



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Veileder

# Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner





KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Veileder

# Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner



# Innhold

<b>Forord</b>	<b>5</b>
<b>1. Langsiktig økonomiplanlegging</b>	<b>7</b>
<b>2. Om økonomiplanen</b>	<b>9</b>
Kommuneloven	9
Prosess	11
<b>3. Status og målsettinger</b>	<b>14</b>
Felles situasjonsforståelse	14
Fastsette overordnede mål og rammer for ønsket økonomisk utvikling	16
Økonomisk politikk	16
Underskudd fra tidligere år	18
Identifisere det økonomiske handlingsrommet	18
Kunnskap om enhetens ressursbehov og faktisk utgiftsutvikling	20
<b>4. Sentrale elementer i økonomiplanen</b>	<b>23</b>
Befolkningsprognose	23
Lønns- og prisvekst	24
Driftsinntektene	25
Driftsutgiftene	27
Investeringer og gjeld	29
<b>5. Oppsummering</b>	<b>32</b>

# Forord

Denne veilederen er ment å være en støtte i kommunens og fylkeskommunens arbeid med økonomiplanleggingen. Veilederen beskriver både hvilke krav en økonomiplan skal oppfylle, og hvordan kommunen kan gå fram for å sikre at kravene ivaretas.

I denne veilederen omtaler vi gjennomgående kommunen eller fylkeskommunen som *kommunen*. Likeså benevnes kun kommunale organer.

Veilederen er basert på et forarbeid av Vista Analyse AS og er utformet og ferdigstilt av Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunal- og regionaldepartementet  
Desember 2013.





# 1. Langsiktig økonomiplanlegging

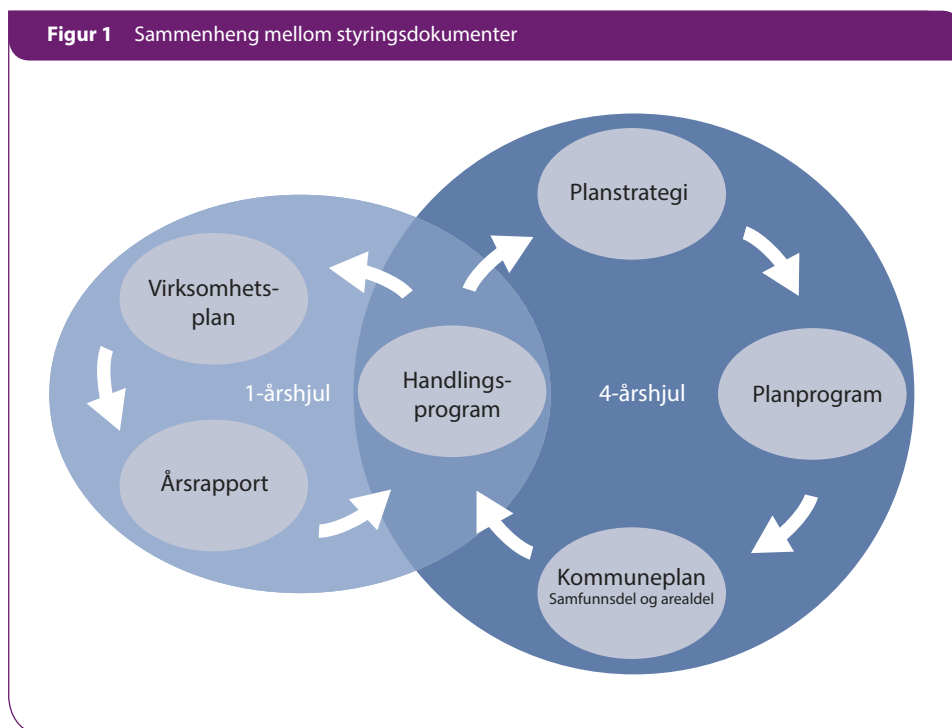
Kommunen har selv ansvaret for god økonomistyring. Kommuner med sunn økonomi og et handlingsrom vil kunne møte innstramminger eller uforutsette hendelser ved å redusere driftsresultatet eller bruke av tidligere års avsetninger, uten at det får en direkte konsekvens for tjenestetilbudet. Kommuner uten handlingsrom må gå rett på tjenstekutt dersom de ikke har tilstrekkelig med fondsreserver fra tidligere positive driftsresultater. Konsekvenser av svake netto driftsresultat over tid er et mindre politisk handlingsrom gjennom lavere fondsreserver, økt gjeld og eventuelle inndekningsskrav (avsetninger til dekning av underskudd).

Kommuneplanen er det overordnede styringsdokumentet i kommunen der alle viktige mål og oppgaver i kommunen er beskrevet. Kommuneplanen er delt i en samfunnsdel med handlingsdel, og en arealdel. Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Handlingsdelen skal angi hvordan kommuneplanen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen (kommuneloven § 44) kan inngå i handlingsdelen i kommuneplanen (plan- og bygningsloven § 11-1).

Økonomiplanen tar utgangspunkt i kommuneplanens langsiktige mål, strategier og utfordringer og angir hvordan kommunen skal anvende sine ressurser for å nå vedtatte politiske mål. Årsbudsjettet er som regel første året i økonomiplanen, og beskriver ressursfordelingen i detalj for det gjeldende året, mens årsregnskapet oppsummerer hvordan ressursbruken faktisk ble.

Hver kommune må selv konkretisere hvordan styringsdokumentene skal henge sammen og hvilke rutiner de har for utarbeidelse av de ulike plandokumentene. Figur 1 viser hvordan en kan tenke seg sammenhengen mellom styringsdokumentene. Økonomiplanen inngår både i et ettårsperspektiv sammen med årsbudsjettet og årsregnskapet og et fireårsperspektiv i kommuneplansystemet med planer på mellomlang og lang sikt.

Langsiktige mål og utfordringer kan ikke løses på ett år, men må planlegges, gjennomføres, evalueres og følges opp over tid. Samtidig må det planlegges for at tiltak som vedtas i årsbudsjettet ikke underminerer den økonomiske balanse på lengre sikt. Derfor er en gjennomarbeidet og oppdatert økonomiplan vel så viktig som et godt årsbudsjett. Planlegging utover årsbudsjettet er en forutsetning for god økonomistyring.



Kilde: Handlingsprogram 2013–2016 for Asker kommune.

Økonomiplanlegging er et verktøy for utforming av politiske prioriteringer og fordeling av økonomiske ressurser, innenfor tilgjengelige økonomiske rammer. Økonomiplanen er derfor et viktig strategi- og styringsdokument for kommunen. Gjennom økonomiplanleggingen skal kommunen sørge for at begrensede ressurser blir anvendt så effektivt som mulig. God økonomiplanlegging bidrar til økt politisk handlingsrom, og styrker muligheten for å utøve politikk og foreta prioriteringer i den enkelte kommune.

Langsiktig økonomiplanlegging er krevende, men nødvendig, for å etablere et godt grunnlag for lokalt politisk handlingsrom og et godt tjenestetilbud i kommunen over tid. Økonomiplanlegging skal sikre både balanse i kommunens økonomi og håndtering av usikkerhet. Langsiktig planlegging bidrar til å skaffe oversikt over framtidig handlingsrom, og gir de folkevalgte bedre mulighet for å påvirke utviklingen av kommunens tjenester, i takt med endringer i behov, befolkning og bosettingsmønstre. Dette danner grunnlaget for at aktiviteten i kommunen legges på et nivå som kan opprettholdes på lengre sikt. God planlegging gir gevinster i form av bedre ressursutnyttelse og et bedre tjenestetilbud.

Risikoen ved manglende langsiktig planlegging er at kommunen mister kontrollen over økonomien og havner i ubalanse. Da er veien til upopulære kutt i tjenestetilbudet kort. Kommunen er avhengig av å være i forkant av utfordringer og endringer i behov for å beholde handlingsrommet.

Økonomiplanen skal angi retningen for utviklingen av kommunens tjenestetilbud og kommunens ressursbruk i den kommende fireårsperioden. Ressursbruken må være innenfor de økonomiske rammene kommunen står ovenfor. God økonomiplanlegging innebærer derfor god oversikt over økonomiske og demografiske forhold mv. som påvirker kommunen, og at økonomiplanen baseres på reelle politiske prioriteringer i kommunestyret.



## 2. Om økonomiplanen

### Kommuneloven

Kommunen skal fastsette en økonomiplan som omfatter de fire neste budsjettårene. Økonomiplanen skal rulleres årlig. Dette innebærer at økonomiplanen skal oppdateres og bygge på endringer i alle typer rammevilkår, nye politiske prioriteringer og andre premisser som har økonomiske konsekvenser for kommunen i den kommende fireårsperioden. I tillegg vil kommunens resultater, årsregnskapet og avvik som registreres i den løpende økonomirapporteringen utløse behov for å oppdatere økonomiplanen.

Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens virksomhet. Alle midler kommunen disponerer, og anvendelsen av disse midlene, skal fordeles på de enkelte årene i økonomiplanen. Økonomiplanen skal således omfatte alle utgifter og inntekter som vedrører «kommunekassen», herunder også kommunale foretak. Planer som omfatter avgrensede deler av kommunens virksomhet (sektorplaner), skal integreres i økonomiplanleggingen og innarbeides i økonomiplanen.

Økonomiplanen skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i hele økonomiplanperioden på fire år. Realisme i økonomiplanen reduserer risiko og bygger opp under balanse mellom tilgang på, og bruk av midler. Realisme innebærer også at det er samsvar mellom mål, vedtatte aktiviteter og tildelte ressurser, etter eventuelle fratrekk for innsparingskrav fordelt på de ulike tjenesteområdene. Realisme gir økonomiplanen troverdighet, både for omverdenen og innad i organisasjonen. Realisme er en forutsetning for god økonomistyring.

I økonomiplanen må det skilles mellom finansieringen av den løpende driften og finansieringen av investeringer. Kommunens løpende driftsutgifter (inklusive finansutgifter) skal (kun) finansieres av løpende driftsinntekter, mens kommunens investeringer kan finansieres med løpende inntekter, engangsinntekter (typisk salg av eiendom/kapital eller tilskudd fra staten), oppsparte reserver eller låneopptak. Inntekter fra salg av eiendom/kapital og låneopptak skal føres i investeringsregnskapet, og ikke i kommunens driftsbudsjett.

Inntektsrammene som økonomiplanen bygger på, og utgiftsrammene for de ulike tjenesteområdene, føres opp i økonomiplanen ut fra hva kommunen realistisk kan forvente. Kommunen må anslå et beste estimat ut fra informasjon som er tilgjengelig og informasjon de kan frambringe. Anslagene for størrelsene i økonomiplanen må baseres på et godt faglig skjønn for det som kan forventes. Det faglige skjønn

må være aktsomt, slik at inntekter ikke overvurderes, eller utgifter undervurderes. Realistisk planlegging tar også høyde for usikkerhet gjennom forsiktig vurdering av inntekter og «motsatt» for vurdering av utgifter.

Realistisk planlegging stiller krav til at det gjennomføres grundige analyser av nåsituasjonen, de langsiktige konsekvenser av endringer i befolkningen og behov for tjenester mv., lokalpolitiske mål for utviklingen av kommunen, samt konsekvensen av å videreføre tiltak som er vedtatt i årsbudsjettet. Analysearbeidet er nødvendig for å legge til rette for gode beslutninger.

Økonomiplanen skal settes opp med økonomisk balanse for hvert av årene i økonomiplanen. Dette innebærer at de årlige rammene som føres opp for de ulike tjenestoområdene skal kunne dekkes av årets inntekter og/eller bruk av fondsmidler. Kravet om økonomisk balanse innebærer også at effektiviseringstiltak må være fordelt på de ulike tjenestoområdene, slik at rammene for aktiviteter og tiltak på de ulike tjenestoområdene samsvarer med tilgjengelige og tildelte ressurser i økonomiplanen.

Økonomiplanen skal settes opp på en oversiktlig måte. Innenfor kommunelovens krav har kommunen frihet til å utforme innholdet i økonomiplanen, og det er ikke gitt detaljerte krav til hvordan økonomiplanen skal settes opp. Kravet til oversiktighet må imidlertid ses i sammenheng med kommunelovens krav om fullstendighet, realisme og økonomisk balanse. Dette innebærer at det tydelig må framgå av økonomiplanen hvilke premisser kommunens inntektsrammer bygger på, og at planlagte aktiviteter har dekning innenfor disse inntektsrammene.

Økonomiplanen må også inneholde utviklingen i sentrale økonomiske størrelser, som for eksempel brutto driftsresultat, netto finansutgifter, netto driftsresultat og avsetninger til og bruk av fond, samt utvikling i kommunens gjeld. Det anbefales at økonomiplanen settes opp på samme måte som de obligatoriske kravene til årsbudsjettet og årsregnskapet. Dette styrker kommunens plan- og styringssystem, fremmer sammenhengen mellom økonomiplanen, årsbudsjettet og årsregnskapet, og gir en god oversikt over forholdet mellom planer, mål og oppnådde resultater.

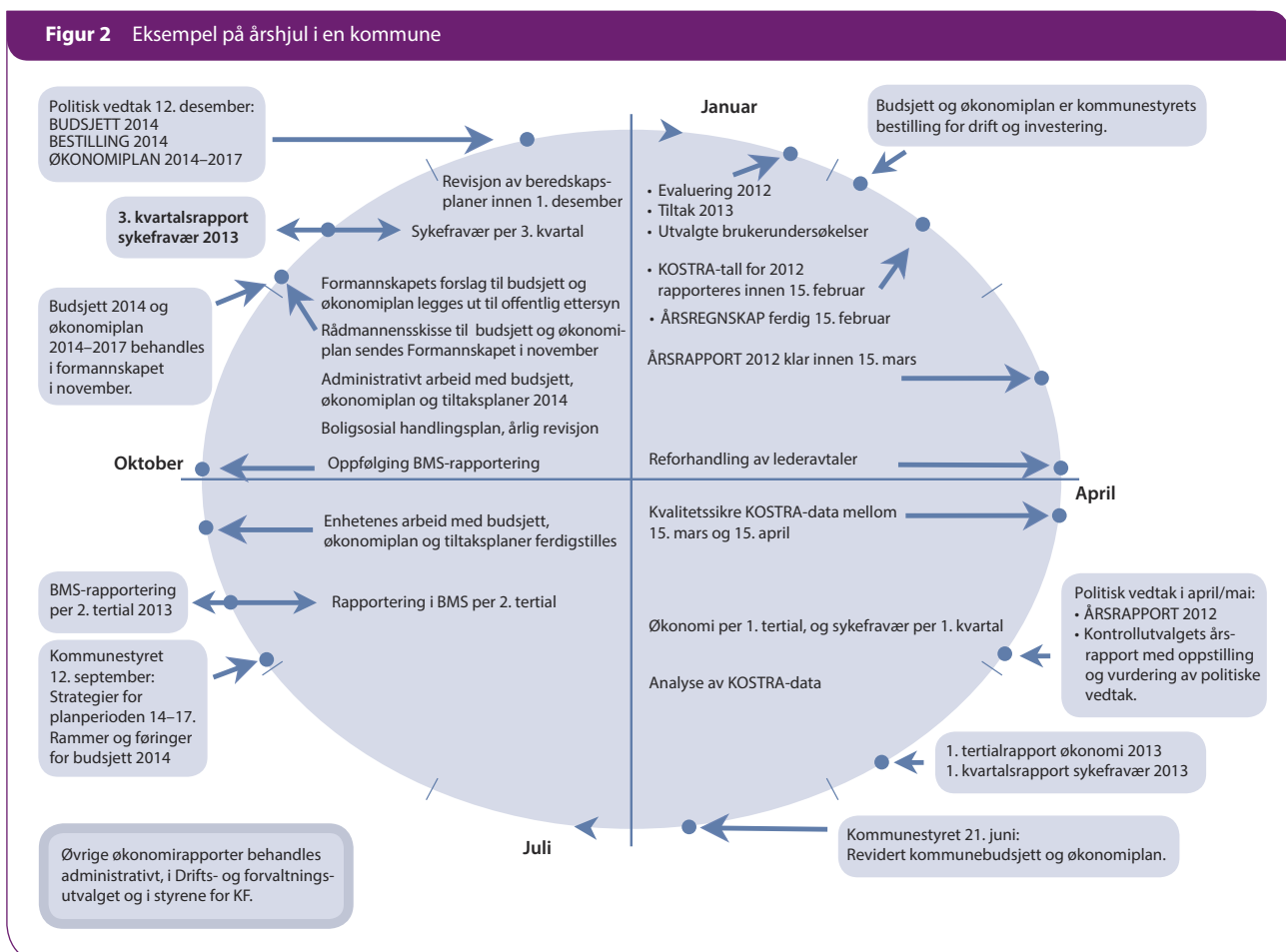
Formannskapet i kommunen innstiller til vedtak om økonomiplan. Formannskapets innstilling skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før økonomiplanen skal fastsettes av kommunestyret.

## Prosess

Økonomiplanlegging skjer gjennom hele året. De fleste kommuner kjører prosessene med økonomiplanen og årsbudsjettet i samme løp. Alternativet er at økonomiplanen er gjenstand for en egen prosess som ender opp med et vedtak, normalt like før eller like etter sommeren, og i forkant av arbeidet med årsbudsjettet. Fordelen med å skille prosessene med økonomiplan og årsbudsjett, er at de folkevalgte blir invitert til å rette fokus mot det langsiktige perspektivet. Ulempen er at dette er svært ressurskrevende for administrasjonen og tjenestestedene, så vel som for de folkevalgte. I tillegg må kommunene forholde seg til de oppdaterte rammebetingelsene som kommer i forslaget til statsbudsjettet i oktober og oppdatere økonomiplanen med denne nye informasjonen. Uavhengig av om kommunene legger opp til en prosess med økonomiplan og årsbudsjett separat, eller en prosess med økonomiplan og årsbudsjett samlet, vil det være en styrke om kommunene tidlig på året utarbeider en plan for gjennomføring av økonomiplanprosessen. Denne planen bør være forankret politisk, ha tydelige skiller mellom administrative og politiske ansvar og roller, realistiske og klare tidsfrister, samt avklare innholdsmessige ambisjoner. Nedenfor tas det utgangspunkt i en prosess der årsbudsjett og økonomiplan vedtas i samme dokument.

Kommunestyret skal innen utgangen av året vedta økonomiplanen. Det kan derfor være naturlig å starte prosessen med en sak til kommunestyret, som legger opp til en plan for arbeidet med økonomiplanen (og årsbudsjettet) fram til endelig vedtak er fattet. Det er formannskapet som skal fremme innstillingen. En av hensiktene med å gi formannskapet denne rollen, er å styrke den politiske styringen med denne typen prosesser. Formannskapet kan derfor aktivt styre årsbudsjett- og økonomiplanprosessen fram til at det legger fram sin innstilling for kommunestyret. Det vil innebære at

**Figur 2** Eksempel på årshjul i en kommune



formannskapet er det sentrale organet som under hele prosessen prioriterer hvilken beslutningsinformasjon som det skal legges til rette for i innstillingen til økonomiplanen. På denne måten blir økonomiplandokumentet mer politisk og den påfølgende beslutningsprosessen får mer fokus på de politiske skillelinjer. Tradisjonelt har administrasjonssjefen hatt en sentral rolle med å ferdigstille og fremme forslag i saker om årsbudsjett og økonomiplan. Flere kommuner foretrekker fortsatt at administrasjonssjefen ferdigstiller og kommer med forslag til prioriteringer i økonomiplanen før den skal til politisk behandling. Kommunestyret/formannskapet kan legge opp til en slik prosess, så sant det er formannskapet som innstiller overfor kommunestyret. En konsekvens av en slik prosess kan være at de folkevalgte kommer senere inn i beslutningsprosessene. Dette kan føre til at administrasjonssjefens forslag får mye oppmerksomhet og at de politiske skillelinjene blir mindre tydelige.

Ved rullering av økonomiplanen må de folkevalgte kunne ta stilling til alle endringer i aktivitetsnivået. En mulig tilnærming er at det i en tidlig fase redegjøres for planforutsetningene og hvordan dette påvirker det konsekvensjustert budsjettet og økonomiplanen. Dersom kommunestyret gir sin tilslutning til at forventede endringer i aktivitetsnivå som følge av endringer i kommunenes befolkning skal innarbeides før en starter prioriteringsdiskusjonen på politisk nivå, kan administrasjonen ta hensyn til dette og innarbeide det i sitt utkast.

Utgangspunktet for den kommende økonomiplanen er normalt den gjeldende økonomiplanen. I den gjeldende økonomiplanen vil det blant annet ligge ulike beløp i investeringsbudsjettet med tilhørende finansiering. I driftsbudsjettene for de enkelte år, vil de frie inntektene være framskrevet. Tjenesteområdene (med tilhørende målsettinger) vil ligge på samme nivå (faste priser) dersom det er forventet samme aktivitetsnivå, eller høyere/lavere nivå som følge av politiske prioriteringer det foregående året. Netto finanskostnader vil også framstå med ulike beløp som følge av endringer i rentenivå, gjeld og likviditet. Til slutt vil netto driftsresultat og bruken av dette framgå for det enkelte år.

Et konsekvensjustert budsjett, som ofte vil utarbeides av administrasjonen i en tidlig fase, skal synliggjøre utgifter og inntekter med uendret politikk. I denne fasen av prosessen handler det i stor grad om å framskrive de foregående års beløp med ett år, blant annet basert på faktorer som lønns- og prisvekst, renter, mv. Å utarbeide et konsekvensjustert budsjett kan betraktes som en ren teknisk oppgave som kan gjennomføres av administrasjonssjefen. Når det konsekvensjusterte budsjettet legges fram for det politiske nivået, er det viktig at forutsetningene er dokumentert og transparente.

I den påfølgende prosessen vil det være behov for å gjøre opp status for den økonomiske situasjonen i kommunen og hvordan demografiske endringer vil påvirke tjenestene og økonomien de neste årene. Dette er beskrevet nærmere i kapittel 3 og 4. I tillegg vil det være besluttet å utarbeide handlingsplaner/kommunedelplaner (enten lokalt eller statlig initierte) eller andre utredninger som kan få økonomiske konsekvenser. Når slike planer og utredninger tas inn i økonomiplanen, er det naturlig at disse tas inn i prosessen på et tidspunkt som gjør at tiltakene blir undergitt den helhetlige prioriteringen som kommunestyret skal gjøre. Hvis enkelte planer (utgifter) prioriteres inn tidlig i prosessen, vil en ofte stå igjen med nedskjæringer og ikke fordeling mot slutten av prosessen. Det kan i denne fasen med utarbeidelse av planer og utredninger, være naturlig å skille mellom forpliktelser og aktiviteter som kommunen ikke kan velge bort og aktiviteter som ikke har samme grad av økonomiske bindinger.

I mai/juni vil kommunene i forslag til, og behandling av, kommuneproposisjonen få de første signalene om økonomi og oppgaver for det kommende året. Dette er omtalt nærmere i kapittel 4. Kommunene må ta signalene i kommuneproposisjonen og så langt som mulig konkretisere hvilken betydning det vil ha for den enkelte kommune.

Disse prosessene er i stor grad overlappende, vil involvere mange deler av administrasjonen og tjenestestedene og vil normalt skje i perioden fram til tidlig høst. Konsekvensjustert budsjett med synliggjøring av status, oppdaterte forutsetninger signalisert i for eksempel kommuneproposisjonen, handlingsplaner og utredninger, kan nå settes sammen på en måte som danner grunnlag for diskusjon i administrasjonen og/eller politiske fora. Dette vil bidra til å identifisere et økonomisk handlingsrom, som igjen kan danne grunnlaget for de politiske prioriteringene. Graden av politisk involvering på dette tidspunktet avhenger av i hvilken grad kommunen har ønsket en politisk styring av prosessene. Mange kommuner har et «budsjettseminar» før sommeren med administrasjon/tjenestesteder og/eller med formannskapet som et minimum. Handlingsplaner og sektorutredninger bør behandles av, og forankres i, faste utvalg som er delegert myndighet på området. Hvis formannskapet har en aktiv rolle vil det kunne være flere kontaktpunkter i løpet av denne perioden og der avklaringer kan foretas.

I første halvdel av oktober blir regjeringens forslag til statsbudsjett lagt fram. Med dette vil kommunenes inntekter med svært stor grad av treffsikkerhet være gitt. Det vil også ligge elementer av bindinger på utgiftene. Administrasjonen vil måtte innarbeide disse konkrete elementene. Dette vil være grunnlaget for formannskapets innstilling. På dette tidspunktet skal formannskapet ha forutsetninger for å sette opp et fullstendig budsjett. I tillegg bør det foreligge beregninger for inntekter og utgifter ved forskjellige tiltak som ikke er en del av formannskapets innstilling. Dette for å gi andre politiske aktører, interessegrupper, administrasjonsutvalg og innbyggere muligheten å la seg høre og eventuelt utarbeide alternative forslag. I tillegg vil en god oversikt over alternative forslag kunne behandles i de politiske beslutningsorganene mot slutten av budsjettprosessen uten at det blir for ressurskrevende. I denne perioden er det de folkevalgte som bør være framtrædende på arenaen.

Formannskapets innstilling skal ligge ute til alminnelig ettersyn i minst 14 dager. I denne perioden vil faste utvalg og andre kunne ha innspill til økonomiplanen. Disse bør sammenfattes og presenteres for kommunestyret, som i sin tur skal vedta økonomiplanen før årsskiftet. Etter at kommunestyret har vedtatt økonomiplanen, må administrasjonssjefen oppdatere tallene for perioden og iverksette vedtakene fra kommunestyret. Vedtaket fra kommunestyret kan inneholde «verbalvedtak» eller pålegg til administrasjonssjefen om utredninger til neste økonomiplanperiode. Dette kan være et startpunkt for neste økonomiplanprosess.



### 3. Status og målsettinger

En god økonomiplan bør realistisk beskrive dagens økonomiske situasjon. Den bør beskrive mål og prioriteringer i økonomiplanperioden og synliggjøre handlingsrommet kommunen har i de neste fire årene. Innstillingen fra formannskapet til kommunestyret bør vise hvilke konsekvenser ulike mål, prioriteringer og tiltak har for inntektene og utgiftene. På denne måten har kommunestyret et godt faglig grunnlag før vedtak fattes og økonomiplanen bankes.

#### Felles situasjonsforståelse

Kommuneplanen vil inneholde flere målsettinger, utfordringer og ønsker som må settes sammen og prioriteres innenfor gitte rammer. Dette gjør det nødvendig med en prioriteringsdiskusjon for å tilpasse ambisjonsnivået til ressursgrunnlaget. En god økonomiplan forutsetter at kommunestyret tar reell stilling til hvordan kommunen skal møte de utfordringer kommunen står overfor de kommende årene. Økonomiplanen må sette mål og rammer for utviklingen av kommunens tjenestetilbud med utgangspunkt i dagens økonomiske situasjon og realistiske forventninger til framtidige økonomiske rammer.

Det må etableres en felles situasjonsforståelse av det økonomiske utgangspunktet i kommunen før tjenesteområder kan prioriteres opp eller ned. De politiske valgene må bygge på analyser av nåsituasjonen, langsiktige konsekvenser av endringer i befolkningen og behov for tjenester mv., og langsiktige konsekvenser av lokalpolitiske mål for utviklingen av kommunen. Økonomiplanleggingen bidrar til at prioriteringsdiskusjonen kan bygge på et realistisk grunnlag som reflekterer hva det faktisk er mulig å oppnå i kommunen, samtidig som kommunen sikrer økonomisk balanse og et godt grunnlag for å yte et godt tjenestetilbud over tid. Det er tidkrevende å skape en felles situasjonsforståelse, og det er derfor viktig å skape en slik forståelse tidlig i økonomiplanprosessen.

For å bidra til en felles forståelse av kommunens økonomiske situasjon er det en rekke ulike typer spørsmål som må gjennomgås, eksempelvis:

- Er kommunens økonomi i balanse?
- Hvilke statlige føringer kan forventes?
- Hvordan vil utviklingen i rentenivå påvirke kommunen?
- Hvordan vil befolkningen og befolkningssammensetningen i kommunen utvikle seg de kommende årene?
- Hvilke deler av kommunens tjenestetilbud kan forvente økt etterspørsel?
- Hvilke deler av kommunens tjenestetilbud kan forvente redusert etterspørsel?
- På hvilke områder vil kostnadene øke i framtiden hvis det ikke tas grep i dag?
- Hvilke alternativer har kommunen for å dekke de identifiserte framtidige behov?
- Hvor ligger usikkerhetene/risikoene, og hvordan håndterer kommunen dem?

Eksempel 1 beskriver hvordan Sande kommune (VE) oppnår felles situasjonsforståelse av kommunens økonomiske situasjon.

### Eksempel 1

#### Dialog og felles situasjonsforståelse i Sande kommune

Sande kommune arrangerer en økonomikonferanse to ganger i året, henholdsvis i juni og i september/oktober. Både de folkevalgte, enhetslederne og tillitsvalgte deltar på konferansene, som har om lag 40 deltakere. Økonomikonferansene er en viktig del av kommunens økonomiplanleggingsprosess. På juni-konferansen ser agendaen ut som følger:

- Investeringer i 4-årsperioden. Teknisk avdeling har kartlagt investeringsbehov i forkant av konferansen, og gjennomgår disse.
- Presentasjon av kartlegginger av driftsavvik og prognose for alle virksomheter
- Samlet økonomistatus for innværende år
- Kommuneproposisjon, med fokus på konsekvenser for Sande
- Økonomiske rammer for kommende år

Formålet med konferansen er at deltakerne skal få en felles forståelse for kommunens overordnede økonomiske situasjon.

På konferansen som finner sted i september/oktober legges det fram konkrete og mer detaljerte tall og behov for kommunens virksomheter, samlede rammer og eventuelle behov for tilpasninger. Denne konferansen bidrar til å få politikere, virksomhetsledere og tillitsvalgte til å tenke helhet, og til sammen å bedømme om summen av foreslåtte tiltak lar seg realisere innenfor kommunens rammer.

*Kilde: Eksempelen er basert på intervju med kommunalsjef økonomi Anne Kristine Teigen i Sande kommune.*

## Fastsette overordnede mål og rammer for ønsket økonomisk utvikling

Før en starter med prioritering av ressurser mellom tjenesteområdene, bør de overordnede mål og rammer for kommunens økonomiske utvikling være fastsatt. Da unngår en at prosessen stopper opp eller blir utsatt. I eksempel 2 kan en lese hvordan Sarpsborg kommune har fastsatt klare mål og rammer for prioriteringsdiskusjonen i økonomiplanleggingen.

### Eksempel 2

#### Mål og rammer for økonomiplanleggingen

For å understøtte en slik utvikling vedtok bystyret i sak 58/12 seks prinsipper for god økonomistyring i Sarpsborg kommune:

- Kommunens langsiktige planlegging skal ha mål om en bærekraftig økonomisk utvikling som ivaretar nåtidens behov uten å stå i veien for at fremtidige generasjoner klarer å ivareta sine (generasjonsprinsippet).
- Det skal over driftsbudsjettet årlig avsettes et beløp som egenkapital i årets/fremtidige investeringer. Beløpet skal minimum tilsvare forventet utbytte til kommunen fra eierskap i selskaper, og ikke være under 0,5 prosent av budsjetterte brutto driftsinntekter for kommunen.
- Kommunen skal til enhver tid ha et disposisjonsfond på minst 50 mill. kr som buffer ved et eventuelt driftsunderskudd. Beløpet kommer i tillegg til de fondsavsetninger som er knyttet til over-/underskudd på enhetene.
- Kommunen skal ha en lånegjeld som ikke overstiger gjennomsnittet for norske kommuner og samtidig ivaretar generasjonsprinsippet.
- Kommunens økonomiplan for de fire neste årene skal ses i lys av det investerings- og driftsbehov kommunen vil ha i et perspektiv på inntil 8 år.
- Kommunen skal ha myndiggjorte enhetsledere med ansvar for og myndighet til å disponere tildelte driftsrammer.

*Kilde: Handlingsplan for Sarpsborg kommune 2014–2017.*

Målene og rammene som fastsettes bør være tydelige, målbare og i første rekke knyttet til utvikling i egen kommune (mer enn utvikling i forhold til andre kommuner). Målene og rammene som fastsettes, bør ta utgangspunkt i vurderinger om kommunens faktiske situasjon.

### Økonomisk politikk

Kommunens egne målsettinger for gjeldsgrad, netto driftsresultat, disposisjonsfond mv. setter rammer for handlingsrommet i økonomiplanen, da summen av alle foreslåtte tiltak ikke bør overstige vedtatte rammer.

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner har til disposisjon til avsetninger og investeringer. Over tid må kommunens netto driftsresultat være positivt for å sikre en bærekraftig økonomi og en effektiv ressursbruk.



En forutsetning for god økonomistyring, er at kommunene etablerer lokale målsettinger på enkelte sentrale nøkkeltall. Dette kan eksempelvis gjelde:

- Netto driftsresultat
- Egenfinansieringsgrad for investeringer
- Kapitalutgiftsgrad
- Gjeldsgrad
- Disposisjonsfond

Disse målsettingene vil danne grunnlaget for en sunn økonomistyring og bidra til å legge rammene for et ønsket handlingsrom. Trondheim kommune har en handlingsregel for hvor stor andel kapitalutgiftene skal utgjøre av driftsinntektene, illustrert i eksempel 3.

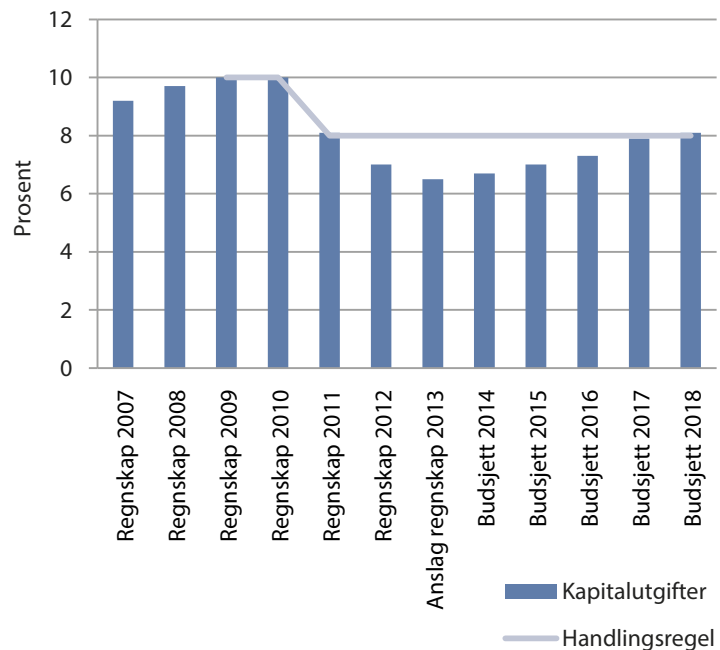
### Eksempel 3

#### Samlet oversikt over investering og finansiering

Det legges opp til å investere for 9,1 milliarder kroner i perioden 2014–2017. Det fører til et låneopptak på 5,5 milliarder kroner. Låneandelen utgjør litt under 60 prosent.

#### Handlingsregelen

Det er politisk vedtatt at gjeldsnivået i kommunen ikke skal føre til at renter og avdrag overstiger åtte prosent av de frie disponible inntektene. I planen som rådmannen legger opp til, anslås kapitalutgiftene å ligge litt i underkant av hva handlingsregelen for kapitalutgifter tillater, jf. Figur 4–5. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at det til tross for et stort investeringsvolum, finnes flere prosjekter som det er for tidlig å innarbeide i investeringsopplegget (kunsthall, lokaler voksenopplæring, Leuthenhaven med flere) på nåværende tidspunkt, samt at det er betydelig usikkerhet i anslag for sluttkostnaden ved flere prosjekter.



#### Kapitalutgiftenes andel av disponible inntekter

Figuren viser at anslaget for kommunens kapitalutgifter i 2013 utgjør en relativt lav andel av de disponible inntektene. Dette har sammenheng med et svært lavt rentenivå i 2013, samt at låneopptak knyttet til investeringsprogrammet for 2013 har vært forskjøvet ut i tid. Utover i perioden vil effekten av økt gjeld og høyere rentenivå føre til at kapitalutgiftene utgjør en stadig høyere andel av de disponible inntektene. Det legges opp til at nivået stabiliseres rundt åtte prosent etter 2017.

Kilde: Handlings- og økonomiplan 2014–2017 for Trondheim kommune.

### Underskudd fra tidligere år

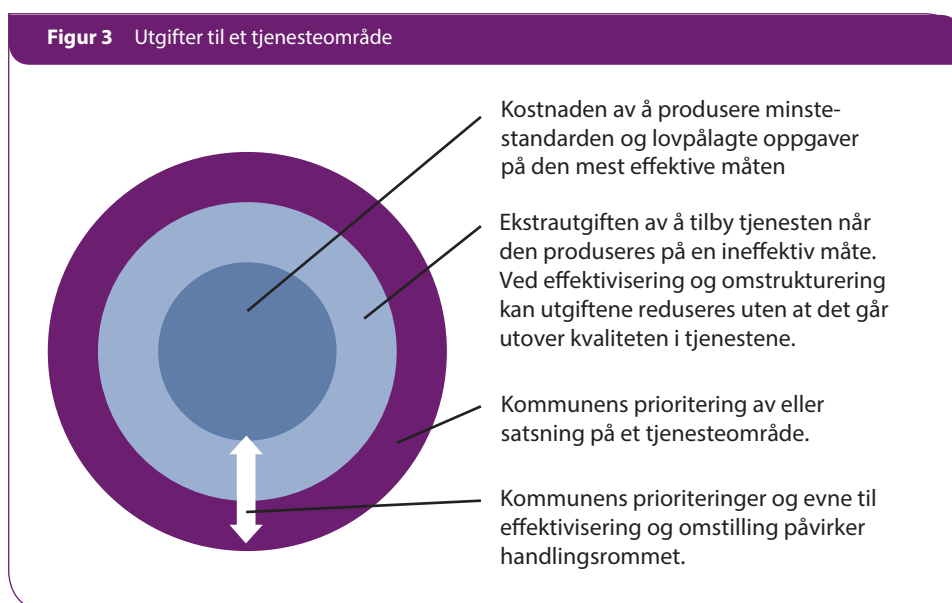
Kommunenes årsbudsjetter skal stilles opp i balanse. Dersom kommunen har fastsatt et regnskapsresultat uten at alle utgiftene er dekket inn, vil kommunen ha et uinn-dekket negativt netto driftsresultat (regnskapsmessig underskudd). Kommuner må vurdere størrelsen på underskuddet, og eventuelt det samlede akkumulerte underskuddet, dersom kommunen har hatt underskudd i flere av de forutgående årene.

I noen kommuner kan det oppstå underskudd på driften ett enkelt år på grunn av uforutsette merutgifter eller uforutsett inntektssvikt. Kommuner bør ha bygget opp disposisjonsfond som kan benyttes til å motvirke disse kortsiktige svingningene i merutgifter og/eller mindreinntekter. Kommunene vil kunne benytte disposisjonsfondet til å dekke inn underskuddet på relativt kort tid (samme eller påfølgende år) som regnskapet med tilhørende underskuddet er fastsatt av kommunestyret. Den langsiktige planleggingen vil derfor i liten grad bli påvirket av underskuddet. Kommuner som dekker inn underskudd senest året etter at kommunestyret har fastsatt regnskapet med underskuddet, unngår å bli registrert i ROBEK<sup>1</sup>.

Kommuner som har pådratt seg større underskudd og/eller underskudd over flere år, vil måtte utarbeide en plan for inndekning av underskuddet/underskuddene. Det er helt sentralt i økonomiplanleggingen at denne planen får prioritet i økonomiplanarbeidet. Den økonomiske balansen må gjenopprettes for å oppnå en bærekraftig økonomistyring som gir grunnlag for et positivt økonomisk handlingsrom i kommunen.

### Identifisere det økonomiske handlingsrommet

En viktig del av prosessen med å utarbeide økonomiplanen er å synliggjøre hvilket økonomisk handlingsrom kommunen har og hvordan ulike tiltak vil påvirke kommunens inntekter og utgifter. Mens store deler av inntektssiden ligger utenfor kommunens kontroll, vil utgiftssiden i større grad være opp til kommunen å bestemme. Kommunen påvirker eