettpolitikken kan også tenkes å variere geografisk, kanskje etter fylke, selv om disse forskjellene er av en annen art enn de som genererer de geografiske variasjonene i partienes oppslutning.

En annen grunn til at kommunepolitikerne kan ha ulike holdninger til hvor forsiktige de er i budsjettpolitikken kan ha å gjøre med "spillet" mellom staten og kommunene. Kommunepolitikerne kan regne med at staten faktisk setter makt bak kravene, og isteden gir ekstraordinære bevilgninger eller tilskudd til kommuner som er kommet i en vanskelig situasjon. Forventningene om hva staten vil gjøre vil her være helt sentrale. Disse forventningene kan være viktige, men de er ikke observerbare og kan ikke analyseres i en statistisk undersøkelse som denne. I ukjent grad kan forventninger fanges opp av andre variable.

De kulturelle faktorene kan vi heller ikke måle. Vi kan i vår analyse bare inkludere observerbare kjennetegn, som selvsagt også kan fange opp andre forhold enn kultur. I analysen studeres kjennetegn som

- Kommunestørrelse
- SSBs kommuneklasser (7 klasser), basert på tre primærindikatorer (folketall, sentralitet, dominerende næring (primær/sekundær/tertiær næringer))
- Indikatorer for befolkningstetthet (andel i tettsted, gjennomsnittlig reisetid til senter, gjennomsnittlig reiseavstand til nabokrets, gjennomsnittlig reiseavstand til sonesenter)

3.5 Kjennetegn ved ubalansekommuner: Bivariate analyser

I dette avsnittet viser vi samvariasjonen mellom ulike variabler og indikatorene for kommunenes økonomi. Vi betrakter én og én variabel i isolasjon. Det betyr at analysen ikke er noe forsøk på å beskrive årsakssammenhenger, men kun en måte

å beskrive dataene på. For å kunne nærme oss spørsmålet om årsaker, må vi se alle de potensielle forklaringsvariablene i sammenheng. Det gjør vi gjennom fler-variabelanalysen (regresjonsanalysen) i kapittel 4. Bivariate analyser er et egnet utgangspunkt for regresjonsanalyser ved at man danner seg et bilde av ulike sammenhenger som isolert sett kan være betydningsfulle, men som muligens mister styrke når andre forhold tes med i betraktningen.

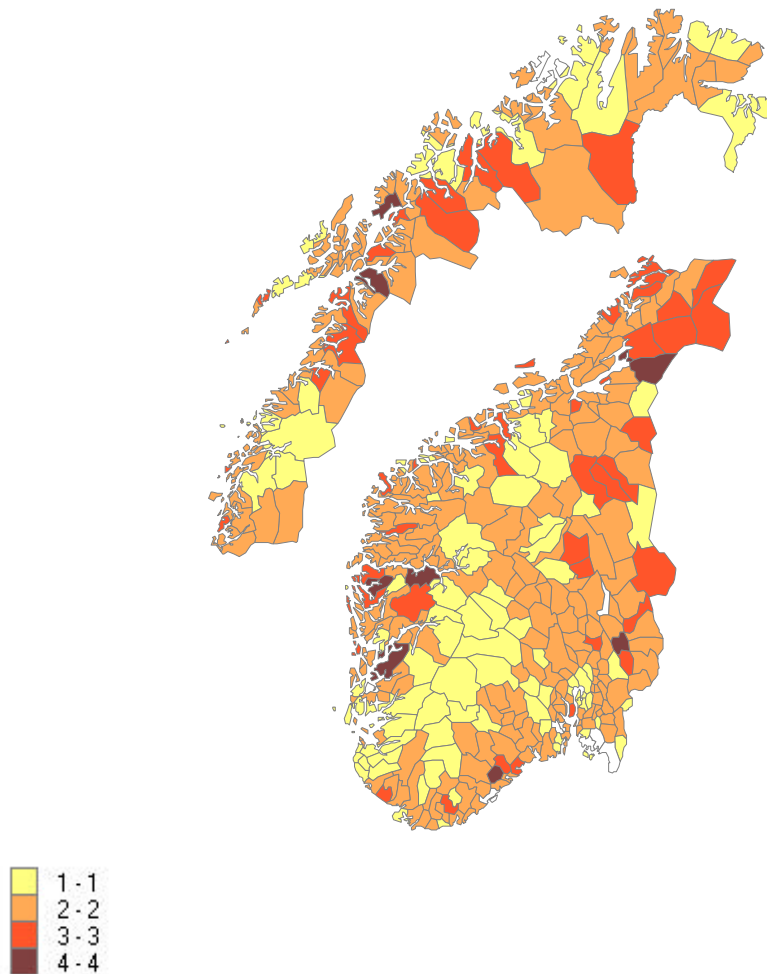
3.5.1 Geografi

Her presenterer vi kartdata for forekomsten av ubalanser i norske kommuner for hhv periode 1991-96 og 1997-2003. Av fremstillingsmessige årsaker aggregerer vi de 8 ubalansekategoriene i dette underavsnittet til 4 kategorier. De kategoriene som nyttes i dette avsnittet er:

- 1 – kategori 1 (balanse)
- 2 – kategori 2, 3, 4 (mindre ubalanse)
- 3 – kategori 5 og 6 (alvorlig ubalanse)
- 4 – kategori 7 og 8 (meget alvorlig ubalanse)

Perioden 1991-96

Figur 3.1 Kommuner i økonomisk ubalanse 1991-1996



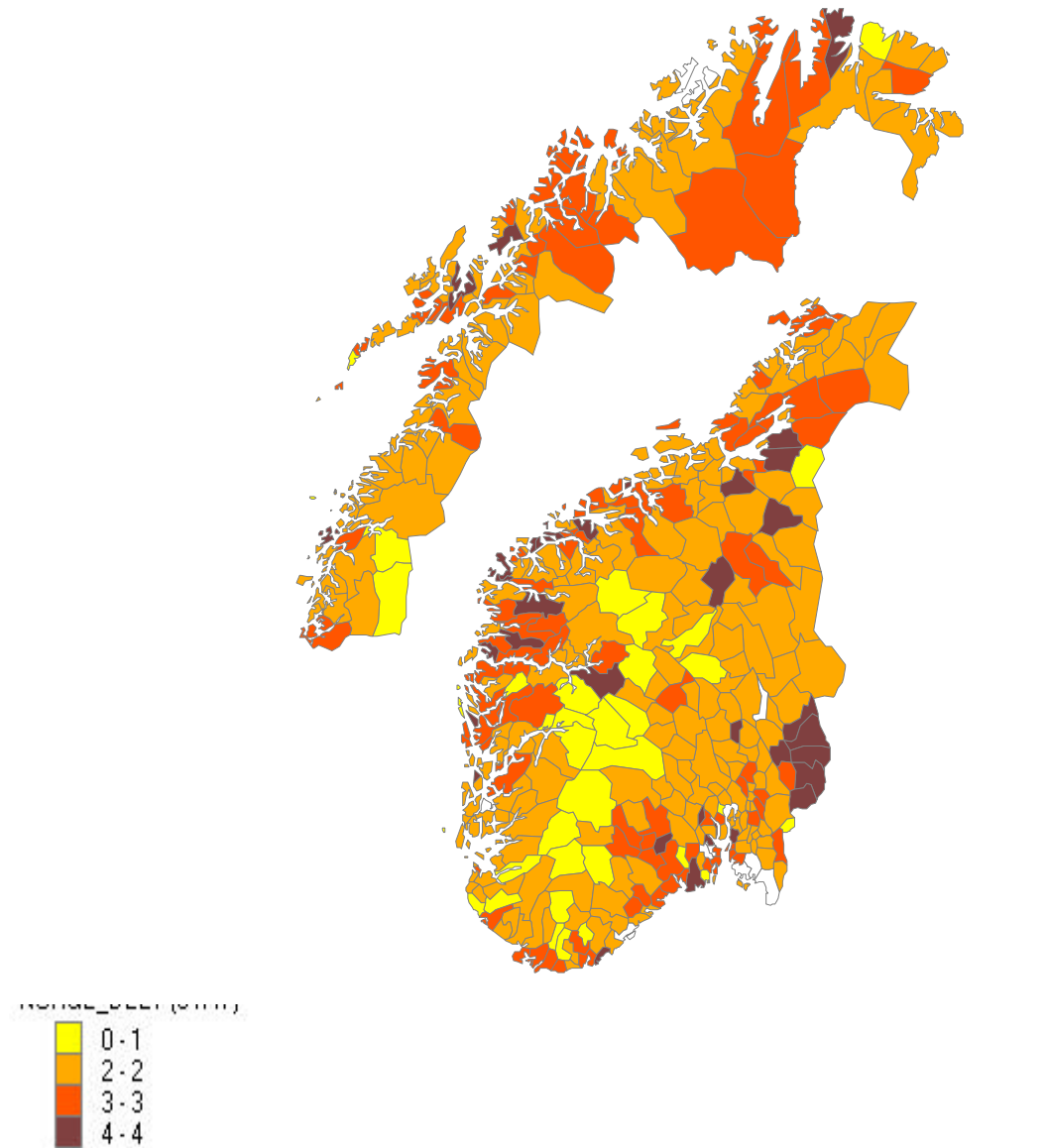
Note: 1 – kategori 1 (balanse); 2 – kategori 2, 3, 4 (mindre ubalanse); 3 – kategori 5 og 6 (alvorlig ubalanse); 4 – kategori 7 og 8 (meget alvorlig ubalanse)

Denne perioden kjennetegnes av relativt god økonomisk balanse, som vist ved overvekten av lyse farger på kartet. 101 kommuner var i økonomisk balanse, 261 falt i kategori 2, og bare hhv 55 og 9 i de to siste (samle)kategoriene.⁸

Perioden 1997-2003

I perioden 1997-2003 ser vi en økning i antall kommuner med økonomiske problemer – vi ser at kartet blir mørkere. Eksempelvis henholdsvis fordobles antall kommuner i (samle)kategoriene 3 og 4, jf. Figur 3.2.

Figur 3.2 Kommuner i økonomisk ubalanse 1997-2003



Note: 1 – kategori 1 (balanse); 2 – kategori 2, 3, 4 (mindre ubalanse); 3 – kategori 5 og 6 (alvorlig ubalanse); 4 – kategori 7 og 8 (meget alvorlig ubalanse)

⁸ Dette blir til sammen 426 kommuner. Utgaven av programmet PX-Map vi har brukt har ikke registrert at Våle og Ramnes ble slått sammen til Re kommune i 2002. Derfor varierer det totale antallet kommuner noe fra resten av analysen.

I begge periodene finner vi best økonomi i fjellkommuner i sørlige del av Sør-Norge, merket med hvitt i figurene. Mange av disse er kraftkommuner med høye inntekter per innbygger. Vi finner en sterk konsentrasjon av kommuner med økonomiske problemer i Sørøst-Hedmark i den siste perioden. Dette er kommuner som ikke var i noen spesielt problematisk situasjon i periode 1. I store deler av Østlandet ellers er det mindre ubalanser, mens det er betydelige ubalanser i flere andre områder. Blant områdene med alvorlige ubalanser er Nedre Telemark, kystkommuner i Agder og Rogaland, Kyst- og fjordkommuner i Sogn og Møre og Romsdal, samt kommuner i Nord-Troms og Finnmark. Også i indre østland, i Trøndelag og i Nordland finner vi kommuner med alvorlige og meget alvorlige ubalanser. Mønsteret er imidlertid mindre entydig i de fleste av de sistnevnte områdene.

3.5.2 Inntekt, finansiell situasjon

Vi viser her sammenhengen mellom ubalanse og henholdsvis inntektsnivå per innbygger og veksten i inntekter per innbygger i de to periodene.

Inntektsnivå

Her ønsker vi å se om det er noen sammenhengen mellom gjennomsnittlige inntekter per innbygger (i faste priser) og økonomisk ubalanse. Vi ser på de to periodene separat og ser på hvordan gjennomsnittlig inntektsnivå varierer mellom ubalansegruppene. Vi viser tall både for frie inntekter og samlede inntekter. Frie inntekter omfatter rammetilskudd og skatteinntekter, mens totale inntekter også inkluderer øremerkede tilskudd og finansinntekter. Siden øremerkede tilskudd gis under forutsetning av kommunal egenfinansiering, er disse inntektene i ikke ubetydelig grad avhengig av kommunens egne handlinger. For eksempel vil kommuner som har høy aktivitet på felt der det gis øremerkede tilskudd automatisk få mer øremerkede tilskudd, og dermed også høyere totale inntekter. Frie inntekter er derimot en mye mindre påvirkbar størrelse sett fra den enkelte kommunes side.

Tabell 3.4 Gjennomsnittlige frie inntekter, kroner per innbygger (faste priser) etter graden av ubalanse

Ubalanseklasse	Frie inntekter per innbygger		Totale inntekter per innbygger	
	1991-1996	1997-2003	1991-1996	1997-2003
1 Balanse	28 900	34 600	47 300	66 000
2	26 300	28 900	40 700	47 200
3	-	-		
4	25 600	27 600	39 900	45 100
5	27 600	27 700	43 300	44 000
6	28 900	26 200	47 300	42 200
7	26 600	27 400	41 100	43 600
8 Meget alvorlig ubalanse	-	25 700	-	38 400

Tabell 3.4 viser en synkende tendens i frie inntekter ettersom ubalansen øker i andre periode. Dette bildet er imidlertid ikke fullt så klart i første periode. Inn-

trykket av en negativ sammenheng mellom nivået på frie inntekter og graden av ubalanse bekrefte ved at vi måler styrken på samvariasjonen mellom de to variablene ved hjelp av en korrelasjonskoeffisient. Korrelasjonen er negativ i begge perioder – dvs. jo høyere nivå på de frie inntektene jo større sannsynlighet for å være i økonomisk balanse, men effekten er bare statistisk påviselig i andre periode⁹.

Det er særlig kommunene med best balanse (klasse 1) som har høye frie inntekter, mens inntektene varierer mindre mellom kommunene i de ulike balanseklassene. Et mulig unntak er kommuner med alvorligst ubalanser (klasse 8 i periode 2), som framstår med klart lavere inntekter enn kommunene i de øvrige ubalanseklassene.

Inntektsvekst

Her ønsker vi å se på sammenhengen mellom økonomisk ubalanse og endringen i frie inntekter per innbygger (faste priser, dvs. korrigert for prisstigningen). Dette vil kunne vise en eventuell sammenheng mellom sterk inntektsvekst og god kommuneøkonomi.

Tabell 3.5 Gjennomsnittlig årlig prosentvis vekst i frie inntekter pr innbygger (faste priser, i prosent) etter graden av ubalanse

Ubalanseklasse	Frie inntekter		Totale inntekter	
	1991-1996	1997-2003	1991-96	1997-03
1 Balanse	-0,09	0,85	2,1	0,7
2	0,05	1,42	2,0	1,4
3	-	1,65		3,6
4	0,22	1,39	1,8	1,5
5	0,08	1,34	2,3	1,3
6	-0,66	0,98	1,0	1,0
7	-0,07	0,83	1,7	1,1
8 Meget alvorlig ubalanse	-	1,53	-	1,3

Tabell 3.5 viser at veksten i frie inntekter per innbygger stort sett var positiv i periode 2 og stort sett negativ i periode 1. Det er imidlertid vanskelig å se noen sammenheng mellom denne variabelen og økende ubalanse. Totale inntekter vokste imidlertid sterkere i periode 1 enn i periode 2. Grunnen til den svake veksten i frie inntekter i periode 1 har sammenheng med endringer i graden av øremerkede tilskudd. En betydelig del av veksten i overføringer tidlig på 1990-tallet fant sted i form av øremerkede tilskudd, som deretter ble innlemmet i rammetilskuddet.

I periode 1 finner vi noe svakere vekst i de totale inntektene i kommunene med mest alvorlige ubalanser, mens det for øvrig ikke synes å være noen sammenheng

⁹ Korrelasjonskoeffisienten er -0.002 og -0.225 i hhv første og andre periode. Vi har her brukt Spearman's korrelasjonskoeffisient, som er hensiktsmessig for å måle korrelasjon ved data hvor avstanden mellom de ulike verdiene ikke er klart definert (ordinale data). Fortegnet indikerer retningen på samvariasjonen, som kan variere mellom -1 og +1. I resten av dette kapitlet vil vi fortsette å bruke Spearman's rho for å måle korrelasjon.

mellom inntektsvekst og ubalanse. I periode 2 er inntektsveksten sterkere i kommunene i klasse 2 til klasse 5, og svakere i klasse 1 (kommunene med best økonomi) og klassene 6-8 (svakest økonomi).

3.5.3 Initial finansiell situasjon

Vi ønsker å undersøke om det er noen tendens til at kommuner som på et tidspunkt har høy gjeld og/eller lave fordringer (fonds mm) i de etterfølgende årene også har svake driftsresultat, dvs. er i økonomisk ubalanse etter vår definisjon. Vi studerer sammenhengen mellom ubalanseklasse og hhv netto lånegjeld og netto finansiell gjeld (gjeld minus fordringer) ved inngangen til hver av de to periodene. Som nevnt foran er netto lånegjeld langt på vei et bruttobegrep for kommunens gjeld. Kommunens nettogjeld er differansen mellom kommunens samlede brutto fordringer (bankinnskudd, fonds, aksjeholdninger mm) og samlet gjeld.

Netto finansiell gjeld

Tabellen nedenfor viser nettogjeld i prosent av driftsinntekter i gjennomsnitt for hver ubalanseklasse.

Tabell 3.6 Initial nettogjeld i prosent av driftsinntektene, gjennomsnitt per ubalanseklasse

Ubalanseklasse	1991-1996	1997-2003
1 Balanse	5	-24
2	33	22
3	-	40
4	38	23
5	46	34
6	45	25
7	55	38
8 Meget alvorlig ubalanse	-	39

I første periode var det ingen av kommunene som var i ubalanseklasse 3 eller 8

Vi ser at det er en tendens til at større ubalanse går sammen med høyere initial nettogjeld. Eksempelvis ser vi at i andre periode har kommuner som er i økonomisk balanse i gjennomsnitt netto fordringer tilsvarende 24 prosent av driftsinntektene, mens kommuner i ubalanseklasse 2 har en gjeld fratrukket fordringer på 22 prosent av driftsinntektene. Denne andelen øker til 39 prosent for kommuner i meget alvorlig ubalanse (klasse 8). Korrelasjonskoeffisienten er stor og klart statistisk påviselig, hhv. 0.398 og 0.302 i periode 1 og 2.

Initial ”netto lånegjeld”

Som et alternativ til netto gjeld, ser vi på ”netto lånegjeld”, dvs. brutto gjeld fratrukket kommunens samlede utlån. Dette begrepet inkluderer ikke kommunens finansielle fordringer i form av fonds, avsetninger og aksjer. Vi studerer situasjonen ved inngangen til hver av de to periodene vi betrakter, det vil si i 1991 og i 1996.

Tabell 3.7 Initial netto lånegjeld, prosent av driftsinntekter. Gjennomsnitt per ubalanseklasse

Ubalanseklasse	1991	1997
1 Balanse	37	22
2	46	41
3	-	47
4	49	44
5	54	49
6	54	45
7	64	52
8 Meget alvorlig ubalanse	-	54

Vi ser samme tendens for Netto lånegjeld som for gjeld minus fordringer. Lånegjeldens andel av brutto driftsinntekter øker ettersom kommunenes økonomiske ubalanse øker. Inntrykket bekreftes av positive og signifikante korrelasjonskoeffisienter (hhv 0,27 for periode 1 og 0,29 for periode 2).

Ubalanse en varig tilstand?

Begge indikatorene peker på en tendens til at kommuner som har opparbeidet seg en stor gjeld, har en tendens til å ha store underskudd i mange år etterpå. Dette igjen peker i retning av at økonomiske problemer ofte er en svært langvarig tilstand. Men sammenhengen er langt fra entydig, og vi skal ha i mente at vi tidligere har funnet mange kommuner med ubalanser i periode 1 som hadde forbedret sin økonomiske situasjon betydelig i periode 2.

3.5.4 Konjunkturer

Som indikatorer for konjunktursituasjonen benytter vi arbeidsledigheten. Vi har valgt ut to forhold ved arbeidsledigheten i kommunene, det gjennomsnittlige nivået på ledigheten i perioden, og endringen i ledigheten fra begynnelsen til slutten av perioden.

I Tabell 3.8 har vi valgt å slå sammen ubalansekategoriene til 4 kategorier for lettere å kunne presentere resultatene. Samlekategoriene er de samme som vi brukte for å presentere ubalanse kommunene geografisk i avsnitt 3.5.1.

Tabell 3.8 Arbeidsledighetsrater i kommuner etter ubalanse/balanse. Prosent av arbeidsstyrken

	Nivå snitt 1991-96	Endring 1996-1991	Nivå snitt 1997-2003	Endring 1997-2003
Balanse – 1	5,44	-0,86	2,98	0,62
Ubalanse: 2-4	5,85	-0,97	3,53	0,54
Ubalanse 5-6	6,76	-1,10	3,78	0,81
Ubalanse 7-8	5,87	-0,54	3,43	1,07

Vi ser av Tabell 3.8 at gjennomsnittlig ledighetsrate i andre periode er lavere enn i første periode for alle ubalanseklassene. Vi ser også at det gjennomgående var en

nedgang i ledigheten i første periode, og en økning i andre periode. *Mellom* kategoriene er det vanskeligere å skjelve et mønster. Kommuner med større ubalanse har et høyere gjennomsnittlig ledighetsnivå, men dette gjelder ikke kategorien for alvorligst ubalanse. Dette mønsteret er til stede i begge periodene.

I andre periode ser det ut som om kommuner med alvorlig ubalanse også har den høyeste økningen i ledighetsraten.

Tabell 3.9 Korrelasjonskoeffisienter mellom ubalanseklasse og ledighetsvariabler

	Ubalansekategori 1991-1996	Ubalansekategori 1997-2003
Gjennomsnittlig ledighetsnivå	0,18**	0,09
Endring i ledighetsraten	0,02	0,13**

Vi finner at gjennomsnittlig ledighetsnivå er positivt og signifikant korrelert med økonomisk ubalanse i perioden 1991-1996 (altså, høy gjennomsnittlig ledighetsrate går sammen med større grad av økonomisk ubalanse), men ikke statistisk påviselig i perioden 1997-2003. Når det gjelder endringen i ledighetsraten ser vi at en økning i ledigheten går sammen med større ubalanse i andre periode, men at denne effekten er ikke statistisk påviselig i første periode.

Ut i fra våre funn i dette avsnittet virker arbeidsledighetsraten som en viktig variabel å ha med i regresjonsanalysen i neste kapittel, men det synes uklart om det er nivået eller endringen i ledigheten som kan ha betydning for kommuneøkonomien.

3.5.5 Strukturelle kjennetegn

Kommunestørrelse

Er det for eksempel slik at små kommuner har en større tendens til å ha økonomiske problemer? Vi ønsker i dette avsnittet å få et innblikk i hvordan store og små kommuner fordeler seg på ubalansekategoriene. Det er viktig å minne om at vi her kun ser på bivariate sammenhenger og altså isolerer kommunens størrelse fra andre variabler: Hvis vi finner at små kommuner er i større ubalanse kan det være fordi små kommuner har en spesiell næringsstruktur som påvirker ubalansen, og at det ikke er størrelsen i seg selv som er "skyld" i den økonomiske situasjonen.

Tabell 3.10 Gjennomsnittlig skåre på ubalanseklasse for kommuner i ulike størrelsesgrupper¹⁰

Innbyggertall	1991-1996	1997-2003
0-2000	2,54	2,95
2000-5000	2,85	3,68
5000-15000	2,56	4,19
15000-30000	2,5	4,08
30000-60000	1,86	3,86
Mer enn 60000	2,33	3,67

Tabell 3.10 gir et inntrykk av svak eller ingen sammenhengen mellom kommune-størrelse og økonomisk ubalanse i periode 1, mens et visst mønster avtegner seg i periode 2. I periode 2 er ubalansen mest alvorlig for kommuner mellom 5000 og 30000 innbyggere, men mindre for de minste og de største kommunene.

Kommuneklasse

SSBs kommuneklasser (7 klasser) er en variabel som summerer opp mye viktig informasjon om en kommunes struktur. Klassen er basert på tre primærindikatorer – folketall, sentralitet, og dominerende næring. Vi ønsker her å se på den bivariate sammenhengen mellom kommuneklasser og økonomisk ubalanse. Tabell 3.11 gir oss gjennomsnittlig ubalanse score for hver av de 7 kommuneklassene.

¹⁰ Gjennomsnittlig innbyggertall i perioden 1991-2003. Disse kategoriene kom vi frem til etter å ha eksperimentert med ulike intervaller. Målet var å få en viss fordeling mellom gruppene (eksempelvis ikke 80% av kommunene i én kategori), samtidig som vi ønsket å beholde visse standard inndelinger (eksempelvis ha med 60000+ som en egen kategori, fordi store kommuner har visse særtrekk, selv om bare et fåtall kommuner faller inn under denne kategorien).

Tabell 3.11 *Gjennomsnittlig ubalanse-skåre for kommuner i SSBs 7 kommuneklasser*

Kommuneklasse	Antall kommuner	Gjennomsnittlig skåre 1991-96	Gjennomsnittlig skåre 1997-03	Endring i skåre mellom periodene
1 Primærnæringskommuner	93	2,98	3,45	0,47
2 Blandede landbruks- og industri kommuner	60	2,55	3,65	1,1
3 Industrikommuner	66	2,94	3,86	0,92
4 Mindre sentrale, tjenesteytings- og industrikommuner	74	2,45	3,72	1,27
5 Sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	73	2,49	3,93	1,44
6 Mindre sentrale tjenesteytingskommuner	29	2,38	3,97	1,59
7 Sentrale tjenesteytingskommuner	32	2,09	3,66	1,57
I alt	427	2,63	3,72	1,09

Innenfor hver periode er det vanskelig å finne noe mønster. I periode 1 er ubalanseskåren lavest (minst ubalanse) i sentrale tjenesteytingskommuner og høyest ubalanse i primærnæringskommuner og industrikommuner. Skåren i de sentrale tjenesteytingskommunene lå nesten en enhet under skåren i primærnærings- og industrikommunene i periode 1.

