



Økonomiske nøkkeltall i Telemark fylkeskommune

Basert på en kartlegging blant Telemarkskommunene

AILIN AASTVEDT

TF-notat nr. 52/2012

Tittel: Økonomiske nøkkeltall i Telemark fylkeskommune
Undertittel: En kartlegging blant Telemarkskommunene
TF-notat nr: 52/2012
Forfatter: Ailin Aastvedt
Dato: 19. november 2012
ISBN: 978-82-7401-557-9
ISSN: 1891-053X
Pris: 120,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Vilde Heldal
Prosjekt: Rammeavtale Telemark 2012
Prosjektnr.: 20100215
Prosjektleder: Kjetil Lie
Oppdragsgivere: Telemarkskommunene, fylkesmannen i Telemark og Telemark fylkeskommune

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
Epost: post@tmforsk.no
www.telemarksforskning.no

Resymé:

I dette notatet ser vi nærmere på økonomiske nøkkeltall og hovedindikatorer i den overordnede kommunale økonomistyringen. Vi anbefaler fem overordnede nøkkeltall. Målene skal sikre økonomisk kontroll og handlefrihet, både i dag og i fremtiden. For at disse nøkkeltallene skal være nyttige i den økonomiske styringen av kommunen må det fastsettes konkrete måltall. Disse målene bør forankres politisk, og inngå som en del av den politiske styringen av kommunen.



Ailin Aastvedt er Forsker 1 og utdannet statsautorisert revisor. Hun arbeider spesielt med kommunal økonomi og regnskapstemaer. Aastvedt har erfaring både fra utrednings- og evalueringoppdrag, og mer konsulentrelaterte tjenester. Hun har arbeidet tett opp mot mange kommuner ved å bistå både i forhold til årsoppgjør og budsjettprosesser. Hun har vært innleid som økonomisjef og regnskapssjef ved vakanser i flere kommuner i perioden 2006-2011, og bistod Telemark fylkeskommune med å avslutte regnskapet for 2010.

Forord

Telemarksforsking har en rammeavtale om kommunaløkonomisk dokumentasjon med Telemarkskommunene, fylkesmannen i Telemark og Telemark fylkeskommune. Til støtte for det faglige arbeidet i rammeavtalen er det opprettet en referansegruppe på seks medlemmer. Referansegruppen ønsket å se nærmere på bruk av økonomiske nøkkeltall og hovedindikatorer. Dette notatet presenterer resultatene fra arbeidet med å kartlegge nærmere aktuelle overordnede nøkkeltall i den økonomiske styringen i kommunen. Det er utarbeidet et notat for hver kommune, hvor hvert notat omtaler bruk av økonomiske nøkkeltall i den aktuelle kommunens sentrale økonomidokument. Dette notatet omtaler Telemark fylkeskommune sine økonomidokument.

Ved Telemarksforsking har Kjetil Lie vært prosjektleder, mens Ailin Aastvedt har gjennomført de praktiske delene av kartleggingene. Audun Thorstensen har innarbeidet nøkkeltallene for Telemark fylkeskommune. Vi vil takke økonomisjefene i Telemarkskommunene, som har tatt seg tid til å svare på spørreundersøkelsen. Vi vil også spesielt takke økonomisjefene i Porsgrunn, Kviteseid og Telemark fylkeskommune, som presenterte sine tanker om overordnet økonomisk styring av sin kommune på en samling i vår.

Bø, 19. november 2012

Kjetil Lie

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	6
1. Innledning.....	9
2. Aktuelle nøkkeltall.....	11
2.1 Andres bruk av nøkkeltall	11
2.1.1 Oppsummert	13
2.2 Kartlegging blant Telemarkskommunene	13
2.2.1 Oppsummert	16
2.3 Bruk av nøkkeltall i Telemark fylkeskommune.....	16
2.3.1 Mål- og budsjettokument 2012-2015.....	17
2.3.2 Årsrapport 2011.....	18
2.3.3 Oppsummert	18
3. Beskrivelse av noen utvalgte nøkkeltall.....	19
3.1 Netto driftsresultat	19
3.2 ”Korrigert” netto driftsresultat.....	20
3.3 Brutto driftsresultat	21
3.4 Lønn	21
3.5 Renter og avdrag	21
3.6 Egenfinansiering av totale anleggsmidler	22
3.7 Lånefinansiering av investeringer.....	22
3.8 Lånegjeld	23
3.9 Disposisjonsfond	23
3.10 Avvik fra budsjett	23
3.11 Arbeidskapital	24
4. Anbefalte nøkkeltall.....	25

Sammendrag

Dette notatet gjennomgår aktuelle økonomiske nøkkeltall til bruk i den kommunale økonomistyringen. Vi ser nærmere på hvilke nøkkeltall som brukes på nasjonalt nivå, og hvilke nøkkeltall som brukes i Telemark fylkeskommune sine sentrale økonomidokument. Til slutt anbefaler vi fem nøkkeltall for overordnet økonomisk styring av kommunen.

Telemarksforskning har fått i oppdrag å se nærmere på økonomiske nøkkeltall og hovedindikatorer i den kommunale økonomistyringen. Telemarkskommunene og Telemark fylkeskommune ønsket en nærmere kartlegging av hvilke økonomiske nøkkeltall som brukes i den enkelte kommune, og en anbefaling knyttet til hvilke nøkkeltall kommunen bør bruke i sin økonomistyring.

Vi har sett nærmere på hvilke økonomiske nøkkeltall som andre mener er sentrale, slik som Kommunal- og regionaldepartementet, fylkesmannen og pressen. I tillegg har vi kartlagt bruk av økonomiske nøkkeltall i Telemarkskommunene. Vi har også sett nærmere på hvilke nøkkeltall kommunen har brukt i økonomiplan/budsjett og årsmelding.

Netto driftsresultat ses gjennomgående på som det viktigste måltallet for kommunal økonomi. Dette nøkkeltallet måler om kommunens drift går i balanse, dvs. forholdet mellom inntektene og utgiftene. De fleste er også enige om at dette måltallet bør være minst 3 %.

Det er vanskeligere å peke ut hvilke andre nøkkeltall som er viktigst. Avvik fra budsjett er også en indikator som de fleste kan enes om er svært viktig i den økonomiske styringen av en kommune.

Det er også viktig å inkludere nøkkeltall som sikrer en økonomisk "buffer" eller at kommunen har noe å gå på ved uforutsette hendelser. Norsk kommuner har mulighet til å ta opp lån, og gjeldsbelastning og konsekvensene låneopptak har for driften er svært viktig for den økonomiske styringen i nesten alle norske kommuner. Det bør derfor knyttes noen indikatorer til finansieringsstruktur og rente- og avdragsbelastning.

Ved valg av økonomiske nøkkeltall har vi også lagt vekt på at de økonomiske nøkkeltallene skal være lette å forstå og enkle å benytte i den praktiske økonomistyringen av kommunen. For å oppnå dette er det viktig at de økonomiske nøkkeltallene ikke er for mange, eller for kompliserte å beregne. Det er også en fordel om nøkkeltallene er enkle å sammenligne med andre.

På denne bakgrunn har vi anbefalte følgende overordnede nøkkeltall:

- ◆ Økonomisk balanse målt ved netto driftsresultat
- ◆ Økonomisk buffer målt ved disposisjonsfond
- ◆ Rente- og avdragsbelastning målt ved finansutgifter
- ◆ Finansieringsstruktur målt ved netto lånegjeld
- ◆ Økonomisk kontroll målt ved avvik fra budsjett

For at disse nøkkeltallene skal være nyttige i den økonomiske styringen av kommunen, må det fastsettes konkrete måltall. Det er viktigere for en god økonomistyring at kommunen har en økonomisk politikk med økonomiske målsettinger, enn hvilke måltall dette er. Det er med andre ord viktigere at det er fastsatt konkrete måltall, enn nivået på disse måltallene.

Vi anbefaler at Telemark fylkeskommune arbeider videre med å konkretisere nivået på noen økonomiske måltall. Vi anbefaler å innarbeide disse måltallene i fylkeskommunens styringssystem.

Etter vår oppfatning bør de konkrete målene fastsettes av de som skal bruke målene. Vi har derfor ikke anbefalt konkrete måltall, men antydnet hvilket nivå det kan være naturlig å legge måltallene på. Vi håper at dette notatet kan være til inspirasjon til å fastsette noen konkrete mål for de økonomiske indikatorene.

1. Innledning

Er det mulig å finne et felles sett nøkkeltall for overordnet økonomisk styring av kommunen? Dette spørsmålet stilte Telemarkskommunene til Telemarksforskning, og resultatene fra dette arbeidet er oppsummert i dette notatet.