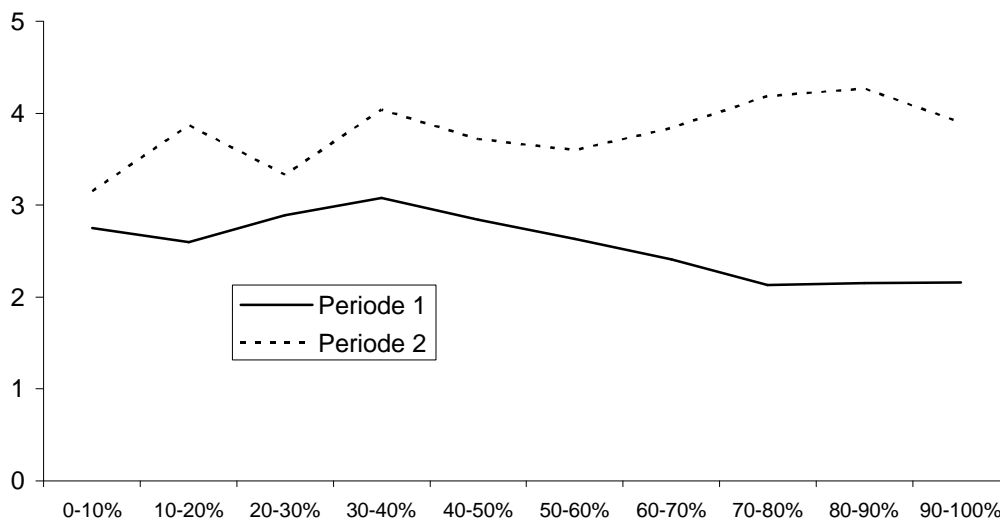
I periode 2 er gjennomsnittlig skåre økt for alle kommuneklassene, men økningen var minst for de to kommuneklassene som hadde størst ubalanser i periode 1, nemlig primærnærings- og industrikommunene. Kommuner der tjenesteyting veier tungt i næringsstrukturen opplevde den sterkeste forverringen av kommuneøkonomien fra periode 1 til periode 2. Til sammen gir dette et bilde av at det er små forskjeller mellom finansiell ubalanse i kommunene avhengig av hvilken av disse 7 kommuneklassene kommunen tilhører.

Bosettingsstrukturen

Bosettingsstrukturen i en kommune påvirker kostnadene ved å produsere ulike tjenester. I en liten og spredtbygd kommune koster det i de fleste tilfeller mer å produsere de fleste kommunale tjenester enn i større og ofte mer tettbygde kommuner. Kostnadsstrukturen kan ha betydning for i hvor stor grad og hvor raskt en kommune greier å tilpasse utgiftene til inntektene. Indikatorer for bosettingsstruktur kan også fungere som tilnærminger til andre og uobserverbare forhold, slik som for eksempel kultur.

Vi ser i figuren nedenfor på gjennomsnittlig ubalanseskåre i kommuner gruppert etter andelen av befolkningen som bor i tettsted. Tettbygde kommuner har en høy andel av befolkningen bosatt i tettsted.

Figur 3.3 Gjennomsnittlig ubalanseskåre i kommuner gruppert etter hvor stor andel av befolkningen som bor i tettsted



Note: Vertikal akse måler ubalanseskårene. Horisontal akse måler andelen av befolkningen som bor i tettsted.

I periode 1 er det en viss tendens til mindre ubalanse blant de mest tettbygde kommunene. I periode finner vi den motsatte tendensen.

Vi ser dernest på tre andre mål for bosettingsstrukturen: Reisetid til kommunesenter, gjennomsnittlig reiseavstand til nabokrets og gjennomsnittlig reiseavstand innen sone. Alle tre er standard måleenheter publisert av SSB.¹¹

I Tabell 3.12 viser vi samvariasjonen mellom de tre variablene og ubalanse for hhv periode 1 og 2.

¹¹ Forklaring av reisetids variablene:

Reisetid kommunesenter bygger på en beregningsmodell som beregner *reisetiden til kommunesenteret* for alle innbyggerne i kommunen. Den er her gjort om til en indeks der gjennomsnittlig reisetid i den gitte kommunen ses i forhold til gjennomsnittlig reisetid på landsbasis. Verdien går fra 0 (Utsira, Røst og Værøy kommune) til 9.4, hvor 1 er gjennomsnitt på landsbasis. Verdier større enn 1 indikerer at gjennomsnittlig reisetid i kommunen er høyere enn gjennomsnittet på landsbasis.

Reiseavstand krets er innbyggernes gjennomsnittlige avstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone (en sone er et geografisk sammenhengende område bestående av grunnkretser). Den er her gjort om til en indeks der gjennomsnittlig reiseavstand i den gitte kommunen ses i forhold til gjennomsnittlig reiseavstand på landsbasis. Verdien går fra 0 (Utsira) til 11, hvor 1 er gjennomsnitt på landsbasis.

Reiseavstand sone beregner gjennomsnittlig reiseavstand pr innbygger til sonesenter. Som de to andre sentralitetsvariablene er den gjort om til en indeks der gjennomsnittlig reiseavstand i den gitte kommunen ses i forhold til gjennomsnittlig reiseavstand på landsbasis. Verdien går fra 0 (Utsira) til 14, hvor 1 er gjennomsnitt på landsbasis.

Tabell 3.12 *Korrelasjonskoeffisient (Spearman's rho) mellom ubalanseklasse (8) og indikatorer for reisetid og reiseavstand på kommunenivå*

	Reisetid kommunesenter	Reiseavstand krets	Reiseavstand sone
Ubalanse 1991-1996	0.07	0.11*	0.13**
Ubalanse 1997-2003	0.02	-0.14**	-0.03

Note: Korrelasjoner som er statistisk signifikante er markert med én (5%) eller to (1%) stjerner.

Av de tre indikatorene er det *reiseavstand krets* som viser størst samvariasjon med graden av ubalanse i kommunen, men fortegnet på samvariasjonen er forskjellig i de to periodene. Størst signifikans oppnås i andre periode og der virker det som om jo større gjennomsnittlig reiseavstand mellom sentrum i to nabogrunnkretser, jo mindre sannsynlighet for å være i økonomisk ubalanse: altså – mindre sentral betyr større balanse. I den første perioden er samvariasjonen omvendt, men signifikansnivået er mindre (5%). Samvariasjonen mellom økonomisk ubalanse og *reiseavstand sone* er statistisk påviselig i første periode og sier at jo lengre gjennomsnittlig reisetid til sonesenteret, jo større ubalanse.

Som en oppsummering synes ikke indikatorene for bosetting å gi noe klart bilde av samvariasjon med graden av ubalanse.

3.5.6 Demografi

Endringer i befolknings sammensetningen i kommunen kan tenkes å ha innvirkning på den offentlige økonomien i kommunen. Det er spesielt endringer i utgifter til den ”tærende” delen av befolkningen vi her tenker på. Eksempelvis kan kommuner med stor økning i antall unge i befolkningen møte på problemer når skoler skal bygges og eldretilbudet nedbygges. Nedenfor har vi tatt gjennomsnittet av fem demografivariabler innenfor fire ubalansekategorier (vi komprimerte fra 8 kategorier for lettere å kunne fremstille sammenhengene). De fem variablene er:

- Gjennomsnittlig årlig *befolkningsvekst* i perioden (prosent)
- *Forsørgelsesbyrde*. Variabelen måler andelen av befolkningen i alderen 0-16 år samt 67 år og over i prosent av totalbefolkningen:

$$\text{Forsørgelsesbyrde} = \frac{\text{antall}0-16 + \text{antall}67 +}{\text{befolkning}}$$

- *Vekst i forsørgelsesbyrde*: Differansen mellom forsørgelsesbyrden ved utgangen av perioden og forsørgelsesbyrden ved inngangen til perioden.¹²
- *Aldersvridning i forsørgelsesbyrden i retning av flere unge*. Indikatoren måler endringen i antall 0-16-åringer relativt til antall 67 år og eldre i løpet av perioden; Aldersvridningen i forsørgelsesbyrden måles som:

¹² Det at endringen i forsørgelsesbyrden er 0 for balansekategori 1 betyr at noen av kommunene i denne kategorien hadde en økning og andre kommuner en nedgang i forsørgelsesbyrden, og at endringene utliknet hverandre.

$$\left(\frac{\text{antall}0-16}{\text{antall}67+} \right)_{\text{slutt på periode}} - \left(\frac{\text{antall}0-16}{\text{antall}67+} \right)_{\text{start på periode}}$$

Et positivt tall betyr at antall unge har økt relativt til eldre, mens et negativt tall betyr at andel eldre har økt relativt til unge. En endring lik null betyr at det relative forholdet mellom unge og eldre ikke har endret seg i løpet av den perioden som betraktes.

En tilleggshypotese kan være at problemer med å vri velferdstilbudet som følge av endringer i demografien er vanskelig å få til, uavhengig av om endringene skjer fra færre eldre til flere unge eller omvendt. Kommuner som opplever slike vridninger opplever derfor en økt risiko for underskudd, uavhengig om vridningen skjer i form av at eldre utgjør en økende andel (og unge en mindre andel) av den "tærende del av befolkningen" eller om vridningen skjer ved at det blir færre eldre. En måte å måle dette på er å konstruere en indikator som har en høy verdi *både* når det skjer en vridning i retning av flere yngre og færre eldre og når det skjer en vridning i retning av færre yngre og flere eldre. Vi ønsker altså å se om kommuner som opplever endringer i sammensetningen er forskjellige fra demografisk stabile kommuner. Dette oppnår vi ved å se på:

- *Tallverdien av aldersvridningen i forsørgelsesbyrden (som definert over)*

Tabellene nedenfor viser gjennomsnittlig verdi for disse fem variablene fordelt på de fire (aggregerte) ubalansekategoriene.

Tabell 3.13 Demografiske variabler i kommuner med ulik grad av ubalanse. Gjennomsnitt for ulike ubalanseklasser. Perioden 1991-1996

	Bef.vekst i perioden (i %)	Forsørgelsesbyrde 1991 (i %)	Vekst i forsørgelsesbyrde (%-poeng)	Aldersvridning i forsørgelsesbyrden (%-poeng)	Absolutt aldersvridning i forsørgelsesbyrden (%-poeng)
Balanse: 1	1,2	36,8	0,0	-0,4	10,3
Ubalanse: 2-4	-0,1	36,8	0,0	-2,3	8,8
Ubalanse 5-6	-1,3	37,6	0,4	0,6	7,7
Ubalanse 7-8	0,3	38,2	-0,1	-5,5	8,4

I periode 1 er det vanskelig å se noe mønster: Befolkningsveksten er positiv i kommuner med mest ubalanse men også i de kommunene som har best balanse. Forsørgelsesbyrden er noe høyere i kommuner med ubalanse. Det er få forskjeller i endringen i forsørgelsesbyrden mellom de fire kategoriene kommuner. Vi ser en tendens til redusert andel unge i forhold til gamle i tre av de fire aggregerte balanseklassene. Kommunene med de største ubalansene har størst nedgang i antall unge i forhold til antall gamle (det vil si relativt sett flere eldre). Men kommunene i ubalanseklassene 5 og 6 bryter med dette mønsteret. Vi ser at kommunene med størst vridning mellom antall yngre og antall eldre har best økonomi i perioden 1991-1996.

Tabell 3.14 Demografiske variabler i kommuner med ulik grad av ubalanse. Gjennomsnitt for ulike ubalanseklasser. Perioden 1997-2003

	Bef.vekst (%)	Forsørgelses- byrde 1997 (i %)	Vekst forsørgelses- byrde (%-poeng)	Alders- vridning i forsørgelses- byrden (%-poeng)	Absolutt alders- vridning i forsørgelses- byrden (%)
Balanse: 1	-0,9	38,6	-0,9	9,8	13,6
Ubalanse: 2-4	-0,4	37,1	-0,4	4,7	12,2
Ubalanse 5-6	0,4	36,4	-0,4	6,8	12,6
Ubalanse 7-8	0,3	36,4	-0,3	10,2	12,4

Sammenhengene i perioden 1997-2003 er vist i Tabell 3.14. Det er en tendens til sterkere befolkningsvekst i kommuner med svak økonomi, i motsetning til i perioden 1991-96. Kommuner med dårligst økonomi hadde lavere forsørgelsesbyrde i 1997 enn kommunene med god økonomi. Samtidig var det små forskjeller i hvordan forsørgelsesbyrden endret seg i løpet av årene 1997-2003. I perioden 1997-2003 var det for øvrig en sterk tendens til at i kommunene med svakest økonomi var det en økning i antall unge i forhold til antall gamle, mens den absolutte aldersvridningen i forsørgelsesbyrden var omtrent den samme i alle ubalanseklassene.

For å studere den eventuelle sammenhengen mellom befolkningsvekst og ubalanse nærmere, har vi gruppert kommunene i kategorier etter gjennomsnittlig befolkningsvekst i perioden 1997-2003, jf. tabellen nedenfor. Tabellen utdyper bildet fra foregående tabeller noe.

Tabell 3.15 Gjennomsnittlig ubalanseskåre¹ i perioden 1997-2003 for kommuner gruppert etter gjennomsnittlig årlig prosentvis befolkningsvekst 1997-2003

Gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst (%)	Gjennomsnittlig skåre	Antall kommuner
lavere enn -2%	2,63	24
-2 til -1 %	3,64	59
-1 til 0	3,74	140
0 til 1	3,94	126
1 til 2	3,85	62
2 og mer	3,27	15
Total	3,72	426

Kilde: ECON

1) Skala fra 1 til 6. Lav verdi betyr god balanse, høy verdi betyr stor ubalanse.

Samlet sett er det ingen samvariasjon mellom befolkningsvekst og ubalanse. Korrelasjonskoeffisienten er under 0,1 og ikke signifikant. Likevel finner vi noen mer kompliserte mønstre. Kommunene med den aller svakeste befolkningsutviklingen i perioden hadde relativt sett god kommuneøkonomi (skåre 2,6). For de øvrige kommunene er det bare en meget svak sammenheng mellom høyere

befolkningsvekst og dårligere balanse, og sammenhengen ”stopper opp” når befolkningsveksten overstiger 1 prosent. Kommunene med sterkest befolkningsvekst (2 prosent eller mer i gjennomsnitt) hadde tvert imot en bedre økonomi (lavere ubalanseskåre) enn gjennomsnittet.

3.5.7 Politikk

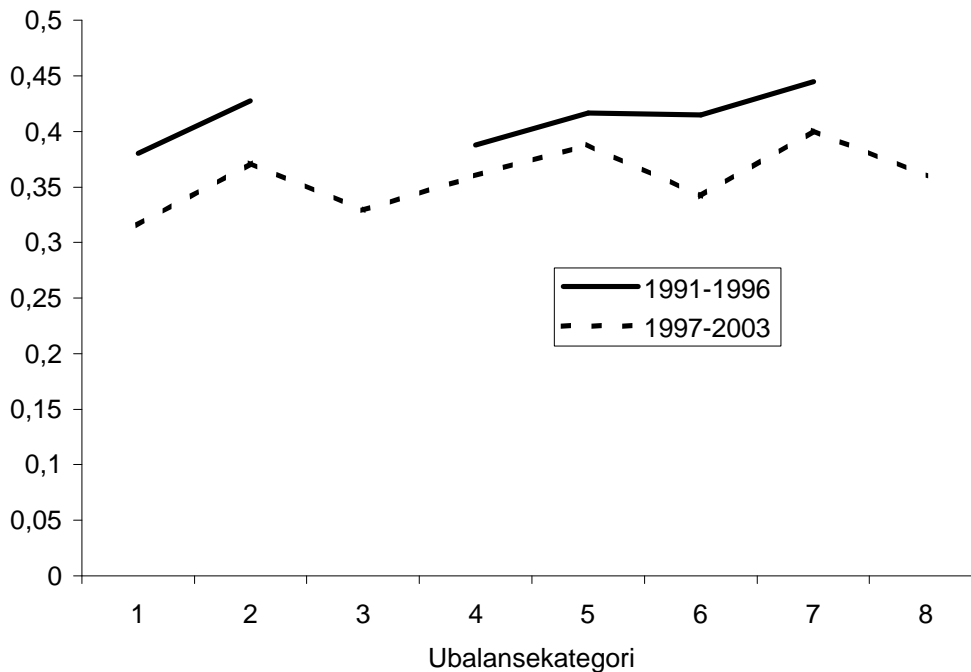
Det er sannsynlig at ulike konstellasjoner av politiske partier i kommunestyret påvirker den økonomiske situasjonen i kommunen. Vi vil i første omgang se på to variabler: Den ene variabelen er andelen av representanter fra den sosialistiske fløyen i kommunestyret, målt i prosent. Den andre er en variable som måler maktkonsentrasjonen i kommunestyret.

Maktkonsentrasjonen måles ved en såkalt Herfindahl-indeks: Herfindahl-indeksen ble opprinnelig laget for å måle konsentrasjonen av markedsrett i en bransje, men kan anvendes på andre områder hvor man ønsker å måle konsentrasjon. Indeksen går fra 0 til 10000. Dersom alle representantene kommer fra ett parti, blir indeksen på $(100\% * 100\% =) 10.000$. Jo flere partier som er representert i kommunestyret og jo jevnere mandatfordelingen er, desto lavere blir indeksen.

Sosialistandel

SV, NKP, RV og Arbeiderpartiet defineres som sosialistiske. Tallene er basert på gjennomsnittlig mandatfordeling i kommunestyrene i de to periodene. Figuren nedenfor viser sammenhengen mellom sosialistandelen og ubalanse. Det synes å være en svak positiv sammenheng mellom andel sosialister i kommunestyret og økonomisk ubalanse i begge periodene. At sammenhengen kun er svak får vi bekreftet ved å sjekke korrelasjonskoeffisientene. De er positive (hhv 0,05 og 0,07 i de to periodene), men ikke statistisk signifikante.

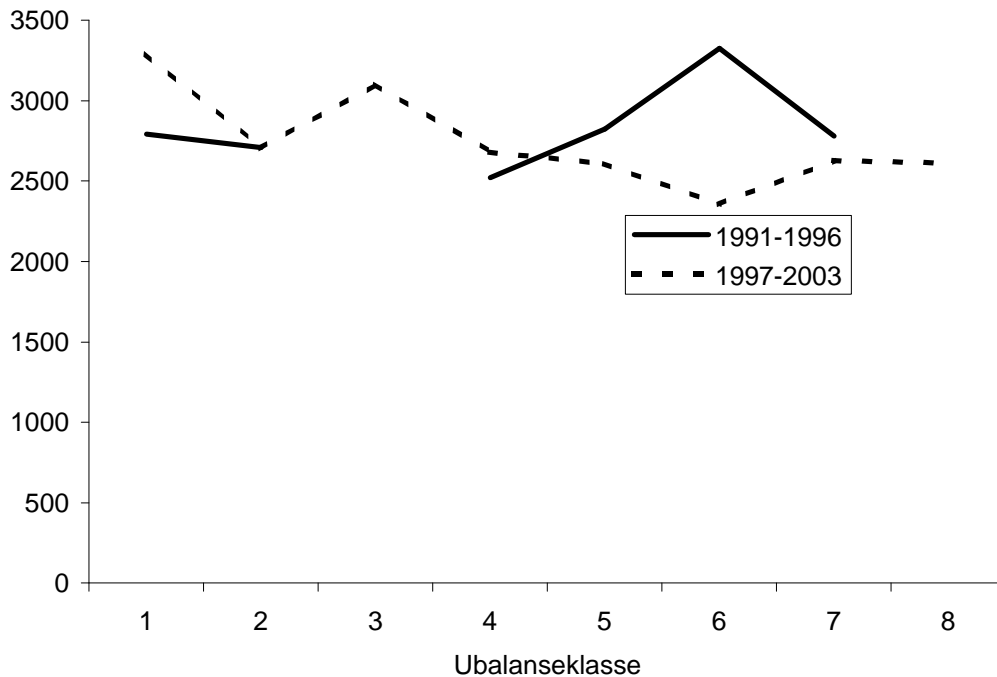
Figur 3.4 Gjennomsnittlig andel sosialister i kommunestyret i kommuner gruppert etter ubalansekategori



Maktkonsentrasjon

Herfindahl-indeksen som måler maktkonsentrasjonen i kommunestyret er vist i figuren nedenfor. I periode 1 er det ingen sammenheng mellom konsentrasjon og ubalanse. I periode 2 virker det imidlertid som om det er en negativ sammenheng – altså at høyere ubalanse går sammen med lavere maktkonsentrasjon. Korrelasjonskoeffisienten mellom maktkonsentrasjon (Herfindahl-indeksen) og ubalanse er -0,18 og er signifikant. Disse funnene, både når det gjelder fragmentering og sosialistandelen, stemmer overens med tidligere funn (Borge, 1996).

Figur 3.5 Gjennomsnittlig indeks for maktkonsentrasjon i kommunestyret (Herfindahl-indeks) i kommuner gruppert etter ubalanseklasse

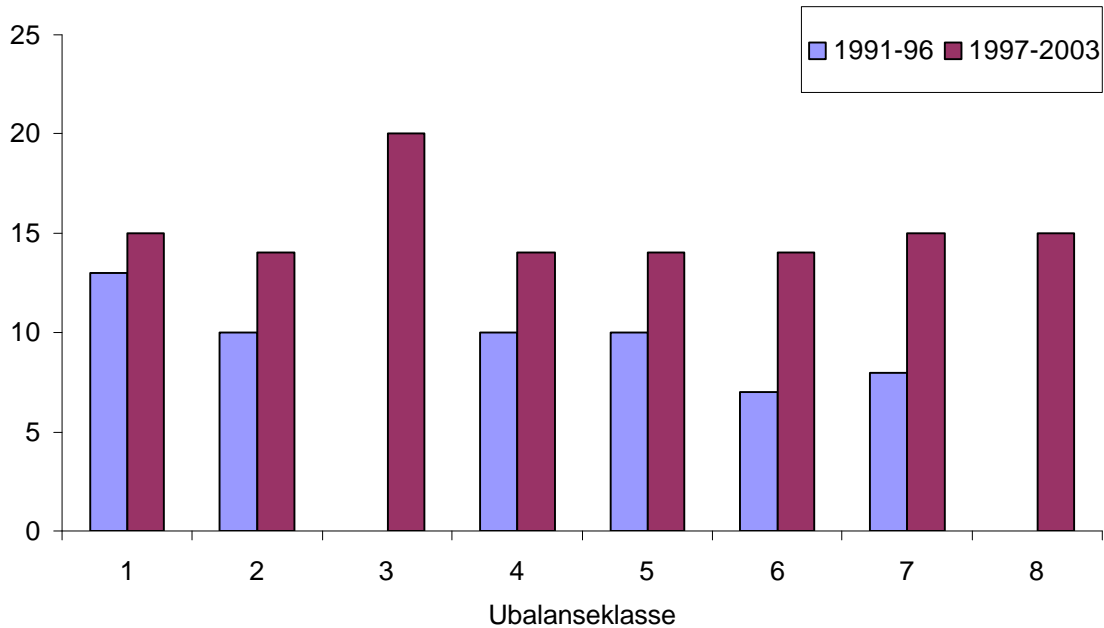


Note: Indeksen går fra 0 til 10.000. Høy indeksverdi betyr høy maktkonsentrasjon (noen få partier dominerer i kommunestyret). Lav indeksverdi betyr at kommunestyret består av mange og relativt små partigrupper.

Statlig politikk

Vi var tidligere inne på at tidsbegrensede statlige øremerkede tilskudd som krever kommunal egenfinansiering, indirekte kan "friste" kommunene til å påta seg for store utgiftsforpliktelse og dermed indirekte bidra til kommunale ubalanser. Vi kan belyse problemstillingen ved å studere sammenhengen mellom investeringsnivået og ubalansen i de to delperiodene. Dersom kommunene setter "tæring etter næring", skulle vi, alt annet likt, forventet at kommuner med ubalanser ville investert mindre enn kommuner med god økonomi. For å korrigere for at kommunenes inntektsnivå varierer, viser vi figuren nedenfor brutto investeringsutgift i prosent av driftsinntektene i de to delperiodene.

Figur 3.6 *Bruttoinvestering i prosent av driftsinntektene i kommuner i ulike ubalanseklasser*



Vi finner at i perioden 1991-96 var investeringsnivået klart lavere i de kommunene som hadde økonomiske problemer enn i kommuner med balanse i økonomien. I denne perioden hadde statlige satsinger som innebar tidsbegrensede tilskudd som krevde kommunal egenfinansiering mindre betydning. I perioden 1997-2003, hvor det var flere statlige satsinger av denne typen, var investeringsnivået like høyt i kommuner med ubalanser som i kommuner med en balansert økonomi. En mulig forklaring på forskjellene mellom de to delperiodene er at incentivene fra de statlige satsingene det så lønnsomt å investere at kommuner ikke klarer å si nei takk til tilskudd, selv om økonomien er svak.

Disse observasjonene er selvsagt ikke noe bevis for at hypotesen om at statlige satsinger indirekte har bidratt til å svekkekommuneøkonomien gjennom å motivere til for store investeringer i forhold til hva kommuneøkonomien kunne tåle. De bidrar imidlertid til å styrke mistanken om at det er en slik sammenheng. At slike effekter har vært til stede i hvert fall i enkelte kommuner, bekreftes i tillegg av intervjuer vi har gjennomført i kommuner som har eller har hatt økonomiske problemer, jf. kapittel 6.

3.6 Kjennetegn ved ubalansekommuner: Regresjonsanalyse

3.6.1 Innledning

For å ta hensyn til effekter av flere variabler samtidig, bruker vi regresjonsanalyse. En slik analyse bør inneholde alle de variablene man mener kan ha innvirkning på kommunenes økonomiske ubalanse. Det er vanlig å finne at noen variabler man i utgangspunktet trodde ville ha påvirkningskraft ikke viser seg å ha

dette. Disse variablene kan da fjernes fra analysen og man får en mer kompakt modell.

Vi rapporterer resultatene fra hver av de to periodene separat og presenterer en tabell med resultater for hver. Hver tabell inneholder flere regresjoner, hvor den første er den mest generelle modellen. De variablene som ikke var statistisk påviselige (signifikante) i den første modellen ble tatt ut, og nye regresjonsmodeller ble estimert med færre variabler (kolonne 2, 3 osv). I tabellene rapporteres koeffisientene på variablene. Koeffisienter som er signifikant forskjellige fra null på 10 prosents nivå er indikert med *, koeffisienter som er signifikante på 5 prosents nivå er markert med **, mens koeffisienter som er signifikante på 1 prosents nivå (strengeste krav) er markert med ***.

”Ordered logit” regresjon

Vi har plassert kommuner i 8 ulike kategorier, avhengig av kommunens økonomiske situasjon. Disse kategoriene kan rangeres slik at kategori 8 er ”verre” enn kategori 1, uten at vi vet eksakt *hvor mye* verre. Når vi nå ønsker å undersøke hvilke forhold som påvirker ubalanse er det hensiktsmessig å bruke en metode som tar hensyn til, og utnytter denne informasjonen. En slik metode er ”ordered logit” – en generalisering av den såkalte logit-modellen. Forskjellen mellom logit og ”ordered logit” er at mens logit-modellen bare har to mulige utfall (i dette tilfellet balanse og ubalanse), har ordered logit-modellen mange ulike utfall som kan rangeres.

Regresjonsmodellen kan formuleres som:

$$\ln\left(\frac{\text{prob}(1)}{\text{prob}(\text{alle andre utfall enn } 1)}\right) = \text{konst}_1 + \sum_i a_i \cdot X_i$$

hvor \ln er den naturlige logaritmen, $\text{prob}(1)$ betyr sannsynligheten for at en kommune er i klasse 1, konst_1 er et konstantledd, spesifikt for ligningen for klasse 1, X_i er forklaringsvariabel i og a_i er koeffisienten til forklaringsvariabel X_i .

Modellen består av 8 ligninger med 8 ulike konstantledd, en ligning for hver ubalansekategori, men bare ett sett med koeffisienter for de ulike forklaringsvariablene.

Tolkningen av koeffisientene ligner på, men er ikke identisk med, koeffisientene i vanlige regresjonsmodeller. Uttrykket inne i parentes på venstresiden av likhetstegnet i ligningen over er sannsynligheten for at en kommune skal være i klasse 1 dividert på sannsynligheten for at den skal være i en eller annen av de andre klassene (dvs. alle andre utfall). Denne brøken kan kalles den relative sannsynligheten for å være i klasse 1. Venstresidevariabelen er logaritmen til denne relative sannsynligheten. Modellen tolkes slik at når X_i øker med 1 enhet, øker den relative sannsynligheten til å være i enhver gruppe, med a_i . Men den absolutte sannsynligheten øker ikke for alle gruppene. Den avtar for lave ubalanseklasser, men øker for høye ubalanseklasser.

En annen måte å si det på er at dersom a_i er positiv, og X øker med 1 enhet, øker den forventede skåren i form av ubalanseklasser. Hovedpoenget er at en positiv a_i

betyr at en økning i den uavhengige variabelen øker verdien (her i form av kategorier) på den avhengige variabelen.

3.6.2 Resultater 1991-1996

Vi viser i Tabell 3.16 utvalgte estimeringsresultater der ubalanseklassen er den variabelen som skal forklares. Vi startet ut med en generell modell der en rekke potensielle forklaringsvariabler var med. I innledende regresjoner fikk vi som resultat at reisetids- og reiseavstandsvariablene ikke ble signifikante. Vi presenterer derfor ikke resultater hvor disse er med.

Modell 1 i tabellen er den mest generelle modellen, dvs. den modellen med flest forklaringsvariabler.

I modell 2 har vi fjernet variablene for kommuneklasse.

I modell 3 har vi beholdt kommuneklasse og fjernet kommunestørrelse

I modell 4 har vi fjernet både kommunestørrelse og kommuneklasse.

Kommunestørrelse er målt ved 6 dummyvariabler og kommuneklasse med 7 dummyvariabler. Vi har valgt kommuneklasse 1 (primærnæringskommuner) og kommunestørrelse 1 (innbyggertall under 2000) som referanse kategorier. Det betyr at koeffisientene for kommuneklasse måler "effekten" av å være i en annen kommune enn klassen for primærnæringskommuner, og at koeffisienten for kommunestørrelse måler effekten av å være i en annen størrelseskategori enn kategorien for kommuner med mindre enn 2000 innbyggere.

Vi ser at følgende variabler er viktige for å forutsi grad av ubalanse i første del av 1990-tallet:

- Andelen av befolkningen som bor i tettsted: Jo flere som bor i tettsted, desto større sjans for å være i (bedre) økonomisk balanse.
- Initial netto lånegjeld: Jo større lånegjelden er i ved inngangen til perioden, desto større er ubalansen i perioden 1991-1996. Det er altså ikke slik at kommuner som hadde høy gjeld i 1991 har positive og store driftsresultater i årene etterpå. Isteden ser det ut til at høy gjeld er et forvarsel om at driftsresultatene vil bli lavere i senere perioder. Høy gjeld på ett tidspunkt tilsier høye renteutgifter i en periode. Resultatene trenger ikke bety at kommuner med høy gjeld ikke forsøker å redusere forbruk og realinvestering for å skaffe rom til å betale renter og avdrag. Resultatene betyr imidlertid at forbruket ikke reduseres i takt med de økte renteutgiftene som følger av høy gjeld. Det høye rentenivået i perioden har vært spesielt belastende for de kommunene som hadde høy gjeld og har trolig vært medvirkende til lave driftsresultater for disse kommunene.
- Inntekter: Jo høyere nivået på de frie inntektene er i gjennomsnitt, desto større sjans er det for at kommunen er i balanse. Vi finner imidlertid ingen sammenheng mellom *veksten* i frie inntekter og finansiell balanse.
- Arbeidsledighet: Nivået på arbeidsledigheten i kommunen har en statistisk signifikant sammenheng med økonomisk ubalanse. Modellen sier at høy ledighet i periode 1 går sammen med høy grad av ubalanse i perioden.

Endringer i ledigheten har en mer statistisk usikker effekt på kommuneøkonomien, ifølge våre resultater.

- Jo høyere andel de aldersgruppene som etterspør offentlige tjenester (barn/ ungdom og eldre) utgjør av befolkningen utgjør av befolkningen, desto dårligere er kommuneøkonomien (høyere ubalanseklasse er kommunen i).

Tabell 3.16 *Estimeringsresultater ubalanseklasse 1991-1996*

Variabel	Modell			
	1	2	3	4
Andel av befolkningen som bor i tettsted	-1,20**	-1,20**	-1,18**	-1,06**
Initial netto lånegjeld, % av inntekt	3,05***	2,87***	2,92***	2,89***
Frie inntekter i 1000 kr/innb	-0,08***	-0,07***	-0,07***	-0,07***
Gj. sn. årlig vekst frie inntekter, %	0,023	0,02	0,02	
Gj. sn. årlig befolkningsvekst, %	-0,21	-0,24	-0,22	-0,27(*)
Forsørgelsesbyrde 1991, andel	9,90*	9,28*	8,54	6,85*
Endring i forsørgelsesbyrden, %-poeng	7,63	10,3	9,54	
Aldersvridning forsørgelsesbyrden, %-poeng	0,37	0,20		
Absolutt aldersvridning forsørgelsesbyrden			-1,13	
Arbeidsledighetsrate, gjennomsnitt, %	0,12***	0,13**	0,13**	0,15***
Endring i arbeidsledighetsrate, %-poeng	0,12*	0,09	0,09	0,09
Andel sosialister i kommunestyret	0,90	0,75	0,64	
Herfindahl – partikonsentrasjon	-0,00015	-0,00016	-0,00016	
Kommuneklasse 2	-0,92***			
Kommuneklasse 3	-0,37			
Kommuneklasse 4	-0,85**			
Kommuneklasse 5	-0,35			
Kommuneklasse 6	-0,10			
Kommuneklasse 7	-0,57			
Kommunestørrelse2	0,03			
Kommunestørrelse3	-0,22			
Kommunestørrelse4	0,13			
Kommunestørrelse5	-0,72			
Kommunestørrelse6	0,10			
Pseudo-R ²	0,078	0,063	0,064	0,061
N	427	427	427	427

Metode: Ordered Logit. * Statistisk påviselig på 10% nivå. ** Statistisk påviselig på 5% nivå. *** Statistisk påviselig på 1% nivå. (*) indikerer at den er nær ved å være signifikant på 10% nivå.

- Kommunestørrelse har ingen statistisk forklaringskraft når vi kontrollerer for de øvrige variablene.

- Vi finner tegn til at det å være i kommuneklasse 2 (blandede landbruks- og industrikommuner) og klasse 4 (mindre sentrale tjenesteytings- og industrikommuner) tilsier bedre kommuneøkonomi, kontrollert for øvrige variabler.
- Vi har undersøkt betydningen av andelen sosialistrepresentanter i kommunestyrene og av konsentrasjonen i kommunestyret i perioden 1991-96. Fortegnene for effektene på ubalanseklassen er som forventet ut fra tidligere undersøkelser, men resultatene er ikke statistisk signifikante.

3.6.3 Resultater 1997-2003

Vi gjennomfører nå analysene for perioden 1997-2003. Samme regresjonsmodell som for periode 1 er brukt, jf. Tabell 3.17.

Tabell 3.17 Estimeringsresultater ubalanseklasse 1997-2003

Variabel	Modell			
	1	2	3	4
Andel av befolkningen som bor i tettsted	0,29			
Initial netto lånegjeld, % av inntekt	1,43***	1,41***	1,50***	1,44***
Frie inntekter i 1000 kr/innb	-0,12***	-0,13***	-0,13***	-0,14***
Gj. sn årlig vekst frie inntekter, %	-0,16**	-0,14*	-0,15*	-0,16**
Gj. sn. årlig bef. vekst, %	-0,67***	-0,70***	-0,58***	-0,61***
Forsørgelsesbyrde 1997, andel	-7,08	-4,84	-0,88	
Endring i forsørgelsesbyrden, %-poeng	-1,25			
Aldersvridning forsørgelsesbyrden, %-poeng	1,73**	1,67**		1,40**
Absolutt aldersvridning forsørgelsesbyrden, %-poeng			0,90	
Arbeidsledighetsrate, gjennomsnitt, %	0,19***	0,20***	0,16***	0,22***
Endring i arbeidsledighetsrate, %-poeng	0,08	0,08	0,09	0,09
Andel sosialister i kommunestyret	-0,12	-0,17	0,30	
Herfindahl – partikonsentrasjon	-0,00014	-0,00013	-0,0015	
Kommuneklasse 2	0,001			
Kommuneklasse 3	-,20			
Kommuneklasse 4	-,33			
Kommuneklasse 5	-,30			
Kommuneklasse 6	-,52			
Kommuneklasse 7	-,69			
Kommunestørrelse2	0,06			
Kommunestørrelse3	0,30			
Kommunestørrelse4	0,24			
Kommunestørrelse5	-0,01			
Kommunestørrelse6	,75			
Pseudo-R ²	0,057	0,054	0,051	0,053
N	414	414	414	414

* Statistisk påviselig på 10% nivå. ** Statistisk påviselig på 5% nivå. *** Statistisk påviselig på 1% nivå. (*) indikerer at den er nær ved å være signifikant på 10% nivå.

Hovedresultatene er:

- Andelen av befolkningen som bor i tettsted, som var signifikant i første periode er ikke signifikant i andre periode.
- Vi finner samme resultater for nivå på netto lånegjeld og frie inntekter som i periode 1: Høyere gjeld ved inngangen til den perioden som analyseres og lavere frie inntekter øker sjansene for økonomisk ubalanse. Også veksten i frie inntekter bidrar i forventet retning i modellen; jo sterkere vekst i frie inntekter i perioden, kontrollert for nivået på de frie inntektene, desto mindre sjanser til økonomiske ubalanser. Sammenhengen mellom inntektsnivå og ubalanse er den samme som vi fant i periode 1. Nytt i periode 2 er at

også veksten i inntektene har betydning. Effekten av veksten i inntektene i løpet av perioden er imidlertid mindre statistisk signifikant enn effekten av inntektsnivået.

- Verken nivå eller endring i forsørgelsesbyrden, dvs. hvor stor andel av befolkningen som barn og eldre utgjør er signifikant i perioden 1997-2003.
- Befolkningsvridningen: Endringen i andelen unge relativt til eldre øker sjansene for økonomisk ubalanse i periode 2. Denne effekten var ikke signifikant i periode 1.
- Befolkningsvekst: Jo sterkere den gjennomsnittlige veksten har vært i perioden, desto lavere ubalanseklasse forventes kommunen å være i. Lav ubalanseklasse betyr god kommunal økonomi.
- Arbeidsledighet: Både et høyere nivå og en økning i ledigheten øker sjansene for økonomisk ubalanse, i likhet med hva vi fant i første periode. Effekten av nivået på ledigheten er statistisk signifikant, mens effekten av endringer i ledigheten i perioden er mer usikker.
- Politikk: Vi finner heller ikke i periode 2 noen påviselige sammenhenger mellom ubalanser og politikkvariablene, verken andel sosialister i kommunestyret, variabel for sosialistisk ordfører eller Herfindahl-indeksen for partikonsentrasjon i kommunestyret.

Alternative spesifikasjoner 1997-2003

Tolkningen av variabelen "initial netto lånegjeld" er ikke åpenbar. En mulighet er at den indikerer at kommunen har investert mye i periode 1, og at denne investeringen har medført høy gjeld. I så fall kan resultatene tolkes som støtte til en hypotese om at kilden til økonomiske problemer ligger i overinvesteringer. For å undersøke dette nærmere, har vi innført variabelen "netto investeringsutgift i periode 1". Netto investeringsutgift er brutto investeringer fratrukket øremerkede tilskudd til investeringen. Den er et mål på den utgiften som skal finansieres, som kan gi opphav til senere rente- og avdragsbetalinger og således være en kilde til lave eller negative driftsresultat i påfølgende år.

Vi innfører også bruttoinvesteringene i periode 1. Dette er de samlede investeringsutgiftene, uavhengig av om de er finansiert av kommunen selv eller av staten via øremerkede tilskudd. Høye bruttoinvesteringer innebærer en høyere kapitalbeholdning (f. eks. flere sykehjemsplasser) som medfører økte driftsutgifter. Høye investeringer i en periode kan trekke med seg høye driftsutgifter som må finansieres av kommunen, noe som kan gi økt risiko for underskudd i senere år.

Resultatene av å inkludere ulike kombinasjoner av nettoinvesteringer og bruttoinvesteringer, målt i prosent av driftsinntektene, er vist i Tabell 3.18 nedenfor.

Tabell 3.18 Estimeringsresultater ubalanseklasse 1997-2003

Variabel	Metode		
	1	2	3
Andel av befolkningen som bor i tettsted			
Initial netto lånegjeld, % av inntekt	1,45***	1,49***	
Frie inntekter i 1000 kr/innb	-0,13***	-0,14***	0,13***
Gj. sn årlig vekst frie inntekter, %	-0,17**	-0,18**	-0,18**
Gj. sn. årlig bef. vekst, %	-0,56***	-0,58***	-0,61***
Forsørgelsesbyrde 1997, andel			
Endring i forsørgelsesbyrden, %-poeng			
Aldersvridning forsørgelsesbyrden, %-poeng	1,29*	1,46**	1,42**
Absolutt aldersvridning forsørgelsesbyrden, %-poeng			
Arbeidsledighetsrate, gjennomsnitt, %	0,19***	0,21***	0,20***
Endring i arbeidsledighetsrate, %-poeng	0,15***	0,14***	0,15**
Bruttoinvestering periode 1, andel av inntekt	-0,09***		-0,09***
Nettoinvestering periode 1, andel av inntekt		-0,06**	
Bruttoinvestering periode 2, andel av inntekt			0,006
Pseudo-R ²	0,066	0,059	0,060
N	414	414	414

Metode: Ordered Logit. * Statistisk påviselig på 10% nivå. ** Statistisk påviselig på 5% nivå. *** Statistisk påviselig på 1% nivå. (*) indikerer at den er nær ved å være signifikant på 10% nivå.

Resultatene gir ikke støtte til at høye investeringer i periode 1 gir økt risiko for ubalanse i periode 2. At koeffisienten er signifikant mindre enn null, betyr at høye investeringer i periode 1 gir mindre ubalanser i periode 2, motsatt av hva hypotesen innebærer.

Forklaringskraften blir høyere med bruttoinvesteringer enn med nettoinvesteringer i periode 1. Betydningen av de øvrige forklaringsvariablene endres minimalt ved å inkludere investeringene i periode 1 i modellen.

Det er vanskelig å forklare at høye investeringer i periode 1 skal gi bedre kommuneøkonomi i periode 2. En mulighet er at god økonomi er en langvarig egenskap ved kommunen, og en konsekvens av uobserverbare bakgrunnsfaktorer. Disse uobserverbare faktorene gir altså både god økonomi og høye investeringer.

Hvis dette var tilfellet, burde høye investeringer i periode 2 også samvariere med ubalanseklasse. I regresjon 3 har vi inkludert bruttoinvesteringer både i periode 1 og i periode 2. Investeringene i periode 1 er fortsatt signifikant, men investeringene i periode 2 er ikke signifikante. Dette støtter ikke umiddelbart opp om en hypotese om at det er en underliggende faktor som både gir god økonomi og høye investeringer.

En mulig forklaring på resultatet kan være at høye investeringer i periode 1 gir mer effektiv drift og lavere driftskostnader i periode 2, slik at det blir lettere for kommunen å ha en balansert økonomi.

3.6.4 Regresjonsanalyse: Kjennetegn ved kommuner med *meget alvorlige ubalanser* i perioden 1997-2003

Modellene i foregående avsnitt innebærer at vi antar at forklaringsvariablene har samme effekt på graden av ubalanser enten ubalansene er små eller store. Med andre ord at for eksempel demografiske faktorer gir økt sannsynlighet for ubalanse enten denne ubalansen er liten eller stor. Det er tenkelig at de faktorene som kjennetegner kommuner i alvorlig ubalanse kan være andre, og/eller virke på andre måter, for de mest alvorlige ubalansene som for mindre alvorlige ubalanser.

For å belyse om det er spesielle kjennetegn ved kommunene som er i mest alvorlig ubalanse, gjennomfører vi en regresjonsanalyse der venstresidevariabelen er sannsynligheten for at en kommune er i ubalanseklasse 7 eller 8 i perioden 1997-2003, mot alle andre alternativer. Det vil si at vi benytter en vanlig logit-analyse der det bare er to utfall; enten er kommunen i ubalanseklasse 7 eller 8, eller så er den ikke det.

Vi fant ingen effekter på sannsynligheten til å være i ubalanseklasse 7 eller 8 av folketall eller av dummyene for kommuneklasse. Andelen i tettsted ble heller ikke signifikant. I likhet med de to tidligere analysene fant vi en sterk sammenheng mellom initial netto lånegjeld og tilbøyeligheten til å ha de mest alvorlige ubalansene. Gjennomsnittlig ledighet synes ikke å være av betydning i modellen, men endring i ledigheten synes å ha en viss effekt.

Tabell 3.19 *Estimeringsresultater alvorlige ubalanser 1997-2003*

Variabel	Metode		
	1	2	3
Initial netto lånegjeld	2,55**	2,75***	2,69***
Frie inntekter i 1000 kr/innb	-0,14**	-0,15***	-0,13**
Gj. sn årlig vekst frie inntekter, %	-0,29**	-0,29**	-0,29**
Gj. sn. årlig bef. vekst, %	-0,96**	-0,975**	-0,64*
Forsørgelsesbyrde 1997, andel			
Endring i forsørgelsesbyrden, %-poeng			
Aldersvridning forsørgelsesbyrden, %-poeng	3,10**	3,31**	
Absolutt aldersvridning forsørgelsesbyrden			
Arbeidsledighetsrate, gjennomsnitt, %	-0,07		
Endring i arbeidsledighetsrate	0,19		
Sosialistisk ordfører	0,69 (*)		
Pseudo-R ²	0,146	0,124	0,098
N	414	414	414

Metode: Logistisk regresjon. * Statistisk påviselig på 10% nivå. ** Statistisk påviselig på 5% nivå. *** Statistisk påviselig på 1% nivå. (*) indikerer at den er nær ved å være signifikant på 10% nivå.

Logit-modellen for sannsynligheten for å ha de mest alvorlige ubalansene skiller seg ikke vesentlig fra modellene med ordered logit, der informasjon om alle ubalanseklassene var inkludert. Vi får større koeffisienter for forklarings-

variablene initial netto lånegjeld og for befolkningsvekst. Av demografiske variabler er det aldersvridningen av forsørgelsesbyrden som slår ut. Jo større endringen i antall unge relativt til antall eldre har vært i perioden, desto større er sannsynligheten for at kommunen skal befinne seg i en av de to mest alvorlige ubalanseklassene.

Igjen peker resultatene i retning av at kommuner med høy gjeld har langt høyere sannsynlighet til for å ha økonomiske problemer i mange år, enn kommuner med lav gjeld.

Vi finner en sterk tendens til bedre økonomi i kommuner med sterk befolkningsvekst (lav verdi på venstresidevariabelen betyr mindre ubalanser). En økning i andelen unge i forhold til andelen eldre er imidlertid assosiert med dårlig kommuneøkonomi.

Det er en sterk positiv korrelasjon mellom befolkningsvekst og økning i antall unge i forhold til antall eldre (korrelasjonskoeffisient på 0,40 og signifikant forskjellig fra null). For gitt befolkningsvekst finner vi at når det blir flere unge i forhold til eldre, tenderer kommuneøkonomien til å bli svekket.

Fjerner vi endringen i antall unge i forhold til antall gamle, blir også befolkningsveksten mindre betydningsfull. Koeffisienten reduseres og den blir mindre signifikant (riktignok fortsatt signifikant på 10 prosents nivå). Dette er modell 3 i tabellen over.

Tolkning av resultatene

Tolkningen av koeffisientene i en ordered logit-modell er komplisert. I en vanlig logit-modell med bare to utfall (balanse og ubalanse) er det noe enklere. Vi viser i tabellen nedenfor effekten av endringer i forklaringsvariablene. Vi tar utgangspunkt i modell 2 i Tabell 3.19. Effektene er beregnet for gjennomsnittet av kommunene. Gjennomsnittlig sannsynlighet for å være i ubalanseklasse 7 eller 8 i periode 2 er omtrent 10 prosent. Vi har benyttet modellen til å endre forklaringsvariablene med ett standardavvik og beregne effektene på denne sannsynligheten. Effektene er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 3.20 Beregnet endring i sannsynligheten for å være i ubalanseklasse 7 eller 8 i perioden 1997-2003 ved endringer i rammevilkår

Variabel som endres	Størrelsen på endringen (ett standardavvik)	Endring i sannsynligheten, prosentpoeng
Initial netto lånegjeld	22 prosentpoeng av inntekt	6
Frie inntekter	7 tusen kroner per innbygger	-6
Gj sn vekst i frie inntekter	1,3 prosentpoeng per år	-3
Gjennomsnittlig befolkningsvekst	0,9 prosentpoeng per år	-6
Aldersvridning forsørgelsesbyrde	16 prosentpoeng	6

En økning i den initiale gjeldsandelen med 22 prosentpoeng av inntekt, gir en økning i sannsynligheten for å ha ubalanseklasse 7 eller 8 fra 10 prosent til 16 prosent, en økning på 6 prosentpoeng (linje 1 i tabellen).

En økning i frie inntekter med 7.000 kroner per innbygger (ett standardavvik) har en tilsvarende sterk negativ effekt på sannsynligheten for å ha alvorlige ubalanser. Økt inntektsvekst medfører også redusert sannsynlighet for ubalanser. Aldersvridningen i forsørgelsesbyrden har også betydelige effekter på ubalansene. En endring i andelen unge i forhold til andelen unge og eldre samlet på 16 prosentpoeng medfører en nedgang i sannsynligheten for å være i ubalanse på omtrent 40 prosent.

3.6.5 Oppsummering

Vi finner at inntektene, både nivået og veksten, er viktig for hvorvidt en kommune er i ubalanse eller ikke. Sterk befolkningsvekst reduserer risikoen for ubalanse, alt annet likt. Dette står i kontrast til bekymringer hos vekstkommuner over svak økonomi på grunn av store lånebehov. Vi finner i våre bivariate analyser at det de siste årene er sterkere befolkningsvekst i kommuner med store ubalanser, men denne effekten forsvinner altså når vi kontrollerer for andre forklaringsvariabler.

Isteden framstår aldersvridninger i befolkningen som viktige kilder til ubalanser. I kommuner der antall unge relativt til antall eldre øker, er det en klar tendens til ubalanse. En mulig forklaring på denne sammenhengen er at denne typen demografiske skift stiller kommunen overfor store omstillingsoppgaver. Ubalansene kan oppstå ved at man ikke klarer å redusere utgiftene på områder hvor antall brukere går ned (eldre) like raskt som man øker utgiftene på områder der antall brukere går opp (barn og ungdom). Inntektssystemet forutsetter indirekte at kommunene raskt kan omstille tjenestetilbudet til demografiske endringer, men resultatene fra vår analyse viser at dette ikke er tilfellet.

Det er en sterkt positiv korrelasjon i periode 2 mellom befolkningsvekst og vridning i forsørgelsesbyrden i retning av flere unge. Korrelasjonskoeffisienten er 0,40 og klart signifikant. Variabelen aldersvridning fanger derfor opp at det i mange vekstkommuner er en sterk aldersvridning, og at dette gir en mindre balansert økonomi. De statistiske analysene er imidlertid klare: Det er ikke veksten i seg selv, men aldersvridningen som gir effekten. Det kan vi si fordi i en modell der både befolkningsveksten og aldersvridningen er inkludert, blir befolkningsveksten ikke signifikant, mens aldersvridningen blir signifikant.

Netto lånegjeld ved inngangen til den perioden vi betrakter er en viktig forklaringsvariabel. En tolkning av dette er at ubalanse er en langvarig tilstand. Har kommunen opparbeidet mye gjeld, er det også sannsynlig at den vil ha store underskudd i påfølgende år.

Generelt må forklaringskraften i de statistiske modellene karakteriseres som lav. Det betyr at andre forhold enn de kjennetegnene vi har inkludert i analysen også 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 enkle indikatorene vi har benyttet. Noen av disse lokale faktorene blir drøftet i casestudiene i kapittel 6.

4 Endringsanalyse

Vi har hittil studert sammenhengene mellom kjennetegn ved kommunene og indikatorer for graden av ubalanse i kommuneøkonomien innenfor to perioder (perioden 1991-96 og perioden 1997-2003). I dette kapitlet skal vi studere hvordan kommunene endrer seg mellom å være i balanse og ubalanse over tid.

Vi er interessert i to forhold:

- 1: Hva kjennetegner kommuner som endrer balansestatus, det vil si går fra balanse til ubalanse eller fra ubalanse til balanse?
- 2: Hvor raskt endrer kommunene status?

I dette kapitlet vil vi først studere kjennetegn ved kommuner som endret balansestatus fra perioden 1991-96 til perioden 1997-2003. Dette gir grunnlag for å si noe om kommuner som har endret status fra tidlig på 1990-tallet til rundt år 2000, altså en relativt lang tidsperiode. Imidlertid kan endringer skje raskere enn dette. Det tilsier at analysene av kjennetegn ved kommuner som bytter status gjøres separat fra analysene som sier noe om hvor raskt kommunene endrer status.

I dette kapitlet gjennomfører vi først en logistisk regresjonsanalyse av kommuner som var i balanse i periode 1, men var i ubalanse i periode 2. Vi stiller altså spørsmålet: Hva kjennetegner kommuner som gikk fra balanse i 1991-96 til ubalanse i 1997-2003?

Dernest introduserer vi en alternativ definisjon av ubalanse som er bedre egnet til å analysere hvor raskt kommunene beveger seg mellom balanse og ubalanse. Vi klassifiserer kommunene etter gjennomsnittlig netto driftsresultat de siste tre årene, altså en kortere tidsperiode enn i analysen i kapittel 3. Med disse dataene gjennomfører vi forløpsanalyser av hvordan kommunene beveger seg fra ubalanse til balanse i ulike deler av perioden 1993-2003.

4.1 Kjennetegn ved kommuner som endret status mellom perioden 1991-96 og perioden 1997-2003

4.1.1 Innledning

Et spørsmål vi ønsker å undersøke er om det er de samme kommunene som er i ubalanse i periode 2 som i periode 1. Dette kan vi få belyst ved å betrakte Tabell 4.1. Den viser en krysstabulering av ubalanseklassene i de to periodene.

Tabell 4.1 Kommuner i ulike ubalanseklasser i periode 2 (1997-03) gruppert etter ubalanseklasse i periode 1 (1991-96). Antall kommuner

		Ubalanseklasse i periode 2								Sum periode 1
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Ubalanse-klasse i periode 1	1	26	39	0	21	7	5	1	1	100
	2	5	66	3	46	34	11	16	6	187
	3									0
	4	4	22	0	12	19	9	7	2	75
	5	1	8	2	17	16	4	2	1	51
	6	0	0	0	2	3	0	0	0	5
	7	0	1	0	3	3	0	2	0	9
	8								0	0
	SUM periode 2	36	136	5	101	82	29	28	10	427

Fra tabellen ser vi at av de 187 kommunene som var i ubalanseklasse 1 eller 2 (balanse eller svært små ubalanser) i periode 1, var det 136 med denne klassifiseringen også i periode 2. Dette peker i retning av permanens i disse kommunenes økonomiske situasjon.

Imidlertid var det mange kommuner som i periode 1 hadde få eller ingen økonomiske problemer slik vi har målt dem, et betydelig antall som befant seg i alvorlige problemer i periode 2. Av de 187 kommunene som var i klasse 1 eller 2 i periode 1 (og som vi har data for i begge perioder), var det 22 som i periode 2 ble plassert i en av de to mest alvorlige ubalanseklassene (klasse 7 eller 8). Dette er knapt 1 av 5 kommuner. De fleste av kommunene som endret balansestatus beveget seg imidlertid bare to eller tre klasser i "verre" retning.

Vi finner tegn til at kommuner som i periode 1 hadde økonomiske problemer (høy ubalanseklasse) befinner seg i lavere ubalanseklasser (dvs. har mindre alvorlige problemer) i periode 2. For eksempel er det blant de 75 kommunene som i periode 1 var i klasse 4, 26 kommuner som hadde forbedret sin posisjon i periode 2. 12 av de 75 kommunene hadde samme klassifisering, mens 37 av dem befant seg i enda mer alvorlig økonomisk situasjon i periode 2 (høyere ubalanseklasse). Dette

viser at det er klare tegn til at mange, men altså ikke alle, kommuner som har alvorlige økonomiske problemer klarer å komme seg ut av dem.

Tendensen til forbedring blir tydeligere når vi ser på kommunene som i periode 1 hadde de største problemene. Blant de 14 kommunene som i periode 1 var i klasse 6 eller 7, hadde 12 av dem bedre klassifisering, dvs. mindre alvorlige ubalanser i periode 2. De to øvrige, som var kommuner som i periode 1 var i klasse 7, hadde samme klassifisering i periode 2.

Kommunene som i periode 2 hadde de mest alvorlige problemene (klasse 7 og 8), var altså ikke de kommunene som hadde de mest alvorlige problemene i periode 1. Det er interessant å merke seg at blant de 38 kommunene i periode 2 som var plassert i klasse 7 og 8, var det hele 24 som i periode 1 var plassert i de minst problematiske klassene 1 og 2. 12 av de 38 kommunene med størst problemer i periode 2 hadde i periode 1 middels økonomiske problemer (klasse 4 og 5). Hva skyldes dette? Er det slik at man "slapper av" i gode tider slik at man lett havner i en svært alvorlig situasjon, mens moderate problemer skjerper årvåkenheten og fungerer som et hinder mot alvorlige ubalanser? Dette får vi ikke svar på bare ved å betrakte denne tabellen. Senere statistiske analyser bidrar til å kaste lys over problemstillingen.

Det kan være vanskelig å få noe endelig svar på sammenhengen mellom ubalansene i de to periodene bare ved å inspisere tabellen. Et sammenfattende mål på samvariasjonen får man dersom man ser på den statistiske korrelasjonen mellom de to variablene. Vi finner at korrelasjonskoeffisienten mellom ubalanseklassene i periode 1 og periode 2 er 0,32 og er signifikant.¹³ Det vil si at større ubalanse i én periode har en tendens til å gå sammen med større ubalanse i periode 2 når alle kategoriene sees under ett.

Hva som kjennetegner kommuner som beveget seg fra balanse i periode 1 til ubalanse i periode 2, drøftes i neste avsnitt.

4.1.2 Fra balanse i periode 1 til ubalanse i periode 2

Vi tar utgangspunkt i de 187 kommunene som i periode 1 var i ubalanseklassene 1 og 2, det vil si var i balanse eller nær balanse. Hva kjennetegner kommunene som forble i denne tilstanden, kommunene som opplevde en moderat svekkelse og beveget seg til ubalanseklassene 3, 4 eller 5 (111 kommuner) og hva kjennetegner kommunene som opplevde en sterk svekkelse og beveget seg til ubalanseklassene 6, 7 eller 8 (40 kommuner)?. Tabellene nedenfor viser nøkkeldataene for de ulike gruppene kommuner.

¹³ På 1% nivået – m.a.o. det strengeste kravet til signifikans. Vi bruker her Spearman's rho for å måle korrelasjonen – Spearman's rho måler bivariate sammenhenger på ikke-normalfordelte intervallvariable og variable der man ikke vet noe om den bakenforliggende fordelingen.

Tabell 4.2 Nøkkeldata for undergrupper av kommuner som i årene 1991-1996 var i finansiell balanse (klasse 1 eller 2)

Variabel	Balanse i begge perioder	Balanse i periode 1 og moderat ubalanse i periode 2	Balanse i periode 1 og alvorlig ubalanse i periode 2
Innbyggertall	8600	9200	8600
Frie inntekter snitt 91-96, 1000 kr/innb	28,7	25,9	25,2
Frie inntekter snitt 97-03, 1000 kr/innb	30,7	27,8	26,7
Ledighet snitt 91-96, %	5,5	5,8	5,8
Ledighet snitt 97-03, %	3,4	3,5	3,4
Forsørgelsesbyrde snitt 91-96, %	37,1	36,4	36,0
Forsørgelsesbyrde snitt 97-03, %	37,0	36,5	35,9
Unge/eldre 1991, rate	1,55	1,51	1,43
Unge/eldre 1996, rate	1,55	1,48	1,42
Unge/eldre 2003, rate	1,62	1,53	1,51
Bef vekst 1991-96, %	0,3	0,2	0,3
Bef vekst 1997-03, %	-0,1	0,2	1,2
Bef vekst 91-03, %	0,4	0,7	1,7
<i>Antall kommuner</i>	<i>135</i>	<i>111</i>	<i>40</i>

Vi finner ingen forskjell i gjennomsnittsstørrelse mellom disse kommunene. Det er en klar tendens til at de kommunene som fortsatt var i balanse i periode 2 hadde høyere frie inntekter per innbygger enn de kommunene som gikk fra balanse i periode 1 til ubalanse i periode 2. Det var imidlertid ingen stor forskjell i frie inntekter mellom de kommunene som i periode to var havnet i det mest alvorlige utføret (Alvorlig ubalanse) og de kommunene med moderate problemer. Frie inntekter i de to gruppene var henholdsvis 25.200 kroner og 25.900 kroner, mot 28.700 kroner i gjennomsnitt for de kommunene som var i balanse i begge periodene.

Vi finner ingen merkbare forskjeller i ledigheten mellom de tre kommune-gruppene. Gjennomsnittlig forsørgelsesbyrde er noe lavere i de kommunene som har fått problemer i periode 2.

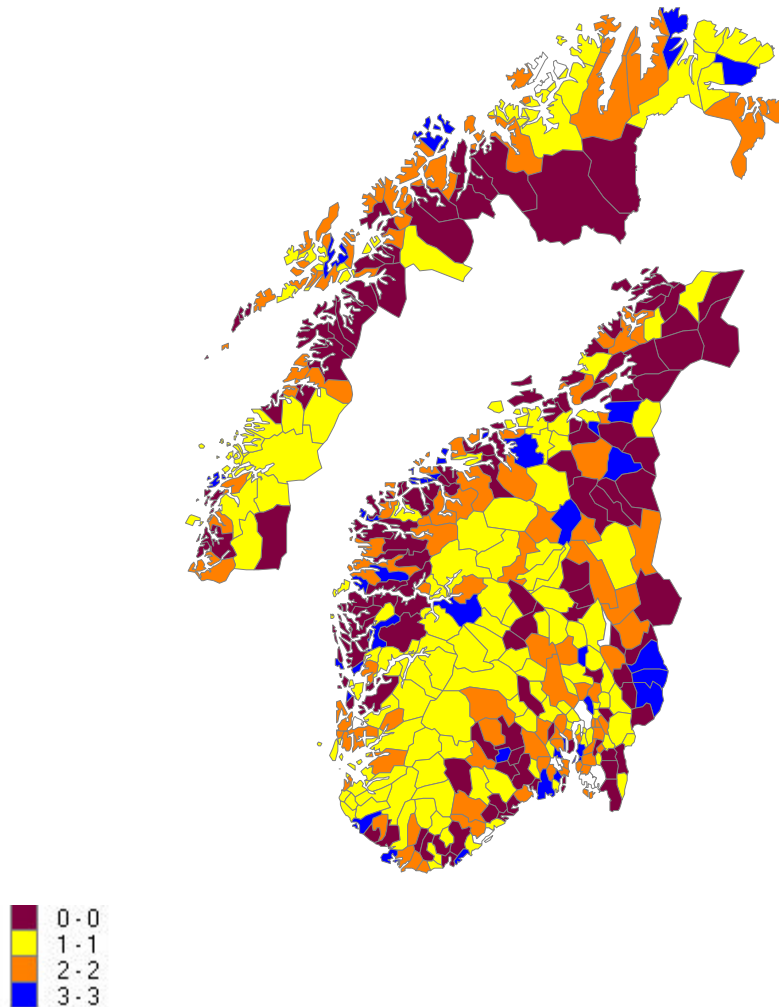
Når det gjelder forholdet mellom antall unge og antall eldre, har dette i hele perioden vært lavere i de kommunene som har gått fra balanse i periode 1 til å ha alvorlige problemer i periode 2. Økningen i antall unge i forhold til antall eldre har imidlertid ikke variert mye mellom de tre kommunegruppene.

Befolkningsveksten varierer betydelig mellom de tre gruppene kommuner. Befolkningsveksten har i hele perioden 1991-2003 vært sterkere i de kommunene som har gått fra balanse til ubalanse enn i de kommunene som var i balanse i begge periodene. Forskjellen var særlig markert i periode 2.

Dette kan tyde på at befolkningsvekst har vært en risikofaktor for disse kommunene. Korrelasjonskoeffisienten (Spearman's rho) mellom disse to variablene er imidlertid ikke signifikant forskjellig fra null.

Et inntrykk av hvor kommunene som har gått fra balanse til ubalanse er vist på kartet i Figur 4.1.

Figur 4.1 *Kommuner som har gått fra balanse i 1991-96 til ubalanse i 1997-2003*



Note:

0: Ubalanse i periode 1 (klasse 3 eller høyere)

1: Balanse i begge perioder (klasse 1 eller 2)

2: Balanse i periode 1, moderat ubalanse i periode 2 (klasse 3,4 eller 5)

3: Balanse i periode 1, alvorlig ubalanse periode 2 (6, 7 eller 8)

Kommunene som var i balanse i begge perioder strekker seg fra Sørvestlandet og nordover gjennom indre områder på Østlandet. Vi finner også en sone med slike kommuner øst for Oslo. Også en del kommuner i Nordland, samt noen i Finnmark, har vært i balanse i begge periodene.

Kommunene merket blått er kommuner som har beveget seg fra balanse i periode 1 til alvorlige ubalanser i periode 2. En gruppe kommuner blant disse ligger

sørvest i Hedmark. Disse kommunene var altså opprinnelig i balanse, men har siden havnet i et økonomisk uføre.

Regresjonsanalyse

For å studere betydningen av de ulike forklaringsvariablene i sammenheng, har vi gjennomført en logistisk regresjon blant balansekommunene, der hendelsen som analyseres er sannsynligheten for å gå fra balanse i periode 1 til alvorlig ubalanse i periode 2.

Modellen er:

$$\ln\left(\frac{P}{1-P}\right) = a_0 + \sum b_i \cdot x_i$$

hvor P er lik 1 dersom kommunen gikk fra balanse til alvorlig ubalanse, og 0 ellers. a_0 er konstantleddet, b 'ene er regresjonskoeffisienter og x 'ene er forklaringsvariabler.

Vi finner få variabler som kan forklare hvilke kommuner som går fra balanse til alvorlig ubalanse og hvilke som ikke gjør det. Det er riktignok en sterkere befolkningsvekst i de kommunene som har gått fra balanse til alvorlig ubalanse, men korrelasjonen mellom de to variablene er likevel lav (Spearman's rho på 0,06) og ikke signifikant. Det er to variabler som har statistisk signifikant betydning for tilbøyeligheten for kommuner i balanse i perioden 1991-1996 til å være ubalansekommuner i perioden 1997-2003. Det er nivået på frie inntekter, og endringen i gjennomsnittet av de frie inntektene mellom de to periodene. Vi finner ingen signifikante effekter av ulike kjennetegn ved kommunene slik som størrelse, kommuneklasse og ulike demografiske kjennetegn. Vi finner følgende modell for sannsynligheten for å gå fra balanse til alvorlig ubalanse.

*Tabell 4.3 Estimeringsresultater balansekommuner 1991-96.
Venstresidevariabel: Sannsynlighet for å gå fra balanse i
perioden 1991-96 til alvorlig ubalanse i perioden 1997-2003*

Variabel	Koeffisient
Frie inntekter 97-03, snitt	-0,23***
Frie inntekter 91-96, snitt	0,16**
Konstant	0,27
R ²	0,03
N	279

En negativ effekt av frie inntekter i periode 2 innebærer at jo høyere frie inntekter per innbygger er i periode 2, desto mindre er sannsynligheten for at en kommune skal være i alvorlig ubalanse i periode 2 (gitt at den var i balanse i periode 1). En økning i inntektene med 1 (1000 kroner) gir en nedgang i den relative sannsynligheten på omtrent 20 prosent. I datamaterialet var det omtrent 14 prosent av balansekommunene i periode 1 som kom i alvorlige ubalanser i periode 2. En nedgang i sannsynligheten på 20 prosent tilsvarer en reduksjon på knapt tre prosentpoeng, fra 14 prosent til 11 prosent.

En økning i inntektene i periode 1 virker motsatt. En økning i frie inntekter per innbygger i periode 1 med 1000 kroner, gitt at vi bare ser på kommuner som er i balanse på dette tidspunktet, bidrar til å heve sannsynligheten for at kommunen kommer i ubalanse i periode 2.

Koeffisientene er ikke signifikant forskjellige fra hverandre. Dersom vi pålegger at de to koeffisientene skal være like store i tallverdi, blir den estimerte koeffisienten lik $-0,15$. Det betyr at den relative sannsynligheten for å gå fra balanse til ubalanse reduseres med 15 prosent dersom frie inntekter øker med 1000 kroner per innbygger fra periode 1 til periode 2.

4.1.3 Oppsummerende merknader

Forklaringskraften til modellen er lav. Det betyr igjen at andre faktorer enn de vi har data for, har vært viktige for hvorvidt kommuner som i utgangspunktet var i balanse i perioden 1991-96 er i ubalanse i perioden 1997-2003. Vi finner en statistisk signifikant effekt av endringen i frie inntekter mellom de to delperiodene, men ingen effekt av befolkningsveksten mellom de to delperiodene.

4.2 Hvor raskt skjer overgangene mellom balanse og ubalanse?

De endringene i ubalansestatus vi studerte i forrige avsnitt var endringer som inntreffer over lange tidsperioder. For å kunne analysere hvor raskt kommuner skifter mellom å være i balanse og å være i ubalanse, er det hensiktsmessig med en annen definisjon av ubalanse enn vi har benyttet til nå. Til nå har vi sett på antall år med negative driftsresultat, samt størrelsen på driftsresultatet i en på forhånd definert periode på 6 (7) år, som utgangspunkt for å måle finansiell ubalanse. En indikator som "bruker opp" så mange år, er velegnet til å studere sammenhengen med kjennetegn som varierer mellom kommuner, men er mindre hensiktsmessig når vi skal studere endringer over tid.

Vi ønsker en indikator for ubalanse som kan endres relativt raskt, men ikke så raskt at kommunene hopper mye fram og tilbake mellom balanse og ubalanse, som følge av tilfeldige variasjoner i driftsresultatet. Som et kompromiss mellom disse hensynene har vi valgt å klassifisere en kommune til å være i ubalanse dersom gjennomsnittet av driftsresultatet i prosent av brutto driftsinntekter er negativt de siste tre årene. Motsatt er kommunen ikke definert å være i ubalanse dersom gjennomsnittet av driftsresultatet over de siste tre årene er positivt.

4.2.1 Endringer 1993-2003

Vi presenterer nedenfor figurer for årene 1993, 1996, 1999 og 2003 over antall kommuner i 4 klasser med utgangspunkt i gjennomsnittlig netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter de siste tre årene. Kommuner hvor dette er:

- 3 prosent eller høyere (klasse 4)
- Mellom 0 og 3 prosent (klasse 3)
- Mellom $-1,5$ prosent og null (klasse 2)

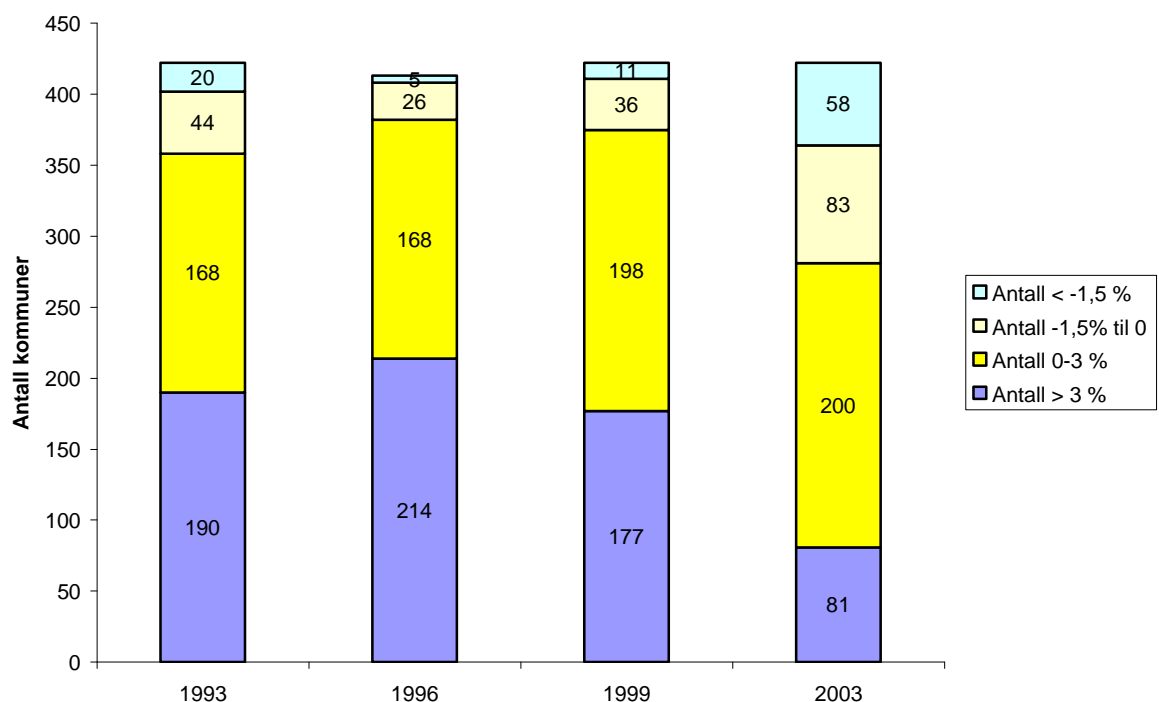
- Lavere enn –1,5 prosent (klasse 1)

Klasse 4 har mest balansert økonomi og klasse 1 har mest ubalansert økonomi. Antall kommuner i disse fire klassene beregnes for utvalgte år. For å få et inntrykk av hvordan kommunene beveget seg mellom balanse og ubalanse, har vi også vist i hvilken av de fire ubalanseklassene kommunene var i 1993.

Antall kommuner i de 4 klassene

Vi ser først på antall kommuner i de fire ubalanseklassene i årene 1993, 1996, 1999 og 2003.

Figur 4.2 *Antall kommuner gruppert etter driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter*



Antall kommuner med driftsresultat på 3 prosent eller høyere økte noe i første halvdel av 1990-tallet, men har siden gått sterkt ned. Antall kommuner i denne gruppen var 190 i 1993. Fram til 1999 var endringene moderate, mens det i fireårsperioden 1999-2003 var mer enn en halvering av tallet på kommuner med gode økonomiske resultater.

Antall kommuner med positive driftsresultater under 3 prosent av inntektene har økt i takt med nedgangen i kommuner med driftsresultat på mer enn tre prosent, men størrelsen på denne gruppen har vært omtrent uendret fra 1999 til 2003.

I 1993 var det, blant kommunene i vårt materiale, 64 kommuner med negativt driftsresultat i gjennomsnitt over de siste tre årene, hvorav 20 av dem hadde driftsresultat lavere enn –1,5 prosent. Fram til 1999 var det en nedgang i størrelsen på denne gruppen av kommuner med svakest økonomi. I takt med den generelle svekkelsen av kommunesektorens driftsresultater etter 1999, har antallet kommuner med negative driftsresultat også økt kraftig. Antall kommuner med drifts-

resultat fra -1,5 prosent til null, økte fra 36 til 83, mens antallet kommuner med driftsresultat som var lavere enn -1,5 prosent økte fra 11 til 58.

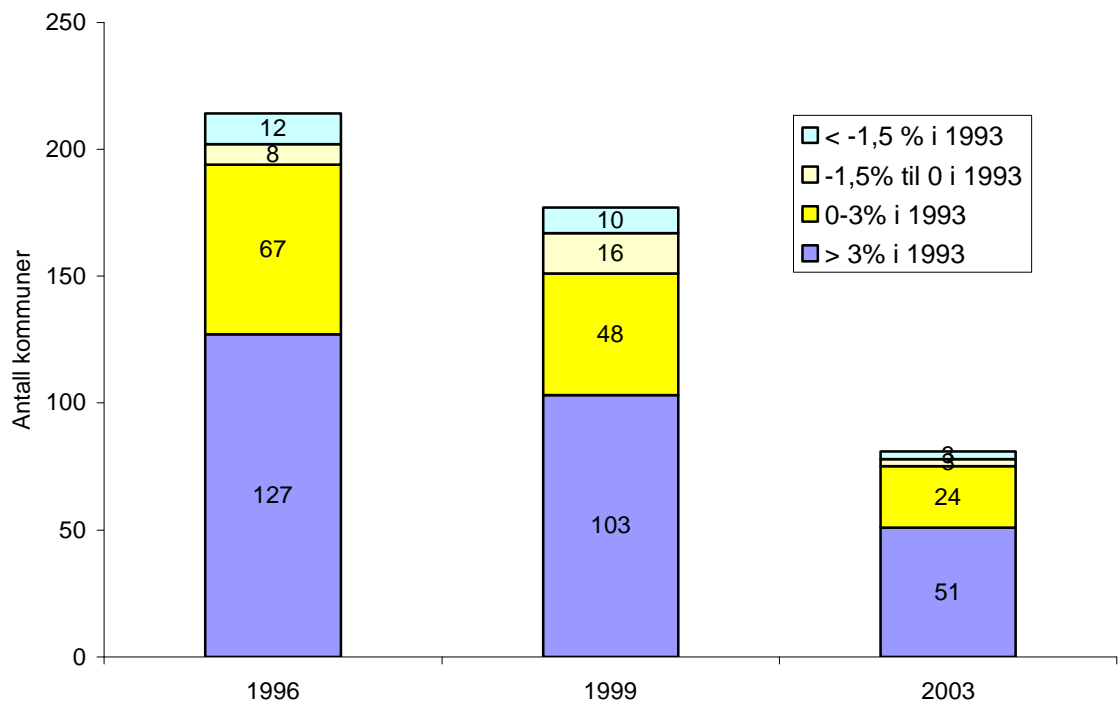
I alt var det om lag 42 prosent av kommunene i utvalget som hadde positivt driftsresultat (snitt over tre år) i alle årene.

Disse endringene i størrelsen på de ulike gruppene måler nettoeffekten av brutto tilgang og brutto avgang. For å få et bedre bilde av hvordan kommunene har beveget seg mellom gruppene, må vi derfor studere disse brutto endringene. Det gjøres i det følgende.

Hvor var 2003-kommunene i 1993?

Først ser vi på antall kommuner med gjennomsnittlig netto driftsresultat de siste tre årene på mer enn tre prosent av inntektene, gruppert etter hvilket driftsresultat de hadde i 1993, jf. Figur 4.3.

Figur 4.3 *Antall kommuner med gjennomsnittlig driftsresultat de siste tre årene høyere enn 3 prosent av inntektene. Gruppert etter dette gjennomsnittet i 1993*



Størstedelen av kommunene med driftsresultat på minst 3 prosent på ulike tidspunkt hadde også driftsresultat på mer enn 3 prosent i 1993. Vi ser imidlertid også at denne gruppen med de høyeste driftsresultatene også rekrutterer mye fra kommuner med positive, men noe lavere, driftsresultater i 1993.

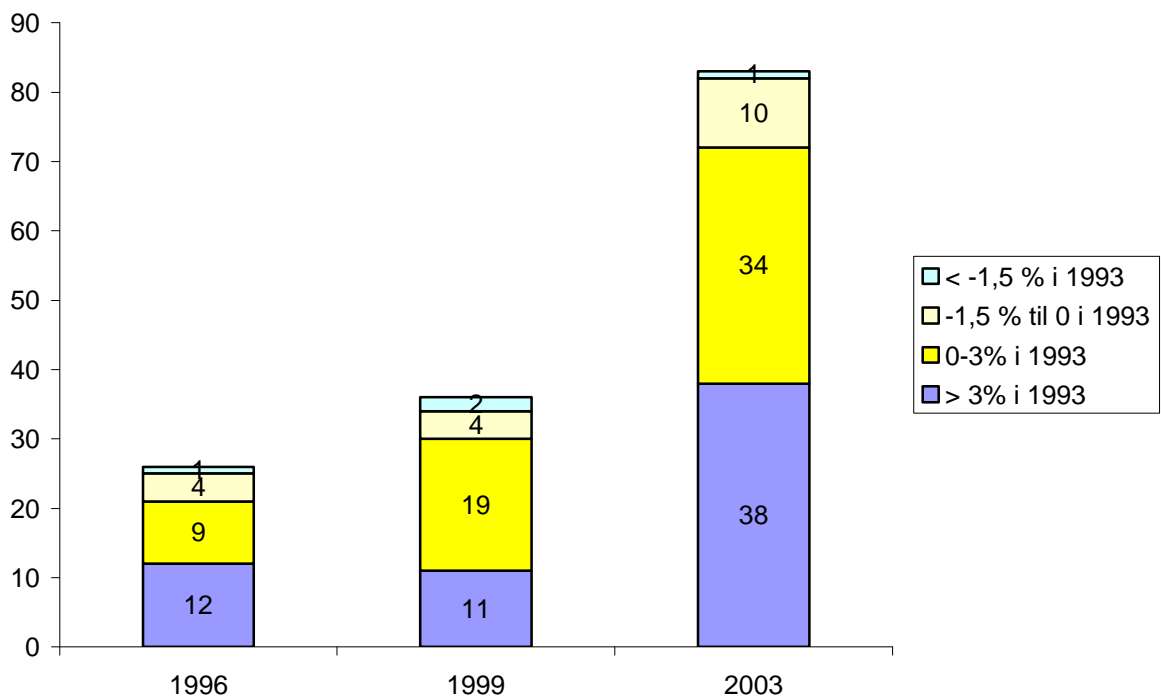
Vi finner 12 kommuner med driftsresultat på mer enn 3 prosent i 1996 som hadde driftsresultat lavere enn -1,5 prosent i 1993. Disse kommunene opplevde altså en kraftig forbedring i sin økonomi i denne treårsperioden. I likhet med mange andre kommuner falt disse kommunene imidlertid ut av klassen av kommuner med driftsresultat over tre prosent fram mot 2003. I 2003 er det nesten ingen av de

kommunene som har minst 3 prosents driftsresultat som hadde negative driftsresultat i 1993.

Figur 4.4 viser antall kommuner med driftsresultat på mellom 0 og 3 prosent, gruppert etter hvilket driftsresultat disse kommunene hadde i 1993. Størrelsen på mellomgruppen av kommuner med driftsresultat på mellom null og tre prosent har vært relativt stabil i hele perioden. Økningen i denne gruppen fra midt på 1990-tallet skyldes i hovedsak tilgang fra kommuner som tidligere hadde driftsresultat på mer enn 3 prosent.

Antall kommuner med driftsresultat mellom 0 og -1,5 prosent falt på begynnelsen av 1990-tallet, men er i 2003 nesten dobbelt så stort som i 1993, jf. Figur 4.4.

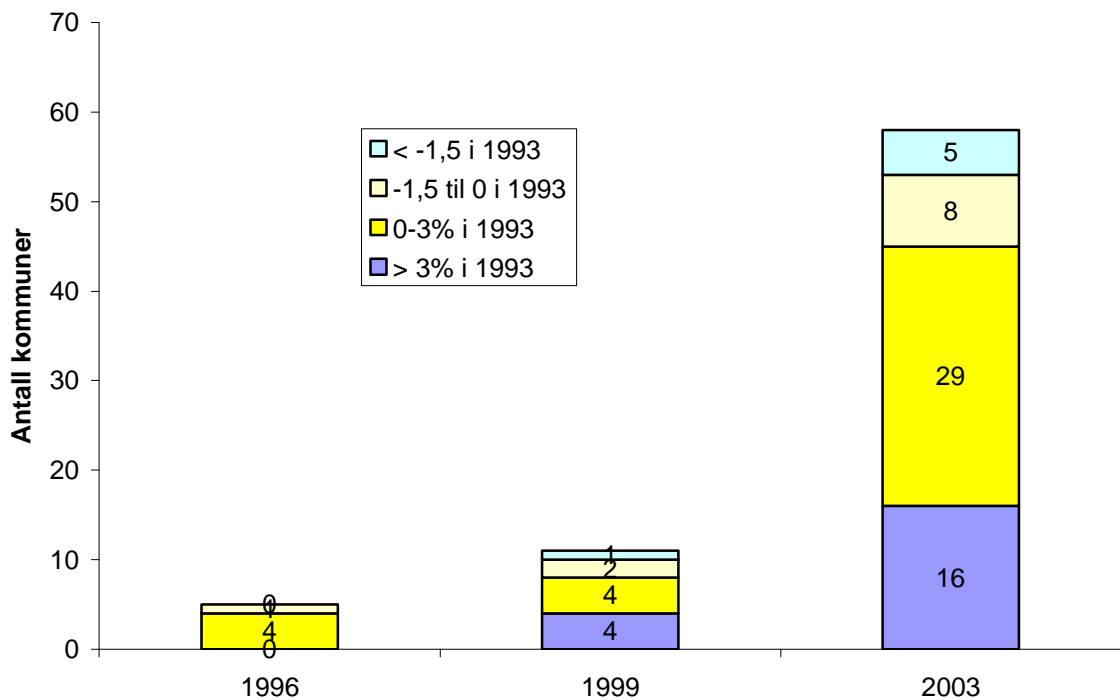
Figur 4.4 *Antall kommuner med gjennomsnittlig driftsresultat de siste tre årene mellom 0 og -1,5 prosent av inntektene. Gruppert etter dette gjennomsnittet i 1993*



Et annet resultat fra figuren er at mange kommuner med lave driftsresultater helt siden midten av 1990-tallet hadde relativt høye driftsresultat i 1993. Det har altså vært en del kommuner med god økonomi tidlig på 1990-tallet som synes å ha havnet i varige økonomiske problemer. Over $\frac{3}{4}$ av de kommunene som i 2003 hadde et negativt driftsresultat på mellom 0 og -1,5 prosent hadde positive driftsresultat i 1993.

Vi studerer til slutt spesielt gruppen av kommuner med størst økonomiske problemer (driftsresultat lavere enn -1,5 prosent av inntektene). I 1993 var 20 kommuner i vårt utvalg i denne situasjonen, mens tallet var økt til omtrent 60 i 2003.

Figur 4.5 Antall kommuner med gjennomsnittlig driftsresultat de siste tre årene lavere enn $-1,5$ prosent av inntektene. Gruppert etter dette gjennomsnittet i 1993



De fleste kommunene med aller svakest økonomi i 2003 hadde god (driftsresultat mer enn 3 prosent) eller relativt god (driftsresultat mellom 0 og 3 prosent) økonomi i 1993, jf. Figur 4.5. Figuren viser at 45 av disse 58 kommunene i 2003 hadde positive driftsresultat i 1993. Det har altså vært en sterk nyrekruttering av kommuner til denne gruppen av kommuner.

Hva skjedde med 1993-kommunene?

En alternativ måte å gruppere kommunene på, er å studere hvordan *balanse*-kommunene fra 1993 har gjort det i perioden fram til 2003. Vi stiller altså spørsmålet om hvordan har kommunene som i 1993 var i balanse utviklet seg i perioden fram til 2003.

I 1993 var det bare 44 kommuner som var i ubalanse etter vår definisjon (negativt netto driftsresultat i snitt siste tre år). Det var 189 kommuner som hadde driftsresultat på 3 prosent eller mer i 1993. Bevegelsen i balansestatus kan illustreres ved at av disse 189 kommunene var det bare 126 som var i samme gunstige situasjon i 1996, 102 i 1999 og bare 50 kommuner i 2003. Den største bevegelsen var fra å ha driftsresultat mer enn 3 prosent til å ha driftsresultat mellom 0 og 3 prosent. Av de 189 kommunene med driftsresultat større enn 3 prosent i 1993 hadde imidlertid hele 54 kommuner negative driftsresultat i 2003. Av disse igjen var det 16 som var kommet i den svakeste balanseklassen, det vil si at driftsresultatet var $-1,5$ prosent av inntektene eller lavere. Den største forverringen fant sted i perioden 1999-2003.

Blant de 64 kommunene som i 1993 hadde negative driftsresultat (igjen målt som gjennomsnitt for de tre siste årene), var det svært mange som forbedret sin økonomiske stilling i løpet av 1990-tallet. I 1999 hadde 57 av disse 64 kommunene

positivt driftsresultat, mens ni av dem fortsatt hadde negative driftsresultat. For 26 av de 57 kommunene som hadde beveget seg fra negative til positive driftsresultat mellom 1993 og 1999, var driftsresultatene i 1999 større enn 3 prosent.

Går vi fram til 2003, reverseres imidlertid mye av endringene, jf. tidligere figurer. Av de 64 problemkommunene fra 1993 (de som hadde negative driftsresultat) er det bare 40 som har positive driftsresultat i 2003, og bare 6 kommuner med driftsresultat på mer enn 3 prosent.

Tabellen nedenfor oppsummerer bevegelsene fra 1993 til 2003.

Tabell 4.4 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

Kilde: ECON

Tabellen viser at blant de 20 kommunene med driftsresultat lavere enn 1,5 prosent i 1993 fikk tre fjerdedeler av dem forbedret sin økonomiske situasjon, mens resten forble i en situasjon med alvorlige ubalanser.

Blant de 44 kommunene med moderat negative driftsresultat i 1993, var den økonomiske situasjonen forbedret i 2003 for nesten 60 prosent av dem. Nesten 1 av 5 kommuner i denne gruppen falt imidlertid enda lenger tilbake og havnet i gruppen av kommuner med de mest alvorlige ubalansene.

For de to siste kommunegruppene er bildet likedan: En høy andel har uendret økonomisk situasjon, mens en ikke ubetydelig andel får det verre.

4.2.2 Endringer 1999-2003

Forrige avsnitt fokuserte på sammenhengen mellom graden av ubalanse på ulike tidspunkter og hvordan kommunens økonomi var tidlig på 1990-tallet. Nå skal vi fokusere på hvordan kommunene har beveget seg mellom balanse og ubalanse *de aller siste årene*. Er det slik at det var de kommunene som hadde dårlig økonomi i 1999 som fortsatt er svakest stilt, eller finner vi tegn til at de kommunene som hadde lavest driftsresultater klarer å rette opp økonomien de siste årene, i en fase der den gjennomsnittlige balansen kommuneøkonomien svekkes? Dette belyses i Tabell 4.5 som viser en krysstabulering av driftsresultatet i 2003 mot driftsresultatet¹⁴ i 1999. Drøyt halvparten av kommunene (51 prosent) hadde positivt netto driftsresultat (gjennomsnitt over siste tre år) i alle årene 1999-2003.

¹⁴ Vi ser fortsatt på et gjennomsnitt over de siste tre årene.

Tabell 4.5 *Netto driftsresultat i 2003 etter nivå på driftsresultatet i 1999.
Antall kommuner*

		Driftsresultat 2003				Sum 1999
		< -1,5 %	-1,5 til 0	0 til 3	> 3%	
Drifts result at 1999	< -1,5 %	2	1	8	0	11
	-1,5 til 0	5	8	18	5	36
	0 til 3	34	50	95	19	198
	> 3%	17	24	79	57	177
	Sum 2003	58	83	200	81	422

Vi finner:

- 8 av 11 kommuner med svært alvorlige ubalanser i 1999 har rettet opp mye av problemene idet de har gått fra klasse 1 i 1999 til klasse 3 i 2003. De har dermed gått fra å ha mindre enn –1,5 prosents driftsresultat til å ha positivt driftsresultat i 2003. Denne opprettingen skjer i en situasjon med generell nedgang i driftsresultatene i kommunene.
- Ser vi kommunene i klasse 1 og 2 i 1999 under ett, er det 31 av disse 47 kommunene som har bedret posisjonen fra negative til positive driftsresultat. 5 av disse kommunene har driftsresultat på mer enn 3 prosent i 2003.
- En stor del av kommunene med tilsynelatende god økonomi i 1999 (klasse 4 med driftsresultat på mer enn 3 prosent) har 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 høyest driftsresultat 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.

Hva kjennetegner kommunene som har klart å rette opp økonomien i denne perioden? Vi studerer kjennetegn ved de 13 kommunene som enten har gått fra lavere driftsresultat enn –1,5 prosent i 1999 til positive driftsresultat, og kommunene som gikk fra driftsresultat mellom –1,5 prosent og null i 1999 til å ha driftsresultat større enn 3 prosent i 2003. I tabellen nedenfor sammenlignes kjennetegn ved disse kommunene med kjennetegn ved andre kommuner.

Kommuner med forverring av driftsresultatet er kommuner som beveget seg fra klasse 3 i 1999 til klasse 1 i 2003 og kommuner som beveget seg fra klasse 4 i 1999 til klasse 1 eller 2 i 2003. Øvrige kommuner ble klassifisert til å ha små eller moderate endringer i driftsresultatet.

Tabell 4.6 *Kjennetegn ved kommuner gruppert etter endring i driftsresultat fra 1999 til 2003*

	1	2	3	4	5
	Fra klasse 1 til 3 eller fra klasse 2 til 4	Klasse 1 eller 2 i begge år	Forverring av driftsresultatet *	Små eller moderate endringer	Total
Folketall 2003	8100	9400	11500	9100	9500
Snitt årlig vekst folketall 99-03, %	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1
Snitt årlig vekst frie innt/innb, %	1,0	1,4	0,7	0,8	0,8
Snitt årlig vekst i tot. innt/innb, %	0,9	0,8	0,0	0,2	0,2
Frie inntekter/innb 2003, kr	30	28	29	30	30
Totale driftsint/innb 2003, kr	47	43	45	48	48
Netto lånegjeld i % av innt 1999	54	55	45	40	42
Snitt bto inv i % av driftsinntekt	11	14	16	15	15
Andel sosialistordførere	0,62	0,44	0,44	0,36	0,38
Andel sosialistrepr. i k-styret	0,45	0,33	0,38	0,36	0,36
Herfindahl konsentrasjonsindeks	2764	2468	2572	2666	2645
Antall kommuner	13	16	75	317	421

* Kommuner som beveget seg fra klasse 3 i 1999 til klasse 1 i 2003 og kommuner som beveget seg fra klasse 4 i 1999 til klasse 1 eller 2 i 2003.

I kolonne 1 finner vi ubalansekommuner fra 1999 som rettet opp økonomien. I kolonne 2 finner vi ubalansekommuner i 1999 som fortsatt var i ubalanse i 2003. Begge gruppene hadde høy netto lånegjeld. Opprettingskommunene skiller seg fra de kommunene som forble i ubalanse på noen sentrale punkt: Opprettingskommunene har for det første høyere inntekter, men bare marginalt høyere vekst i frie inntekter enn ubalansekommunene som ikke rettet opp økonomien. Opprettingskommunene hadde lavere bruttoinvesteringer, noe som må sees som et uttrykk for at kutt i investeringene er ett av tiltakene for å rette opp økonomien. Av politiske variabler er det interessant å merke seg at det er langt flere sosialistordførere og høyere gjennomsnittlig sosialistandel i kommunestyrene i de kommunene som rettet opp økonomien enn i de kommunene som ikke rettet opp økonomien. Det er ikke sterkere inntektsvekst i opprettingskommunene (kolonne 1) enn i ubalansekommunene som ikke rettet opp (kolonne 2).

Ser vi på kommunene som opplevde forverring i driftsresultatet fra 1999 til 2003 (kolonne 3), blir bildet mindre tydelig. Disse kommunene hadde for det første klart svakere inntektsvekst enn "opprettingskommunene", særlig når vi benytter totale inntekter som inntektsbegrep. De investerte også klart mer enn opprettingskommunene, noe som tyder på at disse kommunene hadde høyere utgifter enn opprettingskommunene. Sosialistandelen er lavere enn i opprettingskommunene, men noe høyere enn gjennomsnittet for alle kommuner.

Vi har gjort noen enkle regresjonsanalyser av ubalansekommunene fra 1999, for å studere hvilke kjennetegn som gir økt sjanse for at en slik kommune er i balanse i 2003. Vi finner ingen signifikante variabler utenom sosialistandelen i kommune-

styret. Det er en sterk bivariat korrelasjon mellom sosialandelen og overgang fra ubalanse til balanse. Selv om partikonsentrasjonen er større i de ubalansekommunene fra 1999 som gikk til balanse i 2003 enn blant de ubalansekommunene som forble i ubalanse, er ikke forskjellene statistisk signifikante. Men sosialandelen er altså signifikant.

Et annet spørsmål er hvorvidt det er signifikante forskjeller mellom kommunene i kolonnene 3 og 4, det vil si mellom kommuner med forverring og kommuner med små eller moderate endringer i driftsresultatet. Vi gjennomførte en del logistiske regresjoner av dette, men uten at vi fant signifikante koeffisienter.

4.3 Oppsummerende merknader

Vi finner for det første at inntekt er den eneste variabelen som har forklaringskraft for endringen i ubalansestatus fra perioden 1991-96 til 1997-2003. Forklaringskraften er imidlertid lav, noe som tyder på at andre faktorer som vi ikke har klart å fange opp med våre variabler er viktige.

Forløpsanalysen viser at det er store bevegelser i kommunenes økonomi mellom balanse og ubalanse. Likevel er det klart at mange kommuner er stabilt i en lite problematisk situasjon, samtidig som mange kommuner "sitter fast" i en vanskelig økonomisk situasjon. Mange kommuner som tidlig på 1990-tallet befant seg i en vanskelig økonomisk situasjon klarte i løpet av tiåret å rette opp økonomien og sikre balanse mellom inntekter og utgifter. Siden århundreskiftet har imidlertid en stor del av disse fått store problemer igjen. Likedan har mange kommuner som i 1999 hadde en relativt god økonomi, kommet i en klar ubalansesituasjon.

Igjen er det vanskelig å finne særtrekk ved disse kommunene i forhold til andre kommuner.

5 Konsekvenser av ubalanser

5.1 Innledning

Kommuner i en ubalansesituasjon står overfor valget om å redusere utgiftene, øke inntektene eller å gjennomføre kreative løsninger på kort sikt i håp om at inntektene skal ta seg opp igjen. Kutt i utgiftene vil, alt annet likt, redusere lånebehovet (eller øke fordringsoppbyggingen), slik at framtidige netto renteutgifter blir mindre enn de ellers ville vært. Utgiftskutt på kort sikt muliggjør således høyere forbruk på lengre sikt. Slike sammenhenger er tallmessig illustrert i TBU (2004), kapittel 8.

På kort sikt kan et negativt netto driftsresultat rettes opp ved å øke inntekter som kommunen selv kan påvirke, slik som kommunal eiendomsskatt, økt utbytte fra kommunal forretningsdrift, som kraftverk eller lignende, eller gjennom økte brukerbetaling. Alternativet er å redusere forbruket. Å redusere investeringene reduserer lånebehovet, men slår ikke umiddelbart ut i lavere driftsresultat. I den grad kommunen ikke lånefinansierer investeringene fullt ut, kan reduserte investeringer frigjøre midler som kan brukes til forbruk.

I en opprettingsfase står en kommune overfor valget om hvilke utgiftsområder det skal kuttes i. Det er av interesse å studere hvorvidt kommuner i økonomisk ubalanse strammer inn på f. eks. skole, pleie og omsorg, administrasjon eller andre utgiftsområder.

5.2 Vedlikehold

En hypotese er at svak kommuneøkonomi fører til at kommunene forsømmer vedlikeholdet av bygningsmassen. Dersom det er tilfellet, vil netto driftsresultat undervurdere graden av formuesbevaring fordi dårlig vedlikehold fører til at verdien av kommunens bygningsmasse forringes. En annen hypotese er at kommuner som klarer å rette opp sin økonomi gjennom utgiftskutt i stor grad gjør det gjennom redusert vedlikehold. En oppretting målt som en endring fra negativt til positivt driftsresultat vil i så fall helt eller delvis være fiktiv, fordi et positivt netto driftsresultat motvirkes av verdiforringelse av bygningsmassen. I dette avsnittet skal vi studere sammenhengen mellom netto driftsresultat og kommunenes vurdering av kvaliteten på bygningsmassen, basert på en spørreundersøkelse.

Vedlikeholdet av bygningsmassen vurderes her på basis av kommunenes svar på spørsmålet om hvor enig man er i utsagnet "Kommunens eiendomsmasse er samlet sett meget godt vedlikeholdt", hvor svargiver kunne kryse av på en seks-

trinns skala, hvor 1 = uenig i svært stor grad og 6 = enig i svært stor grad. Spørsmålet er stilt til kommuner som ledd i en spørreundersøkelse i regi av det såkalte "Eiendomsforvaltningsutvalget", som har gjennomgått og evaluert eiendomsforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner.¹⁵ Svarene er vist i Tabell 5.1.

Tabell 5.1 Fordeling av kommuner etter grad av enighet med utsagnet om at vedlikeholdet er godt og gjennomsnittlig driftsresultat i perioden 1997-2003

Grad av enighet i utsagn om at bygningsmassen er meget godt vedlikeholdt	Antall kommuner for hvert svaralternativ	Gjennomsnittlig driftsresultat 1997-2003
Sterkt uenig i at vedlikeholdet er godt	13	1,2
Ganske uenig	56	1,3
Noe uenig	85	2,2
Noe enig	60	3,0
Ganske enig	22	3,1
Sterkt enig i at vedlikeholdet er godt	2	3,9
Totalt	238	2,2

Note: Oslo er blant kommunene som har svart, men er ikke inkludert i materialet. Grunnen er at driftsresultatet ikke er sammenlignbart med andre kommuner fordi Oslo både er fylkeskommune og kommune.

Tabellen viser at det er en klar sammenheng mellom driftsresultatet og vedlikeholdet. Jo høyere driftsresultatet har vært, desto bedre rapporteres vedlikeholdet å være. Sammenhengen er klart statistisk signifikant (korrelasjonskoeffisient på 0,26).

Det er imidlertid ikke slik at alle kommuner som har et solid driftsresultat vedlikeholder bygningsmassen godt. I tabellen nedenfor har vi krysstabulert vurderingen av vedlikeholdet mot driftsresultatet, hvor kommunene er plassert i grupper basert på driftsresultatet.

Tabell 5.2 Krysstabulering av vedlikehold og gjennomsnittlig driftsresultat i perioden 1997-2003. Antall kommuner

	Netto driftsresultat 1997-2003			Total
	< 0	0-2%	>2%	
Dårlig vedlikehold	13	37	19	69
Verken eller	18	62	65	145
Godt vedlikehold	2	7	15	24
Total	33	106	99	238

Note: Med "dårlig vedlikehold" menes kommuner som er uenig i spørsmålet om godt vedlikehold i svært stor eller ganske stor grad. Med "verken eller" menes kommuner som har svart uenig i noen grad eller

¹⁵ NOU 2004: 22 "Velholdte bygninger gir mer til alle".

enig i noen grad. Med ”godt vedlikehold” menes kommuner som har svart enig i svært stor eller ganske stor grad.

Resultatene peker i samme retning som de foregående, men med visse modifikasjoner. Blant de 33 kommunene med svakest driftsresultat (negativt i gjennomsnitt for de siste syv årene) var det 13 kommuner som mente å ha et dårlig vedlikehold av bygningsmassen. Bare 2 av kommunene i denne gruppen rapporterte om godt vedlikehold. Her peker resultatene i klart retning av at dårlig kommuneøkonomi gir dårlig vedlikehold.

Blant de 99 kommunene som hadde best økonomi (driftsresultat større enn 2 prosent i gjennomsnitt) var det imidlertid også mange med dårlig vedlikehold. I denne gruppen var det faktisk flere (19) kommuner som rapporterte om dårlig vedlikehold enn det var kommuner med godt vedlikehold (15 kommuner). Her er sammenhengen mellom kommuneøkonomi og vedlikehold fraværende.

En konklusjon på disse resultatene er at negative driftsresultat ofte går ut over vedlikeholdet, men at god kommuneøkonomi ikke er noen garanti for godt vedlikehold.

5.3 Ubalanser og utgiftsområder

En kommune kan også redusere forbruket for å rette opp en ubalansert økonomisk situasjon. Vi redegjør her for en analyse der vi studerer effekter av ubalanser på utgiftsutviklingen på ulike områder. Spørsmålet er om det er visse utgiftsområder som er spesielt utsatt for innstramminger når kommuner forsøker å rette opp en dårlig økonomi. Vi belyser dette spørsmålet ved å sammenligne utgiftsveksten på ulike områder i ubalansekommuner og kommuner med mindre eller ingen ubalanser. Vi studerer den prosentvise utgiftsveksten i 2003.

I et enkelt år vil utgiftsveksten påvirkes av endringer i behovet, det vil si utviklingen i antall innbyggere i ulike aldersgrupper. Behovet for pleie- og omsorgstjenester vil således avhenge av utviklingen i antall gamle i kommunen. Behovet for skole avhenger av antall barn i skolealder. I tillegg til demografiske faktorer avhenger utgiftsveksten av den samlede inntektsveksten i kommunen og av kommunens prioriteringer. Kommuner som i utgangspunktet har lave eller negative netto driftsresultat står overfor et press om å rette opp økonomien, men kommunene har betydelig handlingsrom for hvordan de vil reagere på en slik ubalanse.

Vi studerer den prosentvise utgiftsveksten i kroner per innbygger som er relevant på det enkelte utgiftsområde (skole: kroner per person 6-15 år; pleie/omsorg: kroner per person 80 og eldre osv.).

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal i prinsippet sikre en inntektsvekst som muliggjør samme vekst i tjenestetilbudet overfor ulike befolkningsgrupper. Når kommuner med sterk vekst i antall eldre således får en sterkere vekst i frie inntekter enn kommuner med nedgang i antall eldre, gis kommunen mulighet til å opprettholde nivået på netto driftsutgifter per gammel person i kommunen. Vi studerer endring i netto driftsutgift per innbygger i alt og for følgende utgiftsområder:

- barnehager (netto driftsutgift per barn 1-5 år)

- grunnskole (netto driftsutgift per person 6-16 år)
- pleie og omsorg (netto driftsutgift per person 80 år og over)
- kirke og kultur (netto driftsutgift per innbygger)
- Samferdsel (netto driftsutgift per innbygger)

Pleie og omsorg er den største sektoren i kommunene, med vel 22 milliarder kroner i 2003. Grunnskole er den nest største sektoren med 16 milliarder kroner. Netto driftsutgifter på området Administrasjon var 15 milliarder, mens barnehager sto for vel 5 milliarder kroner i 2003. Øvrige utgifter (Brannvern, kirke, samferdsel, kultur, helse og næringsutvikling) sto til sammen for 9 milliarder kroner.

I arbeidet med tallene fant vi en rekke svært store og svært lave vekstrater for flere utgiftsområder. I en del tilfeller framsto kommunen med en vekst eller nedgang på 50 prosent for driftsutgifter til administrasjon. Også på områdene næringsutvikling, fysisk planlegging, bolig med mer framkom tall vi oppfatter som urimelige. Dette kan tenkes å ha sammenheng med føringsmåter i regnskapet. Vi fant ikke disse urimelige utslagene i veksten i de totale driftsutgiftene per innbygger. Dette kan komme av at slike urimeligheter skjules i totaltallene, men det kan også komme av at ”feil” føringsmåter opphever hverandre. På denne bakgrunnen har vi ikke sammenlignet utgiftsveksten for administrasjon og en del andre utgiftsområder (fysisk planlegging, bolig med mer) separat.

Tabellen nedenfor viser nominell vekst i netto driftsutgifter i 2003. Kommunene er gruppert etter nivået på netto driftsresultat i 2002 målt som gjennomsnitt over de siste tre årene.

*Tabell 5.3 Prosentvis vekst i netto driftsutgifter fra 2002 til 2003¹⁾.
Kommunene gruppert etter nivået på netto driftsresultat i 2002*

Netto driftsresultat i 2002 (snitt siste tre år), % av driftsinntekter	Antall kommuner	Barnehage	Grunnskole	Pleie og omsorg	Helse, sosial, barnevern	Kirke og kultur	Samferdsel	Utgifter i alt	Frie inntekter
lavere enn -3%	18	-15,9	4,4	-1,9	3,6	0,9	-2,2	2,6	4,8
-3 til -1,5%	26	-2,9	7,1	2,5	5,2	5,9	0,7	4,7	4,8
-1,5% til 0	75	-3,5	6,7	2,1	6,3	1,3	5,6	4,9	4,6
0 til 2 %	134	-4,4	8,0	2,2	8,2	4,1	2,3	5,7	4,2
2 til 4 %	87	-3,2	7,4	4,5	5,8	5,3	2,4	6,8	4,4
høyere enn 4%	79	-5,1	7,6	2,4	6,1	5,3	-1,8	5,9	2,7
I alt	419	-4,5	7,4	2,5	6,6	4,0	1,8	5,6	4,1
Diff gjennomsnitt – lavest		11,4	2,9	4,4	3,0	3,2	4,0	3,0	-0,7
Standardavvik		20,4	5,7	8,2	13,7	15,6	75,4	5,2	3,2

1) Barnehager: Utgift per barn 1-5 år i kommunen. Skole: Utgift per barn 6-15 år i kommunen. Pleie og omsorg: Utgift per person 80 år og eldre i kommunen. Øvrige poster: Utgift per innbygger.

Kilde. ECON, SSB.

Vi finner at ubalansene i 2002 har en klar betydning for utgiftsveksten i 2003. Det er for det første klart lavere vekst i utgiftene i de kommunene som har svakest driftsresultat ved inngangen til det året vi analyserer veksten. I de 18 kommunene

som hadde netto driftsresultat på mindre enn –3 prosent av inntektene var samlet vekst i netto driftsutgifter på 2,6 prosent i 2003. Dette er mindre enn prisstigningen i kommunesektoren, som var vel 3 prosent. Det betyr at driftsutgiftene per innbygger i disse kommunene viste reell nedgang. Samtidig vokste de frie inntektene mer enn utgiftene og mer enn gjennomsnittet for alle kommuner.

Det er også svakere samlet utgiftsvekst i kommuner med moderat negative driftsresultat. For eksempel er samlet utgiftsvekst drøyt 4 ½ prosent i kommunene med driftsresultat på mellom 0 og –3 prosent. Veksten øker gradvis for kommuner med høyere driftsresultat.

Hvilke utgiftsområder er det som har svakest vekst i underskuddskommunene? Fra tabellen ser vi at særlig barnehager peker seg ut. Netto driftsutgifter per barn falt i gjennomsnitt for alle kommuner i 2003, men nedgangen var langt større for de kommunene som hadde svakest driftsresultat enn for de andre kommunene. Den generelle nedgangen må ses i sammenheng med at de statlige driftstilskuddene til barnehagene økte kraftig i 2003 som ledd i barnehagereformen. Tallene tyder på at kommunene i gjennomsnitt reduserte sin egenfinansiering av barnehagene betydelig i 2003. Denne tendensen er spesielt sterk i de kommunene som var i den vanskeligste økonomiske situasjonen ved utgangen av 2002. Mellom de øvrige kategoriene av kommuner varierte veksten i barnehageutgiftene mindre og ikke systematisk med nivået på driftsresultatet. Differansen i vekstrate mellom kommunene med dårligst økonomi og den gjennomsnittlige veksten (uveid), var på 11 prosentpoeng.

Utgiftsveksten på de fleste områdene varierer mye mindre med driftsresultatet enn barnehageutgiftene. Gjennomsnittlig vekst i netto driftsutgift til grunnskole per person 6-15 år var omtrent 4 ½ prosent i kommunene med dårligst økonomi, mens veksten var drøyt 7 prosent i gjennomsnitt. Differansen i vekstrate mellom kommunegruppen med svakest økonomi og gjennomsnittet var altså omtrent 3 prosentpoeng. Omtrent samme differanse finner vi for utgiftene til helse og sosial (helse, sosialkontor og barnevern) og kirke og kultur. Differansen i veksten i pleie- og omsorgsutgiftene mellom kommunene med svakest økonomi og gjennomsnittet var marginalt større; 4 prosentpoeng. Vi ser også at variasjonen i utgiftsveksten mellom kommunene varierer mye mellom utgiftsområdene. Særlig samferdsel viser store variasjoner, men variasjonene er også betydelige innenfor barnehage, kirke og kultur samt helse, sosial og barnevern.

Vi oppsummerer samvariasjonen mellom driftsresultat i 2002 og utgiftsvekst i 2003 i tabellen nedenfor. Vi viser der både den bivariante korrelasjonskoeffisienten og koeffisienten for driftsresultatet i en regresjonsmodell der vi også kontrollerer for veksten i frie inntekter per innbygger. Denne modellen er:

$$\text{Utgiftsvekst 2003} = \text{Konstant} + a \cdot \text{driftsresultat2002} + b \cdot \text{vekst i frie inntekter 2003}$$

Koeffisienten a uttrykker den partielle effekten av økt driftsresultat i 2002¹⁶ på utgiftsveksten i 2003. Resultatene er vist i tabellen nedenfor.

¹⁶ Fortsatt målt som gjennomsnitt siste tre år.

Tabell 5.4 *Korrelasjoner mellom utgiftsvekst i 2003 og driftsresultat¹⁾ i 2002*

	Barne- hage	Grunn- skole	Pleie og om- sorg	Helse, sosial, barne- vern	Kirke og kultur	Sam- ferd- sel	Ut- gifter i alt
Korrelasjonskoeffisient (bivariat)	0,04	0,10*	0,10*	-0,04*	0,10*	0,15*	0,15*
Regresjonskoeffisient (estimert i ligningen over)	0,27	0,18*	0,34*	-0,15	0,52*	3,15*	0,31*

* betyr signifikant på 5 prosentnivå. Øvrig forklaring se forrige tabell.

1) Gjennomsnitt av årene 2000-2002.
Kilde: ECON

Bildet av sammenhengene er det samme uansett hvilken av de to indikatorene vi ser på. Høye driftsresultat i 2002 peker i retning av sterkere utgiftsvekst på de fleste områder i 2003. Dette gjelder imidlertid ikke barnehageområdet. Sterkest sammenheng mellom driftsresultat i 2002 og utgiftsvekst i 2003 finner vi for samferdsel og kirke/kultur. Også for pleie og omsorg finner vi en klar effekt, mens effekten for grunnskole er mer moderat. Vi finner en svakt negativ sammenheng mellom driftsresultat i 2002 og utgiftsveksten i 2003 innenfor helse, sosial og barnevern. I regresjonsmodellen hvor vi kontrollerer for inntektsveksten, er imidlertid sammenhengen ikke signifikant. Vår vurdering er derfor at utgiftene til helse/sosial og barnevern i 2003 er upåvirket av den generelle kommuneøkonomien i 2002.

Regresjonskoeffisientene kan gis en intuitiv tolkning. Koeffisienten sier at dersom driftsresultatet i 2002 øker med 1 prosentpoeng, øker veksten i 2003 med a prosentpoeng, der a er den estimerte koeffisienten. Det betyr at resultatene innebærer at 1 prosent økt driftsresultat i 2002 gir 0,2 prosent høyere utgifter til grunnskole, 0,3 prosent høyere utgifter til pleie og omsorg, 0,5 prosent høyere utgifter til kirke og kultur samt drøyt 3 prosent høyere utgift til samferdsel. Effekten av en prosentpoengs økning i driftsresultatet i 2002 på de samlede utgiftene i 2003 er 0,3 prosent.

5.4 Oppsummerende merknader

Økonomisk ubalanse går sammen med svakt vedlikehold. Dette betyr at det ikke er slik at kommuner gjennomgående retter opp økonomien og oppnår positive driftsresultat gjennom å spare på vedlikeholdet. En tolkning av resultatene er at lave inntekter og/eller svak inntektsvekst gjør at kommunen sparer på vedlikeholdsutgiftene, men ikke nok til at økonomien rettes opp.

Økonomiske ubalanser synes også å gå sammen med svak vekst i driftsutgiftene. I gjennomsnitt fører en styrking i driftsresultatet på 1 prosentpoeng av inntektene til en økning i samlet driftsutgift med 0,3 prosent. Imidlertid ser det ut til at sammenhengen mellom driftsresultat og utgiftsvekst først og fremst er til stede blant kommunene med de aller svakeste driftsresultatene mens for øvrige kommuner spiller driftsresultatet mindre rolle for variasjonene i utgiftsveksten.

Den generelle kommuneøkonomien i 2002 synes å gi reduserte utgifter i 2003 særlig innenfor samferdsel og kirke og kultur, og i noe mindre grad pleie og omsorg og grunnskole. Vi fant ingen klare tegn til at dårlig kommuneøkonomi har effekter på utgiftene til barnehager eller helse, sosial og barnevern.

6 Casestudier av tre kommuner

6.1 Innledning

Som del av prosjektet er det gjennomført intervjuer i tre kommuner. Hensikten er å kartlegge kvalitative faktorer som både kan ha vært årsaker til og virkninger av finansielle ubalanser, og som det er vanskelig å inkludere i en statistisk analyse. Tallet på kommuner er så lavt at resultatene ikke kan anses som representative for alle kommuner eller grupper av kommuner. De er *eksempler*. Intervjuundersøkelsen har i hovedsak vært kvalitativ, med en blanding av strukturerte og åpne spørsmål. I vedlegg 2 er svarene fra intervjuundersøkelsen gjengitt i større detalj.

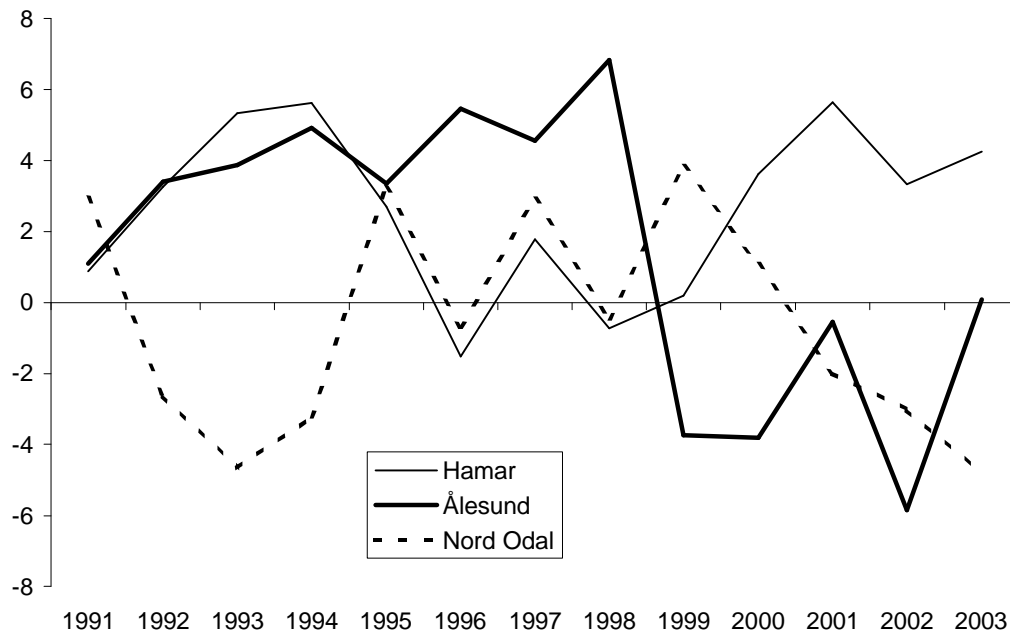
I valget av kommuner til denne undersøkelsen har vi lagt vekt på flere forhold. For det første skulle kommunene ha eller ha hatt underskudd de senere årene. For at resultatene skal være relevante for flere kommuner har vi også lagt vekt på kommuner som ikke framstår som helt "utypiske". Kommunene burde også vise en viss regional variasjon. Vi har valgt å gjennomføre intervjuer i Nord-Odal, Hamar og Ålesund. Intervjuene har vært rettet mot aktører i kommunen som ordfører, rådmann/økonomisjef, samt personale hos fylkesmannen og i kommune-revisjonen. Kommuneøkonomien i disse kommunene, illustrert ved netto driftsresultat, er vist i Figur 6.1.

Nord-Odal (Hedmark) er en typisk innlandskommune dominert av jordbruk og skogbruk (5.100 innbyggere). Kommunen har lenge vært preget av nedgang i folketallet, men nedgangen har flatet ut de siste årene. Kommuneøkonomien har tidvis vært problematisk, men det er særlig de siste årene at Nord-Odal har opplevd høye og økende underskudd.

Hamar (Hedmark) har om lag 27.000 innbyggere og har hatt en jevn befolkningsvekst i mange år. Hamar er en senterkommune dominert av tjenesteyting, i et fylke der de fleste kommunene sliter med befolkningsnedgang. Kommunen hadde betydelige økonomiske problemer midt på 1990-tallet, men har deretter klart å rette opp økonomien. Driftsresultatet har vært klart positivt siden 2000.

Ålesund (Møre og Romsdal) har også hatt langvarig, riktignok variabel, vekst i folketallet. Fra 1990 til 2004 økte folketallet fra knapt 36.000 til 40.000. I tillegg til senterfunksjoner med mye tjenesteyting, spiller industri også en viktig økonomisk rolle. Ålesund hadde solide overskudd målt ved netto driftsresultat i mange år på 1990-tallet, men har slitt med betydelige underskudd siden 1999.

Figur 6.1 Netto driftsresultat i 3 kommuner. Prosent av brutto driftsinntekter



6.1.1 Inntektene er viktige

En viktig grunn til at en del kommuner har klart å rette opp økonomien siden midten av 1990-tallet, er trolig at de har hatt eiendeler i kraftselskap. Tidligere betalte kraftselskapene ikke utbytte, men som følge av liberaliseringen av norsk kraftsektor, har også kommunale og fylkeskommunale kraftselskap begynt å betale utbytte på kapitalen som var investert. For mange kommuner, blant annet Hamar og Ålesund, har dette i en periode bidratt til en betydelig vekst i inntektene.

Hamars klare gjenoppretting av balansen i kommuneøkonomien i perioden 1999-2001 skyldtes i hovedsak høyere inntekter i form av utbytte fra eierskapet i kraftsektoren. At Hamar også har hevet den kommunale eiendomsskatten, har også bidratt til å styrke økonomien.

Ålesund har også blitt godt hjulpet av nye inntekter fra sine eierandeler i kraftselskap. Til tross for disse økte inntektene har komfortable overskudd midt på 1990-tallet blitt snudd til negative driftsresultat i alle år fra 1999, med et lite unntak for 2003 hvor driftsresultatet så vidt ble positivt. I motsetning til Hamar, tapte Ålesund noe på omleggingen av inntektssystemet sent på 1990-tallet, men dette er trolig en sekundær faktor bak forskjellene mellom Ålesund og Hamar.

Nord-Odal har hatt en problematisk økonomisk situasjon i hele perioden 1991-2003. På 1990-tallet har man hatt perioder med underskudd, som man så vidt har kommet ut av. Fra omkring 2000 synes imidlertid utviklingen å ha gått inn i en ny og mer alvorlig fase med stadig mer negative driftsresultat. Nord-Odal har ikke kunnet supplere de frie inntektene med nye inntekter fra eierskap i kraftsektoren. Siden Nord-Odal er en landkommune har man heller ikke hatt mulighet til å heve eiendomsskatten.

6.1.2 Investeringer og statlige handlingsplaner

Alle kommunene anser de statlige handlingsplanene som en av kildene til sine problemer. Planene innebar at det ble gitt statlig støtte til investeringer, men kommunen måtte delfinansiere investeringen og aktivitetsøkningen som investeringen gav opphav til. Hamar synes å ha hatt et klart ønske om å ikke binde opp framtidige driftsutgifter ved å utnytte investeringsstøtten som lå i de statlige planene, fullt ut. Derimot har både Nord-Odal og Ålesund investert mye som ledd i handlingsplanene for eldre og for psykiatrien. I tillegg gjennomførte Ålesund fra midt på 1990-tallet store egenfinansierte investeringer, til dels i samarbeidsprosjekter (partnerskap) med private interesser. Disse investeringene ble dyre for Ålesund. Også investeringene i Nord-Odal har påført kommunen utgifter den nå sliter med å finansiere.

Bevisstheten om at kommunen selv må vurdere hvor mye den "har råd" til å motta i statlig støtte til investeringer som ledd i de statlige satsingene, synes å ha variert. Planene gav kommunen et tidsvindu for å få investeringsstøtte, noe som gjorde det vanskelig å si nei, selv om man kanskje ikke hadde råd til driftsutgifter og renter/avdrag i framtiden. Politikerne i kommunene ønsket også å være lojale mot rikspolitikkerne som gjennom disse planene nettopp har signalisert hva som ble ansett viktig å gjennomføre. Ut fra intervjuene kan det også være tegn til at man "spiller" mot staten, det vil si at man påtar seg store forpliktelser som ledd i planene og venter at staten sørger for økonomien i kommunen på et senere tidspunkt.

6.1.3 Politikk og politisk konkurranse

Uttalelsene fra informantene tyder alle på at politisk konkurranse og politisk kultur er viktige forklaringer på hvorfor kommunene opptrer forskjellig og erfarer så ulik utvikling i driftsresultatet. Hamar og Ålesund kan illustrere forskjellene. I Ålesund er næringslivsinteressene sterkt representert i politikken. En "næringslivstenkning" om at ressursene helst skal investeres (og ikke spares) samtidig som man ønsker partnerskapsløsninger mellom kommunen og private investorer synes å ha stått sterkt i Ålesund. Samtidig har det i mange år vært en sterk politisk konkurranse mellom ulike koalisjoner i bystyret. Disse faktorene har sannsynligvis bidratt til høye investeringer og høy aktivitet, og desto mindre tverrpolitisk enighet om stram budsjettpolitikk.

I Hamar har den politiske konkurransen historisk vært svak; byen har vært styrt av Arbeiderpartiet i flere tiår, mens næringslivsinteressene tradisjonelt har stått svakt. Svak politisk konkurranse og et politisk lederskap som ønsker langsiktig balanse gav lenge få balanseproblemer i kommunen. Underskuddene midt på 1990-tallet må ses i lys av den nasjonale konjunkturnedgangen men også av ettervirkningene av en sammenslutning med nabokommunen Vang noen år tidligere. Kommunen har hele tiden hatt et moderate investeringsnivå, og den løste ubalansene med nye "kraftpenger" og økt eiendomsskatt. Hamar valgte også en relativt lav utnyttingsgrad av tilskuddene innenfor de statlige satsingene for å unngå høye utgifter når de nye sykehjemmene og andre tiltakene kom i drift. I motsetning til i Hamar har man i Ålesund valgt å ikke heve eiendomsskatten, noe som selvsagt har sammenheng med det ulike partipolitiske tyngdepunktet i de to byene. Slik sett kan de store ubalansene i Ålesund anses som selvvalgte. Ålesund har nå høyreordfører, mens Hamar har ordfører fra en tverrpolitisk liste og varaordfører fra SV.

Nord-Odal har også vært dominert av Arbeiderpartiet, men for øvrig ligner situasjonen lite på den i Hamar eller Ålesund. Politisk konkurranse synes ikke å ha vært noen kilde til utgiftsvekst og ubalanser. Problemene ser ut til å være knyttet til (for?) høye investeringer de siste årene. Her kan manglende oppmerksomhet om utgiftskonsekvensene av høy utnyttelse tilskuddene i de statlige satsingene på eldre og på psykiatri ha bidratt til at man kanskje investerte i meste laget. Hvorfor det har blitt slik, er det ikke enkelt å avgjøre med utgangspunkt i intervjuene. Generelt gir intervjuene et inntrykk av at man har vent seg til at "det ordner seg", til tross for administrasjonens advarsler. Kommunen synes imidlertid ikke å ha brukt økonomiplanen særlig aktivt, noe som ville vært spesielt nyttig når man skulle bestemme seg for hvor mye man skal investere. Her kunne kanskje administrasjonen spilt en mer proaktiv rolle overfor politikerne. Nord-Odal har imidlertid hatt mindre gunstig utvikling i sine rammebetingelser enn de to andre kommunene vi her studerer, siden kommunen ikke har fått noe løft i inntektene fra kraftpenger eller hatt muligheter til økt eiendomsskatt.

6.1.4 Politikere og administrasjon

Informantene gir et annet bilde av forholdet mellom politikere og administrasjon i Hamar enn i Ålesund. I Hamar berømmer politikerne administrasjonen for å være dyktig, og for at den skolerer politikerne slik at de ser de langsiktige konsekvensene av sine vedtak. Samtidig uttaler politikerne at det har vært jobbet mye politisk for å skape tverrpolitisk enighet om å inngå overbudspolitik, en oppfatning som deles av administrasjonen. I Ålesund er det motsatt: Politikerne mener de ikke ble godt nok informert om hvor alvorlig situasjonen var, mens administrasjonen klandrer politikerne. En granskingsrapport fra kommunerevisjonen legger hoveddelen av ansvaret på administrasjonen, og rådmannen gikk av etter at denne rapporten ble lagt fram. I Nord-Odal synes administrasjonen å være noe kritisk til politikernes evne til å ta konsekvensene av begynnende ubalanser, men heller utsatte problemene.

Både i Ålesund og Nord-Odal finner vi, ifølge informantene i administrasjonen, tegn til for lavt kompetansenivå som følge av høy turnover blant kommunepolitikere. Dette gjør selvsagt politikutformingen vanskeligere enn den trengte å være, men det er vanskelig å si hvor viktig denne faktoren er.

6.1.5 Kraftpenger og kommuneøkonomi

Kraftpengene har vært viktige både for Ålesund og Hamar. I perioden hvor disse økte, fikk disse kommunene en utsettelse i å avpasse utgiftene etter inntektene. Nå er imidlertid perioden med økning i kraftinntektene over. Inntektene fra kraft-eierskapet er i tillegg mer usikre enn andre inntekter, noe som kan vise seg problematisk i årene framover.

Hamar og Ålesund har begge i betydelig grad konvertert eiendelene i kraftsektoren til synlige aksjeverdier med løpende avkastning. På samme måte som den norske staten forsøker å hindre at petroleumsformuen brukes opp på for kort tid, forsøker kommunene å binde seg opp for å hindre for rask bruk av kraftformuen. Dette har man gjort gjennom prinsippvedtak i kommunestyret og ved å plassere kraftverdiene i egne selskap utenfor kommuneregnskapene. Likevel har betydelige deler av midlene gått til forbruk, uten at regnskapsreglene er brutt. Da

Ålesund for eksempel solgte deler av sine kraftaksjer kunne en del av salgsmessige inntektene regnskapsmessig anses som inntekt (kapitalgevinst) og således tilføres driftsregnskapet, slik at midlene kan gå til løpende forbruk.

6.1.6 Respons på begynnende ubalanser og reguleringsregimet

Erfaringene fra Ålesund og Nord-Odal peker i retning av at kommuner hvor utgiftene overstiger inntektene først, så langt råd er, forsøker å trekke på fonds istedenfor å redusere aktivitetsnivået. Andre tiltak for å sikre et balansert budsjett er å ta større utbytte på kommunal forretningsdrift (kraft, kommuneskog) og å utnytte en gunstig situasjon i forhold til momskompensasjonsordningen (høye investeringer i 2003 i Nord-Odal). Først når alle statlige ordninger, ekstraordinære utbytter eller muligheter til kreativ regnskapsføring er uttømt, synes kommunene å gå alvorlig til verks på utgiftssiden. Dette finner vi både i Nord-Odal, som har lav politisk konkurranse og i Ålesund, hvor den politiske konkurransen har vært sterk.

6.1.7 Konsekvenser av ubalanser

Svarene fra informantene tyder på at innstramminger i tjenestetilbudet i liten grad har vært gjennomført for å bedre økonomien. Det har vært gjennomført omorganiseringer og i noen grad rasjonaliseringer i administrasjonen. Vi har også fått informasjon om at vedlikeholdet har vært en salderingspost. I Ålesund har det blitt gjennomført politiske vedtak om innstramminger i lønnsbudsjettene, men vedtakene har vært vage, overlatt til administrasjonen å gjennomføre, og de store effektene ser ut til å ha uteblitt så langt.

I Ålesund og Nord-Odal ble det gjennomført visse innstramminger i 2003, men det er først i budsjettet for 2004 det ser ut til å bli forsøkt gjennomført innstramminger av større omfang. Både i Ålesund og i Nord-Odal har man problemer med å finansiere driften av nye sykehjemsplasser, og ikke å sette i drift plasser som er nyetablerte, har vært et av de tiltakene som er foreslått. Politikerne uttaler at de er optimistiske med hensyn til å rette opp ubalansene, men informantene fra administrasjonen er mer i tvil om man klarer det.

6.1.8 Avsluttende merknader

Intervjuene peker på en rekke faktorer som ser ut til å være medvirkende til kommuner kommer i ubalanse og at kommuner kommer ut av ubalanse.

Intervjuene tyder på at det har vært overinvesteringer i kommunene som ledd i statlige handlingsplaner, og som bidrar til økonomiske problemer når den nye kapasiteten innenfor pleie og omsorg skal settes i drift. Et annet slående trekk ved intervjuene er at kommunene ikke begynner å redusere utgiftene før de er helt nødt. I situasjoner hvor de løpende utgiftene er høyere enn inntektene trekker på fond og gjør ulike regnskapsmessige nødløsninger før de begynner å kutte i utgiftene. Politiske forhold i kommunene varierer mye, og er viktig for å forklare forskjeller mellom dem. Høyre-venstre-aksen kan være viktig når det gjelder holdningen til å rette opp økonomien med kommunal eiendomsskatt. Videre er det en del kommuner som i en periode har hatt ekstraordinær inntektsvekst som følge av at deres eierandeler i kraftsektoren har begynt å gi utbytte. Intervjuene peker

også i retning av at administrasjonens og rådmannens rolle, er viktig. Også graden av konsensus/konkurrans, samt politikerne erfaringsnivå og kompetanse trekkes fram av flere informanter som viktige for å gjennomføre gode politiske prosesser i kommunene.

Referanser

- Borge, L. E. (1996): "The political economy of budget deficits; A study of Norwegian Local Governments", Mimeo, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.
- Borge, L. E og J. Rattsø (1999): «Local Government Resource Use under a Centralised System of Financing: The Case of Norway». *Local Government Studies*, 25, 1, 35-54.
- ECON (2004): *Hva betyr rentefallet for kommunesektoren?* Rapport 2004-071, ECON Analyse.
- Joumard, I. og P. M. Kongsrud (2003): *Fiscal relations across government levels. OECD Economic studies* 36, 1, 155-229.
- Joumard, I., P. M. Kongsrud, Y.-S. Nam og R. Price (2004): «Enhancing the effectiveness of Public spending: Experience in OECD countries». Economics Department Working Paper 380. OECD.
- Judge et al., *Introduction to the Theory and Practice of Econometrics*, 2. Edition, John Wiley & Sons, 1988
- Kalseth, J. og J. Rattsø (1998): Political control of administrative spending: The case of local governments in Norway. *Economics and Politics*, 10, 63-83.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2003): Undersøkelse om kommuner i ubalanse.
- Kopits, G. og S. Symansky (1998): «Fiscal Policy Rules», *IMF Occasional Papers*, 162.
- Langørgen, A. og D. Rønningen (2002): Kapitalkostnader i kommunene. Rapport 2002/34, Statistisk sentralbyrå.
- Kalvaraskaia, M., og A. Langørgen (2004): Capital costs in municipal school buildings. Rapport 2004/9, Statistisk sentralbyrå.
- Maddala, G.S., *Limited-Dependent and Qualitative Variables in Econometrics*. Cambridge University Press, 1983.
- Rattsø, J. (ed, 1998): *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Stata Reference, Stata Corporation, College Station, Texas, 1999.
- TBU (2004): Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for Kommunal og fylkeskommunal økonomi, april 2004.

Vedlegg 1: Intervjuer i tre kommuner

Innledning

Som del av prosjektet er det gjennomført intervjuer i tre kommuner. Hensikten er å kartlegge kvalitative faktorer som både kan ha vært årsaker til og virkninger av finansielle ubalanser, og som det er vanskelig å inkludere i en statistisk analyse.

Tallet på kommuner er så lavt at resultatene ikke kan anses som representative for alle kommuner eller grupper av kommuner. De er eksempler. Intervjuundersøkelsen har i hovedsak vært kvalitativ, med en blanding av strukturerte og åpne spørsmål.

I valget av kommuner til undersøkelsen har vi lagt vekt på flere forhold. For det første skulle kommunene ha eller ha hatt underskudd de senere årene. For at resultatene skal være relevante for flere kommuner har vi også lagt vekt på kommuner som ikke framstår som helt "utypiske". Kommunene burde også utvise en viss regional variasjon.

Vi har valgt å gjennomføre intervjuer med Nord-Odal, Hamar og Ålesund. Intervjuene har vært rettet mot aktører i kommunen som ordfører, rådmann/-økonomisjef, samt personale hos fylkesmannen og i kommunerevisjonen.

Nord-Odal i Hedmark er en typisk innlandskommune der jordbruk og skogbruk har vært dominerende. Kommunen hadde ved inngangen til 2004 knapt 5.100 innbyggere. Kommunen har lenge vært preget av nedgang i folketallet, men nedgangen har flatet ut de siste årene. Kommuneøkonomien har tidvis vært problematisk, men det er særlig de siste årene at Nord-Odal har opplevd høye og økende underskudd.

Hamar har om lag 27.000 innbyggere og har hatt en jevn befolkningsvekst i mange år. Hamar er en senterkommune, dominert av tjenesteyting, i et fylke der de fleste kommunene sliter med befolkningsnedgang. Kommunen hadde betydelige økonomiske problemer midt på 1990-tallet, men har deretter klart å rette opp økonomien. Driftsresultatene siden 2000 har vært positive. Kommunen er et eksempel på en kommune som har fått problemer, men klart å rette den opp igjen.

Ålesund har også hatt langvarig, riktignok variabel, vekst i folketallet. Fra 1990 til 2004 økte folketallet fra knapt 36.000 til 40.000. I tillegg til senterfunksjoner med mye tjenesteyting, spiller industri også en viktig økonomisk rolle. Ålesund hadde solide overskudd målt ved netto driftsresultat i mange år på 1990-tallet, men har slitt med betydelige underskudd siden 1999.

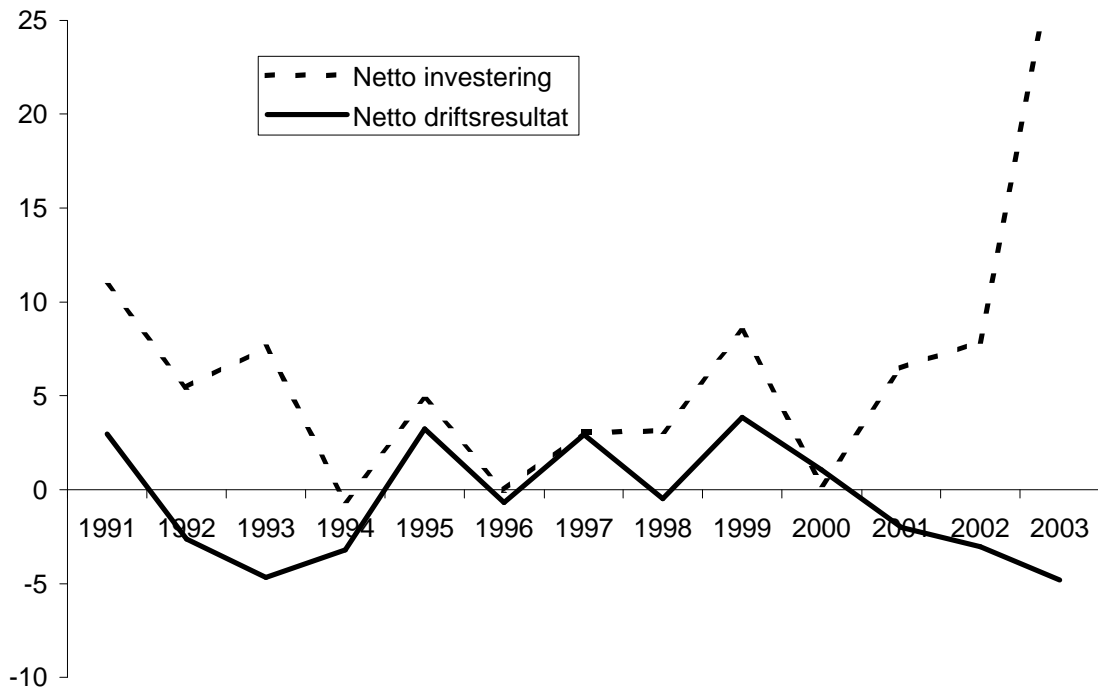
Nord-Odal

Historikk og status 2003

Figur V.1 viser netto driftsresultat og netto investeringsutgift (brutto investeringer fratrukket øremerkede tilskudd til investeringsformål) i Nord-Odal. Kommunen hadde økonomiske problemer tidlig på 1990-tallet, som imidlertid ble snudd til positive driftsresultater midt i tiåret. Etter at driftsresultatene svingte betydelig i

andre halvdel av 1990-tallet, har kommuneøkonomien blitt sterkt svekket etter 2000. I 2003 var netto driftsresultat nesten –5 prosent av driftsinntektene.

Figur V.1 *Netto driftsresultat og netto investeringsutgift i Nord-Odal.
Prosent av brutto driftsinntekter*



Tabellen nedenfor viser nøkkeltall fra KOSTRA. Kommunen har vesentlig høyere gjeld enn landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. Frie inntekter ligger i 2003 godt over gjennomsnittet både i landet og i fylket, i likhet med hva som ofte er tilfellet i mindre landkommuner med smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen.¹⁷ Netto driftsutgifter innenfor barnehager, grunnskole og pleie og omsorg lå over landsgjennomsnittet, mens utgiftene lå nær gjennomsnittet innenfor sosialområdet.

¹⁷ Nord-Odal er med i forsøk med rammefinansiering. Siden dette innebærer at en del øremerkede tilskudd for disse kommunene er inkludert i rammetilskuddet, bidrar det til at frie inntekter blir noe høyere enn de ellers ville vært.

Tabell V.1 Nøkkeltall for Nord-Odal i 2003

	Nord-Odal	Gj.snitt Hedmark	Gruppe 10	Landsgj.snitt utenom Oslo
Netto driftsresultat	-4,8	0,6	1,1	0,6
Frie inntekter, kr/innb	29801	25026	25066	24589
Netto lånegjeld, kr/innb	74054	54782	54824	48444
<i>Netto driftsutgifter:</i>				
Barnehager, utg/innb 1-5 år	38531	12972	10968	14158
Grunnskole, utg/innb 6-15 år	67215	59718	62094	60900
Kommunehelsetj. Utg/innb	1490	1253	1216	1228
Pleie/omsorg, Utg/innb	12043	10423	9359	9003
Sosialtj Utg/innb 20-66	1646	2569	2094	2705
Barnevern Utg/innb 0-17	3523	3077	3012	3560

Kilde: SSB (KOSTRA)

Våre informanter anser kvaliteten på kommunens tjenester som ”god”. Det er få og relativt store skoler som følge av skolesentraliseringer på 1960-tallet. Kommunen har også satset mye på barnehager. ”Man har full dekning og en pris på 2400 kroner” (Tidligere ordfører).

Den svake økonomien har imidlertid gått ut over vedlikeholdet. Det sies av flere av informantene. ”Det har vært forsømmelser her også”. ”Vedlikeholdet har vært lite synlig og dermed lite prioritert”. ”Kommunen har et lavt vedlikeholdsbudsjett og også et visst etterslep” (rådmann og økonomisjef).

Kommuneøkonomien 1991-2003

Siden tidlig på 1990-tallet har det vært slutt på fond (med unntak av midler som ble tilgjengelige etter salg av eierandeler i energiselskapet HEAS i 2002).

En informant anslår at underskuddene tidlig på 1990-tallet har sammenheng med HVPU-reformen, der kommunen investerte mye (tidligere ordfører). At kommunen investerte mye ut av egne midler bekreftes også av Figur V..

Kommunen solgte aksjer i energiselskapet HEAS midt i 2002. Midlene ble satt i et fond, som opprinnelig var på over 50 millioner kroner. Kommunestyret vedtok ved aksjesalget at disse midlene bare skulle brukes til investeringer. Denne retningslinjen ble endret i 2003, slik at ca. 11 millioner kroner av salgsinntektene kunne overføres til driften. Regnskapsmessig skjedde det ved at en del av salgsinntektene ble ansett som avkastning (inntekt) og dermed kunne overføres til disposisjonsfond. Dette disposisjonsfondet på 11 millioner kroner ble brukt til å sanere underskuddene i 2001 og 2002. Dette kan sees som ”kunstig åndedrett i kommuneøkonomien”.¹⁸

¹⁸ Rådmannens formulering.

Et annet eksempel på "kunstig åndedrett" er ordningen med momskompensasjon på investeringer. Kommunen investerte mye i nytt sykehjem i 2003, noe som utløste en høy kompensasjon. Dette ble tilført driften i 2003, men faller bort i 2005.

Nord-Odal har en kommuneskog. Kommunestyret valgte å øke budsjettet utbytte fra kommuneskogen i forhold til rådmannens forslag, for å saldere kommunebudsjettet for 2004. De siste årene har man tatt et utbytte på ca. ¾ million kroner fra kommuneskogen. I budsjettet for 2004 økte kommunestyret budsjettet til 1,6 millioner, noe som bare kan skje gjennom økt avvirking. Skogen har til nå vært Skogstyrets domene, med lite innblanding utenfra. Nå setter kommunestyret krav til høyere utbytte. Siden dette høyere utbyttet skyldes at man reduserer verdien av kommuneskogen (en form fondsfinansiering der skogen er fondet), representerer dette mer en formuesomplussing enn en ny inntektskilde.

Kommunen ble først oppført i ROBEK 1. juni 2003, selv om kommunen hadde hatt negative driftsresultat i flere år. Grunnen er at de negative driftsresultatene ble finansiert ved å tære på de nylig genererte disposisjonsfondene fra salget av energiaksjene. Kommunen ble oppført i ROBEK fordi man ikke klarte å legge inn gjenoppretting av underskuddet i 2001 i budsjettet for 2002. Dette ble oppdaget ved framleggelsen av regnskapstrall for 2003.

Vårt inntrykk er at kommunes økonomi har vært preget av alvorlig ubalanse i flere år i den forstand at nivået på utgiftene har vært høyere enn inntektene. At budsjettkravene i kommuneloven ikke er brutt, og kommunen ikke er oppført i ROBEK før i 2003, synes langt på vei å kunne tilskrives regnskapsmessige "nødløsninger". Dette erkjennes også av kommunens administrasjon gjennom kommentarer av typen:

"Nå er det staten som berger oss på en måte som regnskapsfolk kanskje ikke vil stå inne for" .

"Hadde man prøvd dette i en bedrift, ville den gått konkurs".

"Vanskelig å vite når regelverket (for regnskapsføring) gjelder og når det ikke gjør det".

Politikk og administrasjon

Nord-Odal har tradisjonelt vært dominert av Arbeiderpartiet. I kommunestyret 2000-2003 hadde Arbeiderpartiet 15 av 25 representanter. I dagens kommunestyre har en bygdeliste fått mange mandater og tallet på AP-mandater er betydelig redusert. Ordføreren er ny, men fortsatt fra Arbeiderpartiet. "Det er nå mye konsensus i kommunestyret". Det nye kommunestyret er mer politisk enn det forrige, men mindre i konflikt nå enn i det forrige, da mandatfordelingen var jevn (13 mot 12)". Kommunestyret synes å ha vært lite aktivt i forrige periode, til tross for alarmerende nyheter om budsjettsprikk og underskudd. Det tidligere kommunestyret synes å ha blitt oppfattet av administrasjonen som passivt: "I dette kommunestyret får vi tilbakemeldinger på våre forslag, det var det lite av før".

”Når vi melder 5 millioner kroners overforbruk midt i året, hadde det vært greit med en reaksjon fra politikerne”.¹⁹

Kommunen har en modifisert etatsstruktur med 4 etater: Næring, omsorg, helse og omsorg samt oppvekst.

Økonomiplanen ”nesten synes å være et pliktløp for kommunen, og ikke benyttes aktivt i styringen”.²⁰ Revisoren anser at planen og grunnlaget er bra nok, men at den ikke brukes i praksis. ”Ingen snakker om økonomiplanen mellom hver oppdatering”. Rådmannen er langt på vei enig; ”Den politiske interessen for økonomiplanen ”har vært beskjeden hos oss”. ”I noen grad blir planen et pliktløp”. Rådmannen anser at usikkerhet om skatteinngangen gjør det vanskelig å sette opp økonomiplanen.

Et spørsmål er om man bruker økonomiplanen slik den var tenkt, nemlig til å stille opp alternativer for politikerne og å synliggjøre langsiktige konsekvenser av ulike valg.

Revisor (et interkommunalt selskap for 7 kommuner i regionen) anser at Nord-Odal leverer ”gode produkter”, og at ”kommunen har vært blant de revisjonen bruker minst tid på”.

Revisor er i tvil om oppfølgingen av budsjettet gjennom året er god nok. ”De følger ikke godt nok med gjennom året”. Revisjonen har vært kritisk til at budsjettet i Nord-Odal er på nettoform. Det gjør det vanskelig å styre aktivitetsnivået gjennom året.

Handlingsplaner og kommunale investeringer

Nord-Odal har investert mye med delvis finansiering fra nasjonale handlingsplaner. Høye investeringer under HVPU-reformen ble anført som en av årsakene til negative driftsresultat tidlig på 1990-tallet. Videre har Nord-Odal vært blant de kommunene som har investert mest under Handlingsplanen for eldreomsorgen og andre statlige satsinger. Investeringstilskuddet til Nord-Odal (søkt og fått) er ”høyt over landsgjennomsnittet”²¹.

Den tidligere ordføreren oppsummerer trolig mye av kommunens tilpasning til de statlige planene:

”Kommunen har ikke råd til å si nei selv om det er egenfinansiering av investeringen og de påfølgende driftsutgiftene også må finansieres av kommunen.”
”Kommunen har vært lojal mot intensjonen i satsingen”. ”Kommunen har hoppet når staten har sagt ’hopp’”.

”Vi har bygget ut etter behovet og ikke etter økonomien”. ”Dette går på lojalitet overfor statlige planer. Vi har forsøkt å følge dem opp”.

¹⁹ Rådmannen.

²⁰ Kommunerevisor.

²¹ Rapport fra Fylkeslegen i Hedmark om kommunenes utnyttelse av tilskudd under handlingsplanen for eldreomsorgen.

”Kommunen har hele tiden håpet at staten skal komme med det vi mener den burde komme med”.

”Nasjonale handlingsplaner skviser annet vedlikehold og investeringer”

”Utrolig vanskelig å si nei til midler” (nåværende ordfører)

Under handlingsplanen for eldreomsorgen har kommunen investert i et sykehjem med demenstplasser. Dette er en stor belastning for kommunen.

Vurdering: I 2003 og 2004 salderer man budsjettet med regnskapsteknikk. Inntektene er lavere enn utgiftene. Det åpner seg et svalg i budsjettet for 2005.

Utsiktene framover

Selv om kommunen hadde et utgiftsnivå som ikke var opprettholdbart på lang sikt, har man skjøvet problemene foran seg i årene 2000-2004 gjennom kortsiktig utnyttelse av statlige ordninger, bruk av kraftinntekter og formuesnedbygging (kommuneskogen). Men nå er det ikke flere muligheter igjen. Utgiftsnivået må ned.

Kommunen har satt i verk en idéprosess blant ansatte i kommunen for å finne fram til innsparingsforslag. Ordføreren uttrykker optimisme for snuoperasjonen:

”Tror vi skal komme gjennom innstrammingene i 2005 uten de store problemer, men det vil bli noe støy”

”Innbyggerne skjønner at dette ikke er vedvarende vanstyre, men skyldes utenforliggende forhold”

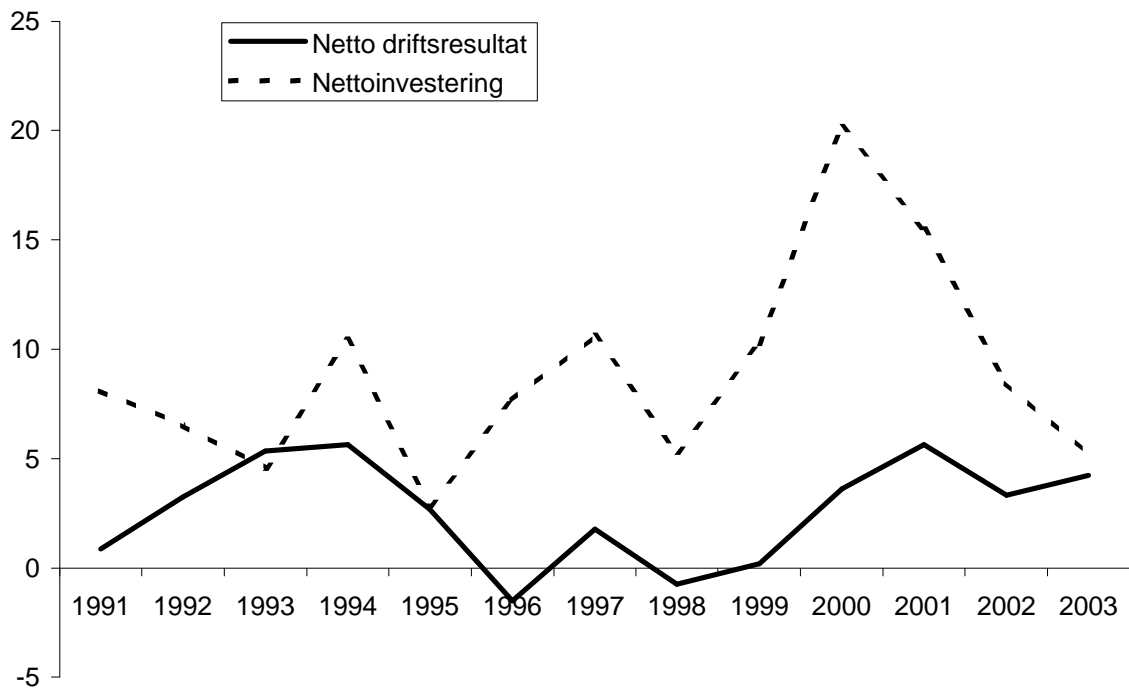
Men ingen av informantene kunne angi noe om hvilke typer innstramminger som kunne bli aktuelle.

Hamar

Historikk og status 2003

Figur V.2 viser netto driftsresultat og netto investeringsutgift. Driftsresultatene ble markert svekket en periode midt på 1990-tallet. Deretter var driftsresultatet negativt i tre av årene i fireårsperioden 1996-1999. I 2000 og 2001 skjedde det en markert bedring i kommunens finansielle situasjon. Selv om driftsresultatet avtok noe deretter, synes Hamar å ha klart å gjenetablere en situasjon med stabile overskudd etter århundreskiftet.

Figur V.2 *Netto driftsresultat og netto investeringsutgift i Hamar. Prosent av brutto driftsinntekter*



Tabell V.2 *Nøkkeltall for Hamar i 2003*

	Hamar 2003	Gj.snitt Hedmark 2003	Gruppe 13 2003	Landsgj.snitt utenom Oslo 2003
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	4,3	-0,4	1,7	0,7
Frie inntekter i kroner per innbygger	23460	25572	23505	25090
Netto lånegjeld i kroner per innbygger	59694	57015	49665	52697
<i>Netto driftsutgifter:</i>				
Barnehager, utg/innb 1-5 år	15570	12960	12133	13829
Grunnskole, utg/innb 6-15 år	52398	61525	58324	61995
Kommunehelsetj. Utg/innb	1096	1314	1162	1282
Pleie/omsorg, Utg/innb	10236	10712	8651	9298
Sosialtj Utg/innb 20-66	2872	2461	2676	2382
Barnevern Utg/innb 0-17	3042	3077	3630	3491
Adm, styring og fellesutgifter	2894	3283	2405	2929

Kilde: SSB (KOSTRA)

Hamar anses i inntektssystemet å være en relativt "lettdrevet" kommune og har følgelig lavere frie inntekter per innbygger enn gjennomsnittet både for fylket og landet. Utgiftsnivået synes relativt sett lavt i skolen og høyt i pleie- og omsorg og barnehager. Kommunen har en gjeld som er omtrent 15 prosent høyere enn landsgjennomsnittet, men det avviker mindre fra gjeldsnivået i sammenlignbare kommuner.

Kommuneøkonomien 1991-2003

Hamar og nabokommunen Vang ble slått sammen fra 1992. Sammenslåingen bidro trolig til utgiftsvekst og svekket balanse fordi sammenslutningen innebar at man måtte løfte tjenestetilbudet opp til nivået i kommunen med høyest utgifter (varaordfører). Offensiv politiske satsinger, kombinert med svakere vekst i rammetilskuddet, bidro til svekkede driftsresultat fram til 1995 (økonomisjef).

Opprettingen av Hamars økonomi skyldes flere forhold:

- Kraftpenger
- Økt eiendomsskatt
- Omlegging av inntektssystemet mot slutten av 1990-tallet (Rattsø 1).

Innstramminger, omstrukturering eller effektiviseringstiltak synes i liten grad å ha spilt noen rolle i denne prosessen.

Den viktigste årsaken til opprettingen er etter økonomisjefens vurdering ”nye” ”kraftpenger” i form av aksjeutbytte og renter på ansvarlig lån i Eidsiva Energi, hvor Hamar er en stor eier. Hamar var under det regulerte regimet i kraftsektoren som eksisterte fram til 1991, deleier i et fylkeskommunalt kraftselskap. Som vanlig var, ble det ikke betalt utbytte på denne eierkapitalen. Liberaliseringen av kraftmarkedet innebar at stadig flere kommunale og fylkeskommunale selskap tok utbytte på sine eierandeler. Hamar har som del av denne utviklingen også begynt å motta slikt utbytte. I 2003 var utbyttet og renter på ansvarlig lån ca. 44 millioner og det er budsjettert med 41 millioner i 2004, omtrent 4 prosent av brutto driftsinntekter (som var på vel 1 mrd kroner i 2003).

En annen faktor som bidro til å rette opp økonomien fra århundreskiftet, var nye takster som grunnlag for eiendomsskatten fra om lag 2001. Det medførte en fordobling av inntektene fra den kommunale eiendomsskatten, en økning på omtrent 10 millioner kroner, som tilsvarer 1 prosent av driftsinntektene.

Den tredje faktoren var omleggingen av inntektssystemet mot slutten av 1990-tallet (Rattsø 1), men beløpene her var mindre (2-3 millioner kroner per år).

At Hamars økonomi er rettet opp ved hjelp av nye inntektskilder bekreftes av kommunerevisor: ”Uten utbytte fra energiselskapet og økt eiendomsskatt ville man hatt et helt annet resultat”.

Fra tidlig på 1990-tallet ble det gjennomført en del kutt for å rette opp underskuddene. Særlig reduserte man mellomlederstillinger i administrative jobber, men tjenestetilbudet ble i liten grad påvirket.

Politikk

Hamar hadde AP-styre i ”70” år fram til valget 1999, da partiet mistet sitt rene flertall. Fra 1999 var det en by-/bygdaliste, samt SV og Høyre som utgjorde den nye ordførerens grunnlag i kommunestyret. I årene 2000-2003 var bygdelistas leder ordfører, mens varaordføreren var fra Høyre. Ved valget høsten 2003 fikk bygdelista og SV økt oppslutning, mens Høyre gikk sterkt tilbake. Varaordføreren er nå fra SV, mens Høyre er i opposisjon.

Varaordføreren legger vekt på å beskrive den politiske kulturen som konsensusorientert, der hensynet til budsjettbalansen står sterkt. "Kommunen har en høy bevissthet om å investere i infrastruktur som ikke påfører kommunen økte driftskostnader i framtiden". Han framhever også at man politisk har jobbet mye for å etablere en felles virkelighetsforståelse på tvers av de politiske motsetningene i kommunestyret. Varaordføreren uttaler:

"Tidligere hadde AP en egen virkelighetsforståelse. Med den nye politiske konstellasjonen måtte denne forståelsen etableres på nytt". "Hamar har også hatt en dyktig rådmann som har bidratt til den felles forståelsen". "Grovt sett fungerer kommunepolitikken slik at man er enige om å 'pipe ut' den som kommer med 'trykte' penger".

Et spørsmål er likevel: Hvordan har man kommet til en slik tilsynelatende rosenrød situasjon?

Den politiske konkurransen virker imidlertid, ikke overraskende, utgiftsdrivende. Varaordføreren uttaler: "I Hamar er det nå Høyre som i noen grad er det 'uansvarlige' budsjettpartiet og ønsker økte utgifter, mens SV står for budsjettdisiplinen". Rådmannen deler denne holdningen (se nedenfor).

Kommunepolitikerne opplever et utgiftspress fra befolkningen, men "det har ikke vært massivt trykk på store problemer ... noen enkeltsaker med ventetid på sykehjems plass, dobbeltrom osv, men ikke noe stort trykk" (varaordføreren).

Varaordføreren anser at den nye politikerrollen er vanskelig; å styre forventningene nedover. "Dette er spesielt vanskelig når rikspolitikkerne bidrar til økte forventninger men ikke til at utgiftene som kreves, blir finansiert".

Administrasjon

Kommunen reorganiserte i 2001. Man gikk mot en flatere organisasjonsmodell, fra sektorsjefer til 11 resultatenheter. Økonomisjefen anser at "erfaringene har vært positive", blant annet ved at det synes å ha blitt lettere å etablere samarbeid mellom sektorene. Denne positive vurderingen deles av varaordføreren, bl. a. fordi man "får et mellomlederskikt som har større lojalitet til de administrative og politiske beslutningene enn det de tidligere etatslederne hadde". "Vi var mer sektorpolitikere før, både rekrutteringsmessig (rekruttert som fagperson) og arbeidsmessig (i sektorutvalg)".

Den positive vurderingen av Hamar deles også av revisor:

Tertialrapportene fra administrasjonen behandles i kommunestyret. Det har ikke vært bomber i regnskapet de siste årene. Kommunen har hatt fokus på økonomistyring. Hamar har hatt en styring som gjør at de har tatt de røde flaggene når de kommer. "Hamar har en dyktig rådmann som har styr på og kunnskap om det meste, og med lang erfaring i kommunen.

Revisor deler den positive vurderingen av omorganiseringen når det gjelder budsjettstyringen. "Tertialrapporten legges fram for kommunestyret med rådmannens vurdering. Han anbefaler at kommunen dekker noe og at etatene selv får ansvar for å dekke resten. Dette får han oftest aksept for" (revisor).

”I likhet med i de fleste kommuner tror jeg det har vært tegn til underbudsjettering, bl. a. fordi man lager budsjett basert på siste års budsjett og ikke på anslag på regnskap”. Blant annet ”tror [han] det er tilfellet på noen av sykehjemmene, som aldri har klart å møte budsjettkravene”. ”Generelt er pleie- og omsorgssektoren den vanskeligste når det gjelder utgiftskontroll og aktivitetsstyring, i Hamar som i de fleste andre kommuner” (revisor).

I Hamar behandles økonomiplanen atskilt fra budsjettet. Ifølge økonomisjefen behandles den ”hele året”. Prosessen starter med et strategimøte 1. februar, det utarbeides et økonomiplannotat med intensjon om politiske prioriteringer før ferien. Rådmannen legger ikke fram en innstilling, men en *utredning*. Politikerne har blitt presentert for alternative forslag, slik at politikerne fikk ansvaret for å legge fram et balansert budsjett.

Varaordfører og økonomisjef er enige i at ”politikere i stor grad har diskutert totalrammene først, mens den politiske konkurransen har vært på fordeling av hvordan denne rammen skal brukes.”

”Det har vært liten konkurranse om å bruke mer penger” (varaordfører). ”Det har vært stor ansvarlighet de siste årene” (økonomisjef).

Administrasjonen synes å ha hatt en strategi for å trekke politikerne med: ”Vi har ansvarliggjort politikerne, blant annet ved å trekke dem med i budsjettprosessen og å gi dem god informasjon om den økonomiske situasjonen f. eks. i form av halvdagsseminarer for økonomiutvalget i formannskapet” (økonomisjef).

Handlingsplaner og kommunale investeringer

Hamar har vært forsiktig i hvor mye man har utnyttet ordningene med øremerkede tilskudd under statlige handlingsplaner. Dette sies av våre informanter og også i rapporten fra Fylkeslegen i Hedmark om handlingsplanen. Varaordføreren uttaler at kommunen ”har hatt høy bevissthet om å ikke bli påført høye utgifter gjennom statlige handlingsplaner”. ”Ordringen med øremerkede tilskudd til omsorgsboliger er utnyttet ganske bra, men her er driftskostnadene også lave”. ”Støtteordningen for investeringer i sykehjem utnyttet vi ikke fullt ut”.

Utsiktene framover

Hamar har forsøkt å ”ramme inn” de nye kraftinntektene i et eget holdingselskap. Det er usikkert hvor godt man klarer å hindre at disse brukes opp på kort sikt: ”Politikerne vedtok i 1997-98 at energipenger ikke skulle inn i driften, men dette har blitt brutt hvert år” (rådmann).

Det ser ut til å være en vekst i utgifter til ressurskrevende brukere i 2004 som er langt større enn budsjettet, og som det synes vanskelig å kontrollere. Dette kan ses som et uttrykk for et generelt problem med en vekst i utgiftene til pleie og omsorg som i noen grad ’lever sitt eget liv’.

Den politiske konkurransen kan bli en viktig usikkerhetsfaktor framover. ”Det er tegn til en mer aggressiv opposisjonspolitik, særlig fra Høyre som ønsker å bruke penger de forventer å frigjøre ved hjelp av konkurranseutsetting. Videre har politikerne nå vedtatt rehabilitering av skoler (Høyre vi satse på utdanning) i løpet av et par år, som vil svekke budsjettet” (rådmannen).

Rådmannen forventer derfor at driftsresultatet de nærmeste årene vil svekkes markert. Det er den uklare politiske situasjonen uten noe klart flertall som er hovedårsaken til det, etter hans mening. ”Man har forsøkt å være ansvarlige lenge, men nå står dette i ferd med å ryke” (rådmann).

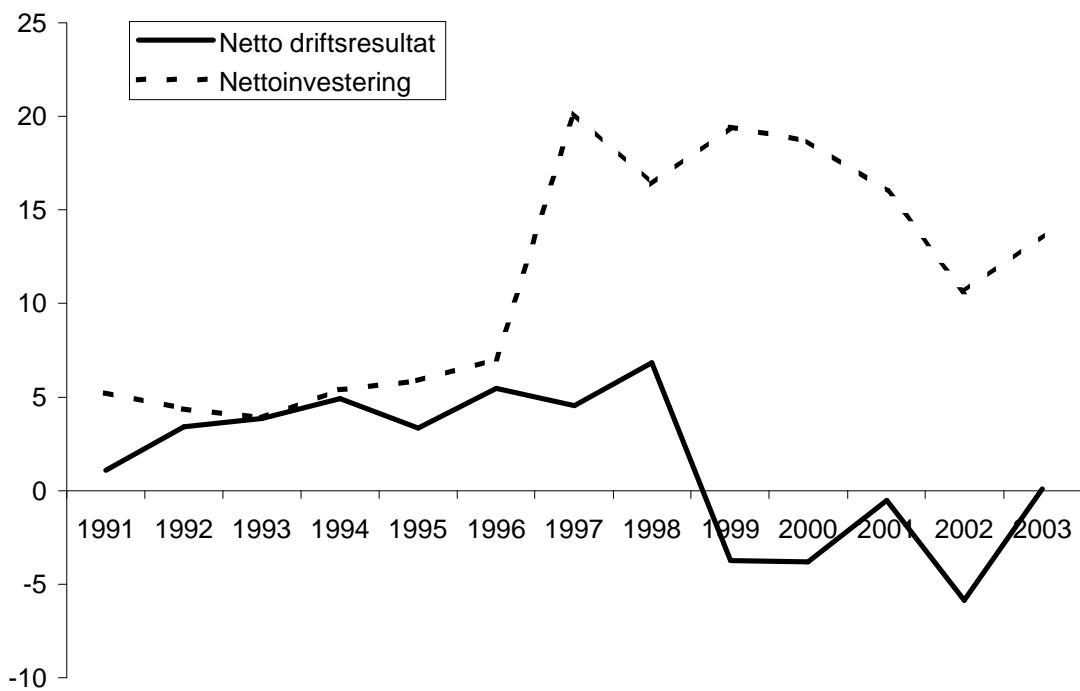
Ålesund

Historikk og status 2003

Ålesund hadde positive og tilsynelatende komfortable overskudd, målt ved netto driftsresultat helt fram til 1998. Investeringsnivået steg dramatisk fra 1997, mens perioden med positive driftsresultat ble fra og med 1999 avløst av en årrekke med negative driftsresultat. I alle årene fra og med 1999 har kommunen hatt underskudd, med unntak av i 2003 hvor driftsresultatet så vidt ble positivt.

I 2003 har Ålesund relativt lave frie inntekter, som følge av at inntektssystemet anser Ålesund for en relativt ”lettdrevet” kommune. Utgiftene ligger klart lavere enn landsgjennomsnittet for grunnskole og barnehager, men ikke på øvrige utgiftsområder, jf. Tabell Vell V.3.

Figur V.3 Netto driftsresultat og netto investeringsutgift i Ålesund. Prosent av brutto driftsinntekter



Tabell V.3 Nøkkeltall Ålesund 2003

	Ålesund 2003	Gj.snitt Møre og Romsdal 2003	Gruppe 13 2003	Lands- gj.snitt utenom Oslo 2003
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	0,1	1,1	1,7	0,7
Frie inntekter i kroner per innbygger	22176	25391	23505	25090
Netto lånegjeld i kroner per innbygger	56964	62704	49665	52697
<i>Netto driftsutgifter:</i>				
Barnehager, utg/innb 1-5 år	4096	9279	12133	13829
Grunnskole, utg/innb 6-15 år	49992	62849	58324	61995
Kommunehelsetj. Utg/innb	1053	1270	1162	1282
Pleie/omsorg, Utg/innb	9246	10160	8651	9298
Sosialtj Utg/innb 20-66	2108	1759	2676	2382
Barnevern Utg/innb 0-17	3151	2557	3630	3491
Adm, styring og fellesutgifter	2575	3113	2405	2929

Kilde: SSB (KOSTRA)

Kommuneøkonomi og -politikk 1991-2003

Forut for perioden 1991-2003 hadde Ålesund hatt underskudd. Overskuddene fra 1990 og framover ble derfor delvis brukt til å finansiere disse tidligere underskuddene. I den første delen av 1990-tallet ble Ålesund ledet av en borgerlig allianse, som var lojal og forsøkte å rette opp økonomien. "Man forsøkte å holde investeringene nede for å nedbetale gammel gjeld. Dette gikk fram til 1995". (rådmann). "Denne restriktive politikken gjorde at partiene bak denne alliansen gradvis tapte oppslutning og mistet makten i 1995" (rådmann).

Fra 1995 kom "Tverrpolitisk liste" inn. Denne besto av folk fra både Høyre og AP. Denne alliansen ville investere (rådmann). Det ble i andre halvdel av 1990-tallet gjennomført betydelige investeringer i sykehjem, omsorgsboliger og i kultursektoren. Dette gjenfinnes i Figur.

En betydelig del av investeringene ble gjennomført i samarbeid mellom kommunen og næringslivet. Blant annet ble det bygget en ny idrettshall og til byens 150-årsjubileum ble kinoen ombygget til kulturhus. Denne siste investeringen ble gjort i samarbeid med Tafjord kraft, hvor Ålesund har en stor eierandel. Også andre viktige investeringer ble gjennomført. Etter rådmannens vurdering ble summen av investeringene for høy. Ordføreren medgir at investeringslysten kan ha tatt overhånd: "I ettertid kan det kanskje synes som om det var en litt lemfeldig omgang med pengene". Rådmannen anser at kulturinvesteringene har vært viktige for å stimulere Ålesund som turistby og vært "vellykket for Ålesund som samfunn". Ålesund brukte mye egne midler på eldresatsingen på sykehjem og omsorgsboliger ("dette var nødvendig" (rådmannen)), men det var også et press fra fylkeslegen om at det var behov for forbedringer.

Omleggingen til nytt inntektssystem etter Rattsø 1 (1996) var til ugunst for Ålesund (ordfører), men det foreligger ikke informasjon om betydningen av dette.

På andre halvdel av 1990-tallet vokste inntektene, og det ble bygget opp en del fond. De negative driftsresultatene fra 1999 ble i begynnelsen dekket ved å bygge ned disse fondene. "Man slapp å gjøre noe med mangelen på samsvar mellom inntekter og utgifter fordi man hadde fond". "Fra 1998 har man drevet med utgifter som overstiger inntektene" (rådmann).

Ålesund er eier deleier i Tafjord Kraft, og de økende inntektene fra denne eierandelen har vært viktig for Ålesund. Man solgte noe kraftaksjer i 1999 (ca. 150 millioner etter at skatt var betalt). Rådmannen uttaler: *"Politikerne vedtok at midlene skulle stå urørlig i fonds, men dette varte ikke mange bystyremøtene" og at "innstillingen blant mange politikere er at cash er uvirksomt, penger må settes i arbeid"*.

Utbytte og renter på ansvarlige lån fra krafteierskapet utgjør ca. (45) millioner kroner i 2003. Med brutto driftsinntekter på nesten 1,5 milliarder kroner, utgjør dette et tilskudd til inntektene som tilsvarer 2-3 prosent av inntektene.

Rådmannens uttalelser gir inntrykk av at "næringslivstenkningen" står sterkt i kommunen, i motsetning til hva som like upresist kan kalles "forvaltnings-tenkning". Dette synet deles også av vår informant hos fylkesmannen.

Kommuneøkonomien er altså godt hjulpet av økte kraftinntekter. Man har imidlertid valgt å ikke øke eiendomsskatten, slik som i Hamar. I dag innbringer eiendomsskatt 16-17 millioner kroner i Ålesund (1 prosent av kommunens inntekter). En økning av eiendomsskatten til nivået i for eksempel Molde, ville Ålesund fått inn 80 millioner kroner, noe som ville løst problemene på kort sikt (ordfører). Det er imidlertid et politisk ønske om ikke å øke eiendomsskatten i byen.

Politikk

I Ålesund har politikken alltid vært næringslivsorientert, og representanter for næringslivet har ofte spilt viktige politiske roller i kommunen.

Konkurransutsetting av offentlige tjenester har vært forsøkt, men det har vært et "puslete marked" og få positive resultater (rådmann).

"Det at det er flere jevnstore partier/partigrupper i Ålesund har vært en viktig drivkraft bak det at man ikke har avpasset utgiftene til inntektene. Det er tre sterke og omtrent jevnstore grupperinger". (kommunalsjef).

Første halvdel av 1990-tallet var det en borgerlig allianse, som forsøkte å rette opp økonomien. De upopulære vedtakene denne alliansen fattet, medvirket til valgnederlag i 1995. Da kom "Tverrpolitisk liste" inn. I 1999 ble den tverrpolitiske listen svekket mens FrP styrket seg. Høyre fikk ordføreren. Ved valget i 2003 ble det 3 omtrent jevnstore blokker. Høyre får ordføreren, men FrP er det desidert største partier (30 prosent av stemmene).

Det er mange politikere som ikke sitter mer enn én periode (rådmann). Det bidrar til å hindre kompetanseoppbygging blant politikerne. Rådmannens oppfatning er

at politikerne ikke ønsker vedtak om konkrete kutt. Dette gjenspeiles i at det har vært en del politiske vedtak i budsjettene om reduserte lønnsutgifter osv som er svært generelle og lite operasjonaliserbare for administrasjonen. (Rådmann).

Administrasjon

Kommunen har iverksatt en 2-nivåmodell med 80 virksomheter med resultatansvar.

I Ålesund, og i andre kommuner, anser revisjonen at aktivitetskontrollen i pleie- og omsorgssektoren er svak. Budsjettet fungerer ikke godt som et styringsredskap i denne store og komplekse sektoren, og nøkkeltallene har dårlig kvalitet og inneholder for lite informasjon. Kunnskapen om hvorfor utgiftene blir større enn budsjettet er derfor ofte mangelfull (revisor). Kommunerevisjonen anser at det på tross av et stort akkumulert underskudd er – med unntak av pleie- og omsorgssektoren – en viss kontroll med de knappe driftsrammene som blir stilt til rådighet for administrasjonen.

Lederne er ofte fagpersoner med liten motivasjon og interesse for rapportering og styring av aktivitet etter økonomiske rammer. Med bakgrunn i et lovkrav om at innbyggernes rettigheter kommer foran økonomi, ønsker de i stor grad å styre aktivitet etter de lovreteighetene som innbyggerne har. Det at de skal opptre både som fagpersoner som tildeler lovfestede tjenester og budsjettansvarlig har stor betydning for den økonomiske styrbarheten i kommuner. (revisor).

”I perioder har ikke perspektivet blant politikerne vært mer enn ett år”. Administrasjonen har nylig søkt å løsrive behandlingen av økonomiplanen fra budsjettet. Tidligere ble disse plandokumentene behandlet parallelt. Nå behandles økonomiplanen i juni.

De siste årene har økonomien vært svært vanskelig. En stor budsjettsprikk i løpet av 2002 førte til slutt til at rådmannen måtte gå. Politikerne skylder på rådmannen for at underskuddene kunne fortsette og fortsette: ”Økonomikontrollen har vært for svak de siste årene, særlig fra 2002, og 2002 er kilden til 80 prosent av dagens akkumulerte regnskapsmessige underskudd” ... ”Politikerne fikk ikke oppdatert informasjon fra administrasjonen” (ordfører). Ordføreren skylder altså på administrasjonen. Revisor, som sitter litt på siden av det hele, kaller det kommunikasjonsproblemer, men også revisor mener at administrasjonen må bære hovedansvaret: ”En kunne med en tettere budsjettoppfølging ha avverget noe av det store underskuddet i 2002. Det var tidlig klart at det bar galt av sted.” Kommune-revisjonen utarbeidet en rapport for å avdekke årsakene til budsjettoverskridelsene, og legger der hovedansvaret på den tidligere rådmannen.

I kommuner hvor det oppstår økonomiske ubalanse og det er påkrevd med vonde kutt for å få utgiftene i samsvar med inntektene, vil det lett oppstå en anspent kommunikasjon mellom administrasjonen og den politiske siden. Når administrasjonen ikke får politisk aksept for sine forslag og isteden blir møtt med et effektiviseringskrav, kommer den lett i en situasjon hvor de ikke helt vet hvordan de skal respondere. Denne typen kommunikasjonsproblem oppsto nok også i Ålesund i 2002 (revisjonen).

Kommunerevisjonen mener videre at styringssystemene i kommunene i større grad må innrettes slik at det blir tatt hensyn til at politikerne i lokal forvaltning er "fritidspolitikere", i motsetning til på sentralt nivå hvor de er ansatt på fulltid. Revisor uttaler:

De økonomiske problemene i kommunesektoren har opphav i overordnede forhold. Systemene som kommunene blir styrt og kontrollert etter er svake. Dette gjelder både i forhold til en klargjøring av rollene mellom kommunestyre og administrasjonen og når det gjelder administrasjonenes utøvelse av internkontrollen.

Utsiktene framover

Den store oppmerksomheten om budsjettet har ført til at "krisebevisstheten er økt", men "lokalpressen hausser opp problemene" (ordfører). Ved behandlingen av budsjettet for 2003 var det skrekkreportasjer i pressen. Ordføreren uttaler at "vi lot oss forføre litt av den stemningsbølgen, men når nå tiltakene likevel blir gjennomført, blir det lite støy". Ved budsjettbehandlingen høsten 2003 sto politikerne mer opp mot presset. Både regjeringskoalisjonen og opposisjonen stemte for innstrammingsforslagene. "Alle er altså enige". "SV og KrF har vært konsekvente i sin aksept, men AP har vært litt frynsete" (ordfører).

Budsjettet for 2004 og økonomiplanen for 2005-08 er vedtatt uten nye investeringer. Med "symmetrisk selskapsskatt" tror ordføreren det skal være mulig å rette opp økonomien.

Rådmannen er mindre optimistisk. Hun uttaler at hun har "ingen god følelse om den framtidige utviklingen akkurat nå". "Vi får negative signaler inneværende år" (det vil si for 2004). "Utgiftene til sykehjem ser ut til å vokse mer enn forutsatt, blant annet fordi sykehusene skriver ut eldre pasienter som er for dårlige til å bo hjemme. Da må de inn på sykehjem. Også fra hjemmetjenestene er det et press i retning av økte innleggelser på sykehjem".