Telemarksforskning har en rammeavtale om kommunaløkonomisk dokumentasjon med Telemarkskommunene, fylkesmannen i Telemark og Telemark fylkeskommune. Til støtte for det faglige arbeidet i rammeavtalen er det opprettet en referansegruppe på seks medlemmer. Referansegruppen skal være til støtte for å initiere og planlegge noen bestemte temaområder og aktiviteter (herunder fagdager eller kurssamlinger) som det skal fokuseres spesielt på innenfor rammeavtalen det enkelte år. Referansegruppen har i 2012 ønsket å se nærmere på økonomiske nøkkeltall og hovedindikatorer;

Økonomiske nøkkeltall og hovedindikatorer. Kartlegge hvilke som brukes i de enkelte kommunene samt fylkeskommunen i Telemark. Vurdere og drøfte hvilke som bør brukes. Arbeidet skal munne ut i forslag til et sett nøkkeltall for overordnet økonomisk styring og handlefrihet.

Bruk av økonomiske nøkkeltall i økonomistyringen er en naturlig del av målstyring. Målstyring er en form for styring som innebærer fokus på sammenhengen mellom målsettinger og de resultater som oppnås. Flere og flere kommuner benytter mål- eller resultatstyring i en eller annen form. Økonomiske nøkkeltall benyttes som et grunnlag for å vurdere om kommunens virksomhet drives økonomisk forsvarlig. Nivåene på de beregnede nøkkeltallene vurderes opp mot måltall for å avgjøre om en verdi er god eller dårlig. I dette notatet ser vi nærmere på hvilke mål som kan settes for å sikre en god økonomisk styring i kommunen. Vi definerer økonomistyring på samme måte som i forarbeidene til kommuneloven: ”Økonomisk styring handler om å få til en best mulig forvaltning av virksomhetens ressurser. Formålet er å holde virksomheten innenfor de økonomiske rammer som er angitt”.¹

Telemarkskommunene var i vår samlet på et seminar på Bø hotell. Et av temaene på seminaret var ”Jakten på den gode økonomistyringen”. Formålet med denne delen av seminaret var erfaringsutveksling mellom kommunene om gode løsninger på økonomistyring, spesielt knyttet til bruk av overordnede nøkkeltall i den økonomiske styringen. Telemarksforskning hadde på forhånd gått gjennom kommunenes årsmeldinger, budsjett og økonomiplaner. Gjennomgangen av Telemarkskommunenes sentrale økonomidokument viser at mange av kommunene har lite konkrete økonomiske målsettinger. Selv om noen har økonomiske mål, er disse i liten grad fulgt opp ved å måle grad av måloppnåelse. Det er i liten grad en klar sammenheng mellom budsjett- og økonomiplan og årsmelding/årsberetning.

Etter gjennomgangen valgte vi ut tre kommuner som etter vår mening kan være til inspirasjon for de øvrige kommunene. Dette innebærer ikke at disse kommunenes økonomidokument er til etterfølgelse på alle områder, men først og fremst at de har valgt seg ut noen konkrete målsettinger som gjenspeiles i de sentrale økonomidokumentene. Økonomisjefene i disse kommunene presenterte på samlingen i vår sine tanker om bruk av økonomiske nøkkeltall og økonomistyring. De tre var Porsgrunn, Kviteseid og Telemark fylkeskommune.

¹ Ot.prpr. nr. 43 (1999-2000) s 24.

Som en oppfølging av seminaret ble det i august i år sendt ut et spørreskjema til alle Telemarkskommunene for å kartlegge hvilke økonomiske nøkkeltall økonomisjefene mente var de mest sentrale i den overordnede kommunale økonomistyringen. Spørreskjemaet er vedlagt dette notatet.

Dette notatet er en oppsummering av arbeidet med økonomiske nøkkeltall og hovedindikatorer i Telemarkskommunene. Vi omtaler i dette notatet budsjett- og regnskapsdokumentene til den aktuelle kommunen, presenterer resultatene fra spørreundersøkelsen og avslutter med en anbefaling knyttet til bruk av økonomiske nøkkeltall.

2. Aktuelle nøkkeltall

Det er mange økonomiske nøkkeltall å velge mellom i den kommunale økonomistyringen.

Noen nøkkeltall er imidlertid mer sentrale enn andre i den overordnede økonomiske styringen av kommunen. Vi spør hvilke økonomiske nøkkeltall som er mest brukt, både på nasjonalt nivå, i Telemark og i Telemark fylkeskommune.

Det er mange økonomiske nøkkeltall som kan være aktuelle for overordnet økonomistyring av kommunen. For å komme nærmere hvilke nøkkeltall som er de viktigste, har vi benyttet ulike innfallsvinkler. Vi har sett nærmere på hvilke nøkkeltall som benyttes for overordnet styring av sektoren, slik som i Kommunal- og regionaldepartementet. Vi har også sett på hvilke nøkkeltall som benyttes av andre med et mer overordnet blikk på sektoren, slik som pressen og fylkesmannen. Deretter har vi sett nærmere på hva økonomisjefene i Telemark mener er de viktigste nøkkeltallene, og til sist har vi sett på hvilke nøkkeltall Telemark fylkeskommune bruker i sin overordnede økonomiske styring.

2.1 Andres bruk av nøkkeltall

Først skal vi se litt på hvilke nøkkeltall som blir benyttet av andre, for overordnet kontroll og styring med kommunesektoren. I kommuneproposisjonen 2012 har KRD vist til følgende nøkkeltall for å beskrive den økonomiske situasjonen i kommunene:

- ◆ Netto driftsresultat i % av driftsinntektene
- ◆ Akkumulert regnskapsresultat i % av driftsinntektene
- ◆ Arbeidskapital i % av driftsinntektene
- ◆ Netto lånegjeld i % av driftsinntektene
- ◆ Netto lånegjeld i kroner per innbygger
- ◆ Disposisjonsfond i % av driftsinntektene

Tabell 1 KRDs omtale av de enkelte nøkkeltallene. Kilde: Prop. 115 S (2010-2011).

Nøkkeltall/Indikator	Viser
Netto driftsresultat i % av driftsinntektene	Hva kommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra
Akkumulert regnskapsresultat i % av driftsinntektene ²	Behovet for tilpasninger i driften, og hvilke økonomiske utfordringer kommunen står overfor
Arbeidskapital i % av driftsinntektene	Likviditet; evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller

² Regnskapsmessig mer- eller mindreforbruk er bunnlinsen i kommuneregnskapet og består av årets løpende inntekter og utgifter (netto driftsresultat) samt avsetninger til fond, overført til investeringer og bruk av tidligere oppsparte midler.

Netto lånegjeld i % av driftsinntektene	Hvor mye av kommunens/fylkeskommunens langsiktige gjeld som skal betjenes av kommunens ordinære driftsinntekter
Netto lånegjeld i kroner per innbygger	Ingen omtale
Disposisjonsfond i % av driftsinntektene	Hvor stor økonomisk buffer kommunen har for sin løpende drift

Også kommunenes rapporteringssystem, KOSTRA, fremhever noen nøkkeltall i sin presentasjon av tall fra kommunesektoren. I KOSTRA er følgende finansielle nøkkeltall valgt ut under nivået ”utvalgte nøkkeltall”:

- ◆ Brutto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter
- ◆ Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter
- ◆ Langsiktig gjeld i % av brutto driftsinntekter
- ◆ Arbeidskapital i % av brutto driftsinntekter
- ◆ Frie inntekter i kroner per innbygger
- ◆ Netto lånegjeld i kroner per innbygger

Her mangler vi disposisjonsfond og akkumulerte regnskapsresultat fra oversikten i kommuneprosisjonen, samtidig som brutto driftsresultat og frie inntekter er kommet til.

Kommunal Rapport har utviklet Kommunebarometeret, som er en sammenligning mellom landets kommuner basert på 108 nøkkeltall. For økonomi er det ti nøkkeltall:³

- ØK1 Netto driftsresultat (ekskl. premieavvik og momskomp inv.), siste år
- ØK2 Netto driftsresultat (ekskl. premieavvik og momskomp inv.), siste fire år
- ØK3 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter
- ØK4 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter
- ØK5 Endring av netto lånegjeld i % av brutto inntekter, siste fire år
- ØK6 Samlede investeringer, andel av samlede brutto driftsinntekter, siste fire år
- ØK7 Lån som andel av finansiering av investeringer, siste fire år
- ØK8 Ubundet investeringsfond som andel av netto lånegjeld
- ØK9 Netto finans og avdrag i % av brutto driftsinntekter
- ØK10 Lønn som andel av samlede brutto driftsinntekter

Også fylkesmannen følger opp kommunenes økonomi, og Fylkesmannen i Telemark laget i 2012 en nøkkeltaloversikt for Telemarkskommunene. Fylkesmannen skriver: ”Hensikten med rapporten er å belyse den økonomiske situasjonen, og sammenligne kommunene i Telemark. Vi håper med dette å bidra til at KOSTRA-dataene i større grad blir et verktøy i den kommunale planleggingen.”⁴ Følgende nøkkeltall er presentert i oversikten fra Fylkesmannen:⁵

- ◆ Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

³ Kommunal Rapport 19.4.12 ”Metoden bak Kommunebarometeret.

⁴ <http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=5853>.

⁵ Noen av disse størrelsene er ikke nøkkeltall, men absolutte størrelser.

- ◆ Brutto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter
- ◆ Arbeidskapital i % av brutto driftsinntekter
- ◆ Langsiktig gjeld i % av brutto driftsinntekter
- ◆ Finansutgifter i % av brutto driftsinntekter
- ◆ Fondsbeholdning
- ◆ Akkumulert regnskapsresultat
- ◆ Brutto driftsinntekter i kr per innbygger
- ◆ Skatt på inntekt og formue i % av brutto driftsinntekter
- ◆ Eiendomsskatt i % av brutto driftsinntekter
- ◆ Brutto og netto driftsutgift per innbygger

2.1.1 Oppsummert

Vi ser at noen av nøkkeltallene går igjen i alle oversiktene. Følgende nøkkeltall er fremhevet i bildene som vi har omtalt her:

- ◆ Netto driftsresultat/”korrigert” netto driftsresultat
- ◆ Netto lånegjeld
- ◆ Arbeidskapital
- ◆ Disposisjonsfond/fondsbeholdning

Det vanlige er å måle nøkkeltallene mot brutto driftsinntekter. Dette sikrer at det er sammenheng mellom inntektsnivå og størrelsen på det aktuelle måltallet.

2.2 Kartlegging blant Telemarkskommunene

Vi vil her omtale kort resultatene fra en spørreundersøkelse om bruk av økonomiske nøkkeltall/indikatorer, som ble sendt ut til alle Telemarkskommunene. Undersøkelsen ble sendt til økonomisjefene i de 18 kommunene, samt Telemark fylkeskommune. Totalt svarte 14 kommuner på hele undersøkelsen, mens 2 svarte på noen spørsmål. Første utsending ble foretatt 20. august, og det ble sendt to påminnelser. Undersøkelsen ble avsluttet 5. september.

I innledningen til undersøkelsen ble forutsetningene for undersøkelsen presisert:

I denne undersøkelsen ønsker vi å få din mening om hvilke indikatorer som er mest sentrale i den kommunale økonomistyringen. Det er den overordnede økonomiske styringen med kommunen som har fokus i denne undersøkelsen.

Med økonomistyring legger vi til grunn definisjonen i forarbeidene til kommuneloven: "Økonomisk styring handler om å få til en best mulig forvaltning av virksomhetens ressurser. Formålet er å holde virksomheten innenfor de økonomiske rammer som er angitt."

Det første spørsmålet vi stilte lyder "Hvilke økonomiske nøkkeltall i driftsregnskapet er de mest sentrale i den økonomiske styringen av kommunen?". Det ble deretter listet opp åtte nøkkeltall der nøkkeltallene skulle rangeres i forhold til hvor viktige respondenten mente de er. Respondenten ble bedt om å rangere nøkkeltallene fra 1- 5, hvor 1 er viktigst, 2 er nest viktigst osv.

Gjennomgangen av svarene viser at en del har misforstått spørsmålet (eller svart litt vel kjapt), slik at noen for eksempel har svart at hele fire nøkkeltall er det aller viktigste (1), mens andre mener at

netto driftsresultat er det minst viktige nøkkeltallet (3 svarer 5 på dette nøkkeltallet). Dette kan tyde på at noen har ment at 5 angir det viktigste nøkkeltallet, 4 det nest viktigste nøkkeltallet osv.

Tabell 2 viser hvilke økonomiske nøkkeltall i driften som økonomisjefene mener er de viktigste. Det er 6 som mener at netto driftsresultat er det viktigste økonomiske nøkkeltallet i driftsregnskapet, mens det er ingen som mener at lønn i % av driftsinntekter er det viktigste nøkkeltallet. Netto driftsresultat kommer, ikke overraskende, ut som det viktigste nøkkeltallet. Deretter følger avvik fra budsjett. Disse to nøkkeltallene måler ulike sider ved kommunens drift. Netto driftsresultat sier noe om økonomisk handlefrihet, mens avvik fra budsjett måler økonomisk kontroll. Det er derfor ikke så rart at disse to sammen anses som de viktigste økonomiske nøkkeltallene.

Dersom vi også inkluderer det nest viktigste nøkkeltallet (sum kolonne 1 og 2), kommer også "korrigert" netto driftsresultat og netto renter og avdrag høyt opp på listen over viktige nøkkeltall for den økonomiske styringen av kommunens drift. Lønn i % av driftsinntekter kommer ut som det tredje viktigste nøkkeltallet, da det er 5 økonomisjefer som har dette som nummer 3.

Tabell 2 Hvilke økonomiske nøkkeltall i driftsregnskapet er de mest sentrale i den økonomiske styringen av kommunen? 1=viktigst og 5=minst viktig. N=16.

	1	2	3	4	5
Netto driftsresultat i % av driftsinntekter	6	3	1	3	3
Brutto driftsresultat i % av driftsinntekter	2	2	4	3	1
"Korrigert" netto driftsresultat i % av driftsinntekter	3	4	2	1	1
Lønn i % av driftsinntekter	0	3	5	1	2
Netto renter og avdrag i % av driftsinntekter	2	5	2	4	1
Frie inntekter i % av driftsinntekter	2	2	2	1	0
Frie inntekter i kr pr. innbygger	1	3	1	2	2
Avvik fra budsjett	5	2	1	2	4

Vi spurte også om økonomisjefenes oppfatning av hvilke økonomiske nøkkeltall som er mest sentrale i investerings- og balanseregnskapet. Her er oppfatningene langt mer sprikende enn for nøkkeltallene i drift. Her var det også hele 13 nøkkeltall å velge mellom.

Flest mener at egenfinansiering av totale anleggsmidler eller lånegjeld i % av driftsinntekter er det viktigste nøkkeltallet. Begge disse nøkkeltallene er viktig parametre for å begrense den samlede lånegjelden i kommunen. Det er liten tvil om at dette er svært viktige nøkkeltall i kommunenes økonomistyring. Begge nøkkeltallene kan nok fungere godt som en "handlingsregel" i budsjettarbeidet, eller som et verktøy for å begrense låneopptaket. En handlingsregel kan for eksempel være at en andel av anleggsmidlene til enhver tid skal være egenfinansiert.

Veldig mange mener at disposisjonsfond i % av driftsinntekter er det nest viktigste nøkkeltallet i investerings- og balanseregnskapet (kolonne 2). Også lånegjeld i % av driftsinntekter, egenfinansiering av totale anleggsmidler og bruk av lån i % av årets investeringer kommer høyt opp på listen når vi ser på hvilke som er de to viktigste nøkkeltallene (sum kolonne 1 og 2). Bruk av lån i % av årets investeringer vil nok være lettere å bruke i det praktiske budsjettarbeidet, enn de to førstnevnte nøkkeltallene, fordi dette nøkkeltallet direkte knytter seg til årets budsjett, uten å ta hensyn til eksisterende lånegjeld. Dette behøver ikke være noe problem dersom man ved fastsetting av nøkkeltallet størrelse har tatt hensyn til eksisterende lånegjeld.

Disposisjonsfondsandelen skiller seg fra de andre, ved at denne stiller krav til en viss egenkapital som ”buffer”, mens de øvrige er knyttet til selve lånegjelden/låneandelen.

Tabell 3 Hvilke økonomiske nøkkeltall i investerings- og balanseregnskapet er de mest sentrale i den økonomiske styringen av kommunen? 1=viktigst og 5=minst viktig. N=14.

	1	2	3	4	5
Egenfinansiering av totale anleggsmidler	4	2	4	0	2
Bruk av lån i % av årets investeringer	1	5	3	1	0
Lånegjeld i % av driftsinntekter	4	4	1	0	0
Lånegjeld i kr pr. innbygger	2	2	3	0	2
Egenkapital i % av total kapital	0	1	2	1	1
Disposisjonsfond i % av driftsinntekter	1	9	0	1	0
Sum ubundne fond i % av driftsinntekter	1	1	0	1	0
Ubundet investeringsfond i % av lånegjeld	1	1	2	1	0
Fond pr. innbygger	1	0	1	0	1
Likviditetsgrad 1 eller 2	0	3	0	1	1
Arbeidskapital i % av driftsinntekter	0	3	5	1	0
Akkumulert regnskapsresultat i % av driftsinnt.	2	0	1	1	0
Avvik fra budsjett (udekket/udisponert)	2	2	0	4	1

Utgangspunktet for valg av økonomiske nøkkeltall som er listet opp i spørreundersøkelsen, har vært nokså bred. Både praktisk erfaring, kjennskap til bruk i ulike kommuner, kommunebarometer og offentlige dokumenter, som kommuneproposisjonen, var utgangspunkt ved valg av nøkkeltall. Det finnes selvfølgelig en rekke andre nøkkeltall vi kunne valgt, men vi var her ute etter de aller viktigste nøkkeltallene for overordnet økonomisk styring. Vi spurte også kommunene om de mente det var andre nøkkeltall som de mente var sentrale i økonomistyringen. Her var det lite utfyllende kommentarer, noe som indikerer at listen over nøkkeltall er relativt fullstendig.

Det er ikke tilstrekkelig å fastsette noen økonomiske nøkkeltall for styring av den kommunale økonomien. Dersom nøkkeltall skal kunne brukes på en fornuftig måte, må det også fastsettes et nivå eller en målsetting for nøkkeltallene. Det er vanskelig å gi generelle retningslinjer på størrelsen på de enkelte nøkkeltallene, da målsettingene i stor grad vil være avhengig av kommunens økonomiske situasjon. Dette blir også understreket av flere av respondentene. En av respondentene uttrykker dette slik; ”Kjernen er jo hva som er riktig ut fra gitt forutsetninger, og forutsetningene for den enkelte kommune varierer mye”. En av respondentene trekker frem at KOSTRA-sammenligninger er mer relevant enn å angi generelle nivå for hele kommunesektoren.

En av respondentene påpeker at det er mulig å benytte intervaller for å fange opp at den økonomiske situasjonen i kommunene er såpass ulik. En annen foreslår ulike nøkkeltall for ulike kommunegrupper. Dette kan sies å ha sin parallell i privat virksomhet ved at nøkkeltall som avkastningskrav og egenkapitalandel varierer mellom ulike bransjer. Andre nøkkeltall er mer generelle, slik som likviditetsgrad. Det er verdt å merke seg at et flertall av de spurte mener at det er mulig å gi generelle retningslinjer på nivået/størrelsen på de enkelte nøkkeltallene.

I dag er resultatgrad (netto driftsresultat i % av driftsinntekter) det eneste nøkkeltallet hvor det er gitt sentrale føringer. Teknisk beregningsutvalg (TBU) anbefaler at netto driftsresultat over tid bør være minst 3 % av driftsinntektene. Dette kravet gjelder kommunesektoren som ett, og fornuftig

mål for resultatgrad vil variere fra kommune til kommune (TBU 2012). Spesielt vil ulikheter i graden av lånefinansiering påvirke nivået på et fornuftig måltall for netto driftsresultat. Mange fylkesmenn anbefaler minimum 3 % resultatgrad for alle kommuner. I svarene fra Telemarkskommunene varierte svaret mellom 3 til 8 % som krav til netto driftsresultat i % av driftsinntekter.

Det var bare fire som svarte på spørsmålet om konkrete nivå på størrelsen på nøkkeltallene eller indikatorene. Svarene som ble gitt ligger innenfor intervallene i tabellen nedenfor, slik at for eksempel en respondent svarte +/- 2 % på avvik fra budsjett, mens en annen svarte mellom 1-3 %. Begge disse svarene ligger innenfor intervallet 1-3 %.

Tabell 4 Angi hva du mener bør være anbefalt nivå/størrelse på de enkelte indikatorene. N=4.

	Nivå
Netto driftsresultat i % av driftsinntekter	3-8 %
Brutto driftsresultat i % av driftsinntekter	0-2 %
"Korrigert" netto driftsresultat i % av driftsinntekter	2-4 %
Avvik fra budsjett	1-3 %
Egenfinansiering av totale anleggsmidler	30 %
Disposisjonsfond i % av driftsinntekter	5-20 %

2.2.1 Oppsummert

Denne undersøkelsen gir først og fremst en oversikt over hvilke nøkkeltall økonomisjefene i Telemark mener er viktig for økonomisk styring og kontroll. Ikke overraskende kommer netto driftsresultat i % av driftsinntekter ut som det viktigste nøkkeltallet. Her er de viktigste nøkkeltallene etter økonomisjefenes mening:

1. Netto driftsresultat i % av driftsinntekter, ev "korrigert" netto driftsresultat
2. Avvik fra budsjett
3. Netto renter og avdrag i % av driftsinntekter
4. Lønn i % av driftsinntekter
5. Egenfinansiering av totale anleggsmidler, ev lånegjeld i % av driftsinntekter og bruk av lån i % av årets investeringer
6. Disposisjonsfond i % av driftsinntekter

Når vi har satt noen nøkkeltall på samme linje er det fordi vi oppfatter at disse nøkkeltallene måler det samme, bare på litt forskjellige måter.

2.3 Bruk av nøkkeltall i Telemark fylkeskommune

For å få et innblikk i hvordan Telemark fylkeskommune bruker økonomiske nøkkeltall i sin overordnede økonomiske styring av kommunen, har vi sett nærmere på to dokumenter; Mål- og budsjettokument 2012-2015 og Årsrapport 2011. Vi anser disse som de to mest sentrale økonomiske dokumentene i enhver kommune. Vi presiserer at vi her snakker om overordnet økonomisk styring, slik at andre nøkkeltall kan være mer aktuelle ved intern økonomistyring, mot enhetene.

Disse to dokumentene omtaler forskjellige år, og kan ikke sammenlignes direkte. Poenget er å se hva som vektlegges i de to ulike dokumentene.

Ved gjennomgang av kommunens dokumenter har vi sett nærmere på hvilke økonomiske mål som er konkretisert i målbare størrelser. Denne undersøkelsen har fokus på overordnet økonomiske styring. Vi har ikke sett nærmere på hvordan økonomiske målsettinger er brukt på virksomhets- eller enhetsnivå. Utgangspunktet for gjennomgangen er at det (fylkes-)rådmannen velger å fremheve i sin innledning til dokumentet er det aller viktigste, mens det som kommer til sist i dokumentet er mindre viktig.

2.3.1 Mål- og budsjettokument 2012-2015

Telemark fylkeskommune sitt mål- og budsjettokument bygger på vedtak om Langtidsprioriteringar (LTP). Som navnene på dokumentene indikerer praktiserer kommunen målstyring. I sammenheng om fylkeskommunens økonomi er følgende forhold omtalt som viktig å merke seg:

- Høy lånegjeld, som vil stige betydelig
- Lav folketallvekst
- Betydelig økning av pensjonskostnadene
- Styring av investeringsprosjekt blir svært viktig de kommende årene

I tilknytning til høy *lånegjeld* omtales prinsipp for budsjettering av finanskostnader. Det er lagt opp til å bygge opp reserver, så lenge renten er lav for å møte høyere rentenivå i fremtiden. I forbindelse med pensjon er det vedtatt å sette av premieavviket for å sikre fremtidige pensjonskostnader. Under styring av investeringsprosjekt er det lagt vekt på at overskridelser på investeringsprosjekt må dekkes innenfor investeringsbudsjettets rammer.

Følgende finansielle nøkkeltall er presentert under status økonomi:

- Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter
- Frie inntekter i kr per innbygger
- Netto lånegjeld i kr per innbygger

Om netto driftsresultat skriver fylkeskommunen: ” Eit *netto driftsresultat* på 3 % meiner staten indikerer ein sunn økonomi i forhold til kommunal forvaltning. Telemark hadde eit betre resultat i 2010 enn dei to føregåande åra, dette gjaldt dei fleste fylkeskommunane og skuldast i stor grad overføring av midlar knytt til auka vegansvar frå 2010.”

Slik oppsummeres den økonomiske statusen: ” Samla sett syner dei finansielle nøkkeltala at fylkeskommunen har ei relativt styrbar og forsvarleg drift, medan den høge lånegjelda representerer sårbarheit, og forvaltning av denne må ha særleg fokus.” Fylkeskommunen presiserer også at en høy andel av investeringene er lånefinansiert, sammenlignet med andre fylkeskommuner. Om mål for økonomien står det i mål- og budsjettokumentet:

”Fylkeskommunen skal ha ein sunn økonomi. I tråd med Teknisk beregningsutvalg nyttast netto driftsresultat som hovudindikator for mål på økonomisk balanse i kommunar og fylkeskommunar. (...) Over tid bør netto driftsresultat utgjøre om lag 3 % av inntektene for å sikre stabilitet og handlingsrom.”

For å sikre dette overordnede målet er tiltakene i budsjettet mer beskjedne. Det skal budsjetteres med et netto driftsresultat på minst 1 %. Det skal avsettes til rentebufferfond så lenge renten er under 5 %, og det skal legges til rette for å avsette til bufferfond på pensjonsområdet.

2.3.2 Årsrapport 2011

Også i årsrapporten er det netto driftsresultat som er i fokus under omtale av fylkeskommunens økonomi. Målet på 3 % er også omtalt her, sammen med Telemark fylkeskommune sitt mål om å budsjettere med minimum 1 %, men et langsiktig mål om å ligge på 3 %. Resultatet ble 3,95 % i 2011. Det andre hovedtallet som er omtalt under økonomiavsnittet er avvik fra budsjett eller regnskapsmessig mindreforbruk. Årsrapporten viser også utvikling i renter, avdrag og lånegjeld. Andel investeringer finansiert ved bruk av lån er også vist. Telemark fylkeskommunen har høy lånegjeld sammenlignet med andre fylkeskommuner, og lånegjelden er økende. Dette kunne godt kommet klarere frem i rapporten. I årsrapporten står det (om enn med liten skrift): ”En særlig høy grad av lånefinansiering i relativt ambisiøse investeringsprogram vil over tid skape en ugunstig økonomisk situasjon fordi gjeld og finanskostnader ved normal økonomisk vekst vil beslaglegge en større og større andel av driftsinntektene – og dermed redusere rammene til tjenesteproduksjon”.

Under statistikk økonomi er også disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter vist. I kommentaren til denne grafen fremgår det at ”Telemark fylkeskommune er med sin høye lånegjeld og høye grad av lån som finansiering av investeringer mer sårbar for rentesvingninger enn de fleste andre fylkeskommuner.”

2.3.3 Oppsummert

Fylkeskommunen mener at netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter er den viktigste økonomiske indikatoren. Her er målsettingen 3 %, i hvert fall på lang sikt. I budsjettarbeidet for 2012 er målsettingen satt til 1 %. Fylkeskommunen er også opptatt av at lånegjelden ikke skal bli for høy, og at rente- og avdragsbelastningen i driften ikke skal bli for høy, uten at dette har resultert i konkrete måltall, for eksempel i forhold til egenfinansieringsgrad. I årsmeldingen er også andre nøkkeltall omtalt, som arbeidskapital, likviditetsgrad, netto finans i % av brutto driftsinntekter og disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter.

3. Beskrivelse av noen utvalgte nøkkeltall

Her beskriver vi nærmere de nøkkeltallene som går igjen i de ulike kildene vi har benyttet for å kartlegge nærmere aktuelle nøkkeltall i overordnet økonomisk styring av kommunen. Nøkkeltallene som er nærmere omtalt:

1. Netto driftsresultat i % av driftsinntekter
2. ”Korrigert” netto driftsresultat i % av driftsinntekter
3. Brutto driftsresultat i % av driftsinntekter
4. Lønn i % av driftsinntekter
5. Renter og avdrag i % av driftsinntekter
6. Egenfinansiering av totale anleggsmidler
7. Lånefinansiering av årets investeringer
8. Lånegjeld i % av driftsinntekter
9. Disposisjonsfond i % av driftsinntekter
10. Avvik fra budsjett
11. Arbeidskapital i % av driftsinntektene

3.1 Netto driftsresultat

Mange oppfatter netto driftsresultat i % av driftsinntekter, eller resultatgrad som det aller viktigste nøkkeltallet i kommunal sektor. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)⁶ betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør være minst 3 % av driftsinntektene. Et netto driftsresultat på 3 % vil bare sikre økonomisk balanse. Enkelt sagt tilsvarer et netto driftsresultat på 3 % et regnskapsresultat på nær 0 i privat sektor. Kostnader som slitasje og verdiforringelse av bygninger, inventar, maskiner mv. trekkes ikke fra når netto driftsresultat beregnes. Det fører til at resultatet blir ”for høyt” som mål på differansen mellom inntekter og kostnader. Sagt på en annen måte; løpende driftsutgifter må ikke være høyere enn at kommunen klarer å erstatte eller oppgradere gamle og utrangerte anleggsmidler (bygg m.m.) med nye, uten at dette fortrenger tjenesteproduksjonen. Et netto driftsresultat over 3 % for kommunesektoren som helhet vil innebære at kommunene bygger opp en ”buffer” mot uforutsette økte utgifter eller reduserte inntekter. God økonomistyring tilsier at kommunen budsjetterer med en slik buffer. Netto driftsresultatet i Telemark fylkeskommune utgjorde 3,9 % i 2011.

TBUs bruk av netto driftsresultat som et mål på den økonomiske balansen i sektoren har ført til at dette nøkkeltallet er i utstrakt bruk i kommunesektoren, og brukes både av kommunesektoren selv, staten, presse og fylkesmenn.

⁶ TBU er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene.

Som eksempel på operasjonalisering av dette hovedmålet anbefalte vi for Songdalen kommune å fastsette noen delmål for andre indikatorer som påvirker netto driftsresultat. Delmålene målt i % av driftinntekter:

- ◆ Brutto driftsresultat (ekskl. avskrivninger) min. 4,5 %
- ◆ Renteutgifter og avdrag maks. 3 %
- ◆ Utbytteinntekter og renteinntekter fra plasseringer ekskl. langsiktig forvaltningsportefølje min. 0,5 %
- ◆ Avkastning fra langsiktig forvaltningsportefølje min. 1 %

3.2 ”Korrigert” netto driftsresultat⁷

Mange oppfatter at netto driftsresultat ikke viser det riktige bildet av årets drift. Det er derfor ikke uvanlig å korrigere netto driftsresultat med poster som en mener ”forstyrrer” det økonomiske bildet. Premieavvik og momskompensasjon investeringer er to poster som mange korrigerer for før man kommer frem til det korrigerte netto driftsresultatet. Fra og med 2014 vil momskompensasjon investeringer regnskapsføres direkte i investeringsregnskapet, og denne korrigeringsposten faller dermed bort. Andre korrigerer for bruk og avsetning til bundne fond, og atter andre korrigerer for uvanlige gevinster/tap eller inntekter/utgifter.

I spørreundersøkelsen la vi til grunn at korrigert netto driftsresultat var korrigert for premieavvik og momskompensasjon. Det er dette nøkkeltallet Kommunal Rapport opererer med i kommunebarmometeret. Kommunal Rapport omtaler disse to postene som kunstige driftsinntekter.⁸ Premieavviket inkluderer både årets premieavvik og amortisert premieavvik. Premieavviket har de siste årene forbedret kommuneresultatene, til dels kraftig. Disse ”inntektene” kan også ses på som utgifter parkert i balansen for utgiftsføring i senere år. For noen kommuner forverrer imidlertid premieavviket resultatet. Momskompensasjon på investeringer blåser opp netto driftsresultat ved at jo mer kommunen investerer jo høyere blir momskompensasjonen.

Det er ikke unaturlig å korrigere for disse postene når man skal vise årets driftsresultat. Samtidig kan det være forvirrende å operere med flere resultatbegrep, spesielt kan det være problematisk at ”korrigert” netto driftsresultat ikke er en entydig størrelse, men kan bety ulike størrelser i ulike kommuner. Det ordinære netto driftsresultatet vil være enkelt å forstå, samtidig som det er en viss enighet om hva målet for dette nøkkeltallet bør være. Problemet med egne korrigeringer er gjerne at det er vanskelig å sammenligne seg med andre. Dette problemet har Kommunal Rapport løst etter at de begynte å publisere ”korrigert” netto driftsresultat for alle kommuner. Det kan være mange gode grunner til å bruke dette nøkkeltallet, spesielt hvis korreksjonene er spesielt høye. Vi vil da anbefale å bruke dette nøkkeltallet som et supplement til netto driftsresultat. Etter vår oppfatning bør alle kommuner presentere netto driftsresultat, uten korrigeringer, i alle sine sentrale økonomiske dokument.

⁷ TBU definerer korrigert netto driftsresultat som et resultat hvor netto avdrag erstattes av kapitalslit fra nasjonalregnskapet. Det er ikke dette nøkkeltallet vi omtaler her.

⁸ Kommunal Rapport 16.3.12 ”43 prosent med underskudd”.

3.3 Brutto driftsresultat

Brutto driftsresultat viser resultat *før* dekning av kommunenes rente- og avdragsutgifter, inntekter i form av utbytte og annen finansavkastning, samt eventuelle avsetninger og egenfinansiering av investeringer. Også avskrivninger påvirker brutto driftsresultatet. Begrepet kan i stor grad sammenlignes med ”driftsresultat” i en bedrift.

Dette nøkkeltallet vil vanligvis være mer stabilt over tid enn netto driftsresultat, da det vil reflektere selve driften og ikke mer variable poster som utbytte og urealisert avkastning på aksjer og obligasjoner. Dette tilsier at brutto driftsresultat vil være et bedre nøkkeltall for å styre selve ”driftsnivået”. Spesielt gjelder dette kommuner som har store finansposter.

Nøkkeltallet er imidlertid mindre benyttet, og det er derfor vanskeligere å anbefale et nivå på mål for brutto driftsresultat. For mange kommuner er netto driftsresultat høyere enn brutto driftsresultat, noe som i stor grad skyldes finansinntekter (og motpost avskrivninger). I Telemark fylkeskommune utgjorde brutto driftsresultatet 3,6 % i 2011, dvs. noe svakere enn netto driftsresultatet.

3.4 Lønn

En stor del av kommunens inntekter er bundet opp i lønnsutgifter. Lønnsandel i % av driftsinntekter kan si noe om kommunens handlefrihet. Hvor mye er igjen til politiske prioriteringer etter at lønn er dekket. Reduksjon i lønnsutgifter krever ofte en mer omfattende politisk prosess enn kutt i mange andre utgifter, og det kan være viktig å ha et overordnet syn på utviklingen av lønnsutgiftene i kommunen.

I Telemark fylkeskommune lå lønnsandelen (inkl. sos. utgifter) på 43,3 % i 2011. Dette nøkkeltallet kan ikke leses direkte ut av KOSTRA.

3.5 Renter og avdrag

Dette nøkkeltallet viser summen av renter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Vanligvis benytter en her nettotall, og inkludert andre finansposter. Det er også netto som kan hentes direkte fra KOSTRA, finansielle nøkkeltall nivå 2. Dette tilsvarer resultatbegrepet resultat eksterne finansieringstransaksjoner i driftsregnskapet. Poenget med indikatoren slik vi oppfatter det, er å vise hvor stor andel av driftsinntektene som er bundet opp til finans, i hovedsak tilbakebetaling av lån. Etter vår oppfatning vil det da være mer nyttig å benytte brutto finansutgifter, dvs. linjen eksterne finansutgifter. Spesielt gjelder dette for kommuner som har høye finansinntekter. Poster knyttet til finansielle investeringer kan medføre utforutsigbare svingninger fra år til år.

Et viktig poeng med nøkkeltall knyttet til finansiering er at kommunen ønsker å begrense hvor stor andel av inntektene som går til å betjene gjeld. Det er først og fremst utgiftene knyttet til gjelden som er interessant, fordi høye finansutgifter reduserer tjenestetilbudet. Rente- og avdragsbelastning vil normalt også si noe om hvilken finansieringsstrategi kommunen har og hvor mye lån nye prosjekter finansieres med.

Nøkkeltallet er lett å benytte i budsjettarbeidet da det direkte fremkommer i driftsbudsjettet. Når sum driftsinntekter er budsjettet vil det være enkelt å regne ut maks rente- og avdragsutgifter.

De siste seks årene har netto rente- og avdragsbelastning i Telemark fylkeskommune vært negativt, i 2011 var netto rente- og avdragsbelastning på -4,3 %. Bruttotall (eksterne finansutgifter) har variert mellom 2,8 % i 2006 og 6,0 % i 2008. I 2011 var brutto finansutgifter på 5,0 %.

3.6 Egenfinansiering av totale anleggsmidler

Kapitalkontoen viser egenfinansiering av investeringene. Nøkkeltallet viser sum anleggsmidler i balansen i forhold til kapitalkontoen under egenkapitalen. Dette nøkkeltallet viser hvor stor andel av kommunens anleggsmidler som er finansiert med egne midler. Størrelsen på nøkkeltallet vil i liten grad bli påvirket av tilfeldige svingninger det enkelte år, da det er basert på akkumulerte tall. Målt over tid vil derfor nøkkeltallet gi en klar indikasjon på utviklingen av egenfinansieringen av kommunens anleggsmidler.

Det kan være vanskelig å fastsette et nivå på denne størrelsen da den ikke inngår i KOSTRA-nøkkeltall. Ifølge GKRS nr 6 Årsmelding og noter skal utvikling i egenfinansiering av investeringer rapporteres i årsberetningen. Kommunen er altså pålagt å rapportere denne utviklingen, men nøkkeltallet lånefinansiering av investeringer som presenteres nedenfor kan også brukes for å vise denne utviklingen.

Nøkkeltallet er avhengig av at anleggsmidler måles korrekt, og det er viktig å være oppmerksom på at også pensjonsmidler inngår i nøkkeltallet. Nøkkeltallet kan være vanskelig å forstå for ikke-kommuneregnskapskyndige, som politikerne.

Egenfinansieringsandelen i Telemark fylkeskommune utgjorde 5,7 % i 2011.

3.7 Lånefinansiering av investeringer

Regnskapsskjema 2A i investeringsregnskapet viser hvordan årets finansieringer er finansiert. Lånefinansiering av årets investeringer vil være posten bruk av lån i forhold til investering i anleggsmidler. Lånefinansieringsandel kan hentes direkte fra regnskapsskjema 2A (bruk av lån i forhold til investering i anleggsmidler i linje 1 i skjema 2A).

Nøkkeltallet vil være et alternativ til egenfinansiering av totale anleggsmidler som gir noenlunde de samme opplysningene, dersom en dette nøkkeltallet over tid. Nøkkeltallet lånefinansiering av årets investeringer er sannsynligvis lettere å forstå enn egenfinansiering av totale anleggsmidler. Lånefinansiering vil også være lett å håndtere i det praktiske budsjettarbeidet. VAR-området er selvfinansierende, og det kan derfor være aktuelt å holde dette utenom beregningen.

Det er naturlig at størrelsen på investeringene varierer mellom år. Et klart krav til egenfinansiering av investeringene vil sette begrensninger både på størrelsen på investeringene og låneopptaket. Dette vil igjen bidra til å holde rente- og avdragsbelastning nede. Vi kan si at nøkkeltallet er en indikator på "måtehold". Nøkkeltallet kan ikke hentes direkte fra KOSTRA, da regnskapsskjema 2A ikke publiseres i KOSTRA.

I 2010 var lånefinansieringen av investeringene i Telemark fylkeskommune på 65 %.

3.8 Lånegjeld

Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter er et mye brukt nøkkeltall. Sammen med netto driftsresultat er dette sannsynligvis det mest brukte nøkkeltallet i kommunesektoren. Flere fylkesmenn benytter dette nøkkeltallet i sin oppfølging av kommunene.

Langsiktig gjeld i % av brutto driftsinntektene er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning. Nøkkeltallet sier både noe om kommunens soliditet og finansieringsstruktur.

Dette målet kalles også gjeldsgrad, men må ikke forveksles med det mer tradisjonelle målet for gjeldsgrad, som er langsiktig gjeld i forhold til total kapital. Her kan det være hensiktsmessig å fjerne lån til videre utlån. Andre velger også å fjerne lån til selvkostformål.

Slik netto lånegjeld er definert i KOSTRA er pensjonsforpliktelse, utlån og ubrukte lånemidler fjernet i definisjonen på langsiktig gjeld. KOSTRA viser også nøkkeltallet langsiktig gjeld i % av driftsinntekter. Her er det ikke gjort noen korrigeringer, og den viktigste forskjellen fra netto lånegjeld er at pensjonsforpliktelsen er inkludert.

Telemark fylkeskommune hadde en langsiktig gjeld på 159,8 % i forhold til driftsinntektene i 2011. Netto lånegjeld var i 2011 på 72,7 %.

3.9 Disposisjonsfond

Fondene viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av "reservene" som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.

Kommunen bør til enhver tid ha en "buffer" til å møte uforutsette hendelser, som svikt i inntekter eller økte utgifter. Kommunen vil automatisk sikre denne "bufferen" dersom store deler av et positivt netto driftsresultat på minimum 3 % avsettes til disposisjonsfond. Oppbygging av et disposisjonsfond kan også bidra til at kommunen i større grad kan egenfinansiere investeringene sine. I praktisk økonomistyring og budsjettarbeid vil kommunen ofte være mest opptatt av hvor stor andel egenkapitalfinansiering av investeringer kommunen har anledning til. Dette vil avhenge av inntekter og innstående midler på ubundne fond, inkl. investeringsfond. Noen vil derfor foretrekke å inkludere ubundet investeringsfond i dette nøkkeltallet.

I 2011 var disposisjonsfondet i Telemark fylkeskommune på 5,8 % av driftsinntektene.

3.10 Avvik fra budsjett

Den kommunale virksomheten er budsjettstyrt, dvs. at det i stor grad er tildelte midler som begrenser aktiviteten. Det hjelper lite å budsjettere med et netto driftsresultat på 3 % dersom budsjettet overskrides på de enkelte enhetene eller prosjektene. Avvik fra budsjett er som oftest den økonomiske faktoren som følges tette opp i den løpende økonomistyringen. Det vil alltid være vanskelig å treffe nøyaktig med et budsjett, men store avvik indikerer manglende økonomisk kontroll.

3.11 Arbeidskapital

Likviditeten kan måles som arbeidskapital i % av driftsinntektene. Arbeidskapital er definert som omløpsmidler minus kortsiktig gjeld. Generelt vil også utviklingen i arbeidskapitalen være av interesse å få frem. En reduksjon i arbeidskapitalen innebærer at kommunens eksterne finansiering ikke dekker finansieringsbehovet. Arbeidskapital har tradisjonelt vært et sentralt nøkkeltall, og arbeidskapital i % av driftsinntektene brukes ofte innen kommunesektoren.

Det er først og fremst når arbeidskapitalen er liten eller negativ at utviklingen i denne bør følges opp. Heldigvis er de fleste kommuner i en slik situasjon at det ikke er nødvendig med en årvåken oppfølging av likviditeten. I Telemark fylkeskommune utgjorde arbeidskapitalen 11,8 % av driftsinntektene i 2011. Landsgjennomsnittet (unntatt Oslo) var i 2011 på 22,5 %.

4. Anbefalte nøkkeltall

Vårt oppdrag var å anbefale noen konkrete nøkkeltall til bruk i den overordnede økonomiske styringen av kommunen. Vi har tatt utgangspunkt i de kildene som er beskrevet i tidligere kapitler for å komme frem til en anbefaling. På bakgrunn av noen kriterier har vi her anbefalt fem økonomiske måltall.

Vi har til nå gjennomgått en del ulike kilder for å få en oversikt over hvilke nøkkeltall som kan være aktuelle å anbefale. Som gjennomgangen viser er det mange nøkkeltall som kan være aktuelle for overordnet økonomisk styring av kommunen. Noen av nøkkeltallene beskriver omtrent det samme, mens andre måler ulike sider ved kommunes økonomi. Etter vår oppfatning er det lite hensiktsmessig å ha mange nøkkeltall som måler omtrent det samme. Nedenfor har vi gruppert de mest aktuelle nøkkeltallene i forhold til hvilke sider ved kommunens økonomi de måler. For å nå kommunens overordnede mål er det viktig med økonomisk kontroll og handlefrihet, både i dag og i fremtiden. Hovedinndelingen er gjort i forhold til hvilke nøkkeltall som sier noe om økonomisk handlefrihet og hvilke som sier noe om økonomisk kontroll. De overordnede målsettingene bør fastsettes i forhold til hvilken økonomisk handlefrihet kommunen ønsker, eller har mulighet til å oppnå. Kontrollmålene støtter opp under de øvrige målene, og viser om vi klarer å holde kontroll på den kommunale økonomien.

Økonomisk handlefrihet

Drift

- ◆ Netto driftsresultat i % av driftsinntekter
- ◆ "Korrigert" netto driftsresultat
- ◆ Brutto driftsresultat i % av driftsinntekter
- ◆ Lønn i % av driftsinntekter
- ◆ Renter og avdrag i % av driftsinntekter

Investering

- ◆ Egenfinansiering av totale anleggsmidler
- ◆ Lånefinansiering av årets investeringer
- ◆ Lånegjeld i % av driftsinntekter

Soliditet

- ◆ Disposisjonsfond i % av driftsinntekter

Økonomisk kontroll

Drift og investering

- ◆ Avvik fra budsjett

Likviditet

- ◆ Arbeidskapital i % av driftsinntektene

Hvilke nøkkeltall som er best, er til dels avhengig av hva en skal bruke nøkkeltallene til, og hvordan den økonomiske situasjonen i kommunen er. En kommune med svært anstrengt økonomi må gjerne følge opp likviditeten ekstra nøye, mens en kommune med svært høy låneandel må følge dette nøkkeltallet ekstra nøye. For fylkeskommunen er det spesielt viktig å følge opp låneandelen, mens likviditeten ikke er et så kritisk nøkkeltall.

Vi har valgt ut noen nøkkeltall som kan brukes til å måle ulike forhold ved kommunes økonomi. Nøkkeltallene skal måle det vi ønsker å måle, samtidig som vi av praktiske årsaker ikke ønsker for mange nøkkeltall. Alle de 11 nøkkeltallene som fremgår ovenfor, er gode nøkkeltall i overordnet økonomisk styring av kommunen. Etter vår oppfatning er det imidlertid viktig at de økonomiske nøkkeltallene ikke er for mange. De bør heller ikke være for kompliserte å beregne eller å forstå for en ikke-økonom. For å få til en god politisk forankring er det av avgjørende betydning at de økonomiske nøkkeltallene er lette å forstå, og enkle å benytte i den praktiske økonomistyringen av kommunen. For eksempel ved fremleggelse av alternative budsjettforslag. Dette er forhold vi har vektlagt når vi har valgt ut følgende fem anbefalte nøkkeltall.

1. Økonomisk balanse målt ved netto driftsresultat
2. Økonomisk buffer målt ved disposisjonsfond
3. Rente- og avdragsbelastning målt ved finansutgifter
4. Finansieringsstruktur målt ved netto lånegjeld
5. Økonomisk kontroll målt ved avvik fra budsjett

Dersom kommunen velger andre nøkkeltall, bør de sikre at de har et nøkkeltall som måler hver av disse punktene, for eksempel at netto driftsresultat erstattes eller suppleres med "korrigeret" netto driftsresultat, slik at kommunen har en målsetting knyttet til økonomisk balanse. Det er klare sammenhenger mellom de ulike nøkkeltallene, og dersom kommunen klarer å forholde seg til for eksempel et gitt mål på netto driftsresultat, vil dette gi muligheter for å nå målet om en økonomisk buffer i form av et gitt nivå på disposisjonsfondet. Vi har valgt både å inkludere rente- og avdragsbelastningen i driften og finansieringsstrukturen, fordi vi mener lånebelastningen er én av de viktigste utfordringene i kommunene i dag. Disse to måltallene er også nøye knyttet sammen. Dersom fylkeskommunen klarer å holde nede nivået på lånegjelden, vil også rente- og avdragsbelastningen bli lavere.

Vi har valgt å ikke presisere om vi her snakker om netto eller brutto finansutgifter. Vi mener at valg av netto eller brutto tall vil avhenge av kommunens økonomiske situasjon. Netto finansutgifter er det målet som er mest benyttet av andre, og dermed lettere å fastsette et måltall for.

Vi anbefaler å måle økonomisk kontroll ved avvik fra budsjett. Dersom kommunen har anstrengt likviditet må også dette følges opp, for eksempel ved bruk av nøkkeltallet arbeidskapital i % av driftsinntektene. Likviditetsgrad 1 og 2 kan også være aktuelle nøkkeltall for likviditetsoppfølging.

Det neste spørsmålet blir hva som bør være nivået på disse sentrale nøkkeltallene? Hvilke mål bør kommunene sette seg for å få en sunn økonomi? For at disse nøkkeltallene skal være nyttige i den økonomiske styringen av kommunen, må det fastsettes konkrete måltall.

Vi anbefaler at netto driftsresultat ligger noe over 3 %. Dette fordi netto driftsresultat på 3 % i realiteten er et null-resultat. En kommune som har høy egenfinansieringsgrad av investeringene, bør sette dette målet høyere. Dette henger sammen med at kommunen da har lavere avdragsutgifter enn en kommune som har lav egenfinansieringsgrad.

Det er vanskeligere å gi et generelt råd om disposisjonsfondets størrelse. I spørreundersøkelsen var spennet fra 5-20 %. Ifølge Kommunal Rapport er gjennomsnittet for de beste kommunene i 2011 på 19 %.⁹ Gjennomsnittet for Telemark er 4,9 % i 2011, mens gjennomsnittet for landet er 5,6 %. Størrelsen på disposisjonsfondet varierer mellom 0 til 15 % i Telemark. Kanskje 10 % kan være et fornuftig nivå, mens 5 % er et mer realistisk nivå for mange.

Det er færre kommuner som har fastsatt noe måltall knyttet til finansutgiftene, og det kan være vanskelig å anbefale noe eksakt måltall her. Vi kjenner til at Trondheim kommune tidligere la til grunn at renter og avdrag ikke skulle utgjøre mer enn 10 % av de disponible inntektene.¹⁰ Etter at barnehagene ble inkludert i rammetilskuddet (og disponible inntekter dermed økte) ble dette måltallet nedjustert til 8 %. Målet på 8 % fungerer som en handlingsregel i budsjettarbeidet, slik at for et gitt rentenivå og avdragstid på lån vil handlingsregelen begrense kommunens gjeld målt som andel av de disponible inntektene (Borge 2012).

Dersom en ønsker å knyttet måltall opp mot netto finansutgifter bør måltallet settes noe lavere. Vi har tidligere anbefalt til flere kommuner at nivået bør ligge mellom 2-3 % av driftsinntektene. Tinn kommune har for eksempel vedtatt dette nivået som måltall for netto finansutgifter i sin økonomiplan. I 2011 klarte om lag 35 % av landets kommuner å oppnå dette målet.¹¹ I 2011 varierer netto finansutgifter fra - 4 % i Fyresdal til 6,0 % i Notodden. Gjennomsnittet i Telemark var 2,3 %, mens nivået i landet (uten Oslo) var på 4,2 %.

Med netto lånegjeld henviser vi her til netto lånegjeld, slik dette nøkkeltallet er definert i KOSTRA, dvs. langsiktig gjeld korrigert for pensjon, utlån og ubrukte lånemidler. De beste kommunene i landet er helt nede i 29 % på dette nøkkeltallet.⁹ Vi kjenner til at noen fylkesmenn anbefaler at netto lånegjeld ikke bør være høyere enn 50-60 %. Dette synes som et rimelig nivå på dette nøkkeltallet. Dette måltallet er nok likevel vanskelig oppnåelig for mange kommuner. Netto lånegjeld på landsbasis i 2011 (uten Oslo) var på 65,6 %, mens gjennomsnittet i Telemark var 72,6 %.

De fleste kommuner har tett oppfølging av avvik fra budsjett, og dette er et nøkkeltall som ofte inngår i den balanserte målstyringsmodellen som benyttes av mange kommuner. Det er imidlertid ofte ikke stilt noe konkret krav til avvik fra budsjett. Her kan man for eksempel tenke seg at målet er et budsjett uten avvik. Et avvik på 0,5 % i forhold til budsjett kan for eksempel anses som et akseptabelt avvik, mens et avvik på over 1 % anses som et kritisk nivå.

Vi angir nedenfor et forsiktig anslag på hva som er anbefalt nivå på de aktuelle nøkkeltallene.

Nøkkeltall	Anbefalt nivå	Telemark fylkeskommune 2011
Netto driftsresultat i % av driftsinntekter	Min. 3-5 %	3,9 %
Disposisjonsfond i % av driftsinntekter	Min. 5-10 %	5,8 %

⁹ De beste er de 5 % beste i Kommunebarometeret, Kommunal Rapport 6.12.12 "Slik presterer de beste kommunene".

¹⁰ Disponible inntekter består av skatteinntekter (inkl. eiendomsskatt), rammetilskudd, samt tilskudd til flyktninger og ressurskrevende brukere.

¹¹ Kommunal Rapport 29.3.12. "Her er gjeldslista".

tekter		
Netto finansutgifter i % av driftsinn- inntekter	Maks. 2-3 %	Netto: -4,3 % Brutto: 5,0 %
Netto lånegjeld i % av driftsinn- tekter	Maks. 50-60 %	72,7 %
Avvik fra budsjett	Maks. 0,5-1 %	

Det kan være lurt å se hen til andre fylkeskommuner ved fastsetting av mål, men enda viktigere enn å sammenligne seg med andre, er det å ha fokus på utviklingen over tid i egen virksomhet. Flere kommuner og fylkeskommuner benytter de økonomiske måltallene som handlingsregler i budsjettarbeidet.

Vår erfaring er at like viktig som å fastsette noen mål, er å forankre disse målene politisk. En dansk undersøkelse viser at vel så viktig som hvilke nøkkeltall en velger, er det *at* kommunen har en økonomisk politikk med økonomiske målsettinger (Panduro m.fl. 2012). Det er med andre ord viktigere at det er fastsatt konkrete måltall, enn nivået på disse måltallene.

Vi anbefaler at Telemark fylkeskommune arbeider videre med å konkretisere nivået på noen økonomiske måltall. Etter vår oppfatning bør det fastsettes konkrete mål, som følges opp i budsjettarbeidet og i regnskapsrapporteringen. For fylkeskommunen er det spesielt kritisk å følge opp lånefinansieringen.

Etter vår oppfatning bør de konkrete målene fastsettes av de som skal bruke målene. Vi har derfor ikke anbefalt konkrete måltall, men antydnet hvilket nivå det kan være naturlig å legge måltallene på. Vi håper at dette notatet kan være til inspirasjon til å fastsette noen konkrete mål, eller handlingsregler for de økonomiske indikatorene.

Referanser

- Borge, L. (2012). *Alternativ anvendelse av midlene i Trondheim kommunes kraftfond*. Trondheim: SØF-rapport nr. 01/12.
- KRD (2012). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. April 2012*. Oslo: Departementenes servicesenter – 04/2012.
- Ot.prp. nr. 43 1999-2000 (2000). *Om lov om endringer i lov av 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner*. Hentet på www.regjeringen.no.
- Panduro, B., Nørgaard, E., Nøhr, K., Kjærgaard, M. og Kloppenborg, H. (2012). *God kommunal økonomistyring*. Århus: KREVI, januar 2012. Hentet på www.krevi.dk.
- Prop. 115 S 2010-2011 (2011). *Kommuneproposisjonen 2012*. Oslo: Departementenes servicesenter – 06/2011.

Vedlegg

SPØRREUNDERSØKELSE: BRUK AV ØKONOMISKE NØKKELTALL

I denne undersøkelsen ønsker vi å få din mening om hvilke indikatorer som er mest sentrale i den kommunale økonomistyringen. Det er den overordnede økonomiske styringen med kommunen som har fokus i denne undersøkelsen.

Med økonomistyring legger vi til grunn definisjonen i forarbeidene til kommuneloven:

"Økonomisk styring handler om å få til en best mulig forvaltning av virksomhetens ressurser. Formålet er å holde virksomheten innenfor de økonomiske rammer som er angitt."

- 1) Hvilke økonomiske nøkkeltall i **driftsregnskapet** er de mest sentrale i den økonomiske styringen av kommunen?

Ranger nøkkeltallene etter hvilke du mener er viktigst. Hvor 1 er viktigst, 2 er nest viktigst osv. Velg maks 5 nøkkeltall totalt.

	1	2	3	4	5
Netto driftsresultat i % av driftsinntekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brutto driftsresultat i % av driftsinntekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
"Korrigert" netto driftsresultat (ekskl. premieavvik og momskomp inv.) i % av driftsinntekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lønn i % av driftsinntekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Netto renter og avdrag i % av driftsinntekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Frie inntekter i % av driftsinntekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Frie inntekter i kr pr. innbygger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avvik fra budsjett (regnskapsmessig mer-/mindreforbruk)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 2) Hvilke økonomiske nøkkeltall i **investerings- og balanseregnskapet** er de mest sentrale i den økonomiske styringen av kommunen?

Ranger nøkkeltallene etter hvilke du mener er viktigst. Hvor 1 er viktigst, 2 er nest viktigst osv. Velg maks fem nøkkeltall totalt.

	1	2	3	4	5
Egenfinansiering (fond og overføring fra drift) av totale anleggsmidler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bruk av lån i % av årets investeringer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lånegjeld i % av driftsinntekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lånegjeld i kr pr. innbygger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	1	2	3	4	5
Egenkapital i % av totalkapital	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Disposisjonsfond i % av driftsinntekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sum ubundne fond i % av driftsinntekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ubundet investeringsfond i % av lånegjeld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fond pr. innbygger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Likviditetsgrad 1 eller 2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidskapital i % av driftsinntekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Akkumulert regnskapsresultat i % av driftsinntekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avvik fra budsjett (udekket/udisponert)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3) Er det andre nøkkeltall du mener er mer sentrale? Oppgi og forklar

4) Er det mulig å gi generelle retningslinjer på nivået/størrelsen på de enkelte nøkkeltallene?

- Ja
- Nei
- Ingen formening

Angi hva du mener bør være anbefalt nivå/størrelse på de enkelte indikatorene. Eksempelvis for netto driftsresultat i % av driftsinntekter: minst 3-5 %. Fyll bare inn for de indikatorene du mener er viktige.

	Angi gjerne nivået i et angitt intervall
Netto driftsresultat i % av driftsinntekter	_____
Brutto driftsresultat i % av driftsinntekter	_____
Korrigert netto driftsresultat i % av driftsinntekter	_____
Lønn i % av driftsinntekter	_____
Netto renter og avdrag i % av driftsinntekter	_____
Frie inntekter i % av totale driftsinntekter	_____
Frie inntekter i kr pr. innbygger	_____
Avvik fra budsjett	_____

Angi gjerne nivået i et angitt intervall

Egenfinansiering av totale anleggsmidler	_____
Bruk av lån i % av årets investeringer	_____
Lånegjeld i % av driftsinntekter	_____
Lånegjeld i kr pr. innbygger	_____
Egenkapital i % av totalkapital	_____
Disposisjonsfond i % av driftsinntekter	_____
Sum ubundne fond i % av driftsinntekter	_____
Ubundet investeringsfond i % av lånegjeld	_____
Fond pr. innbygger	_____
Arbeidskapital i % av driftsinntektene	_____
Akkumulerte regnskapsresultater i % av driftsinntekter	_____

5) Har du ytterligere kommentarer til økonomiske nøkkeltall og økonomistyring i kommunal sektor?

Kom gjerne med dine innspill her

6) Er det andre temaer du ønsker blir tatt opp i samlinger med de andre Telemarkskommunene?

Kom gjerne med dine innspill til viktige temaer for erfaringsutveksling

Takk for at du tok deg tid til å svare på undersøkelsen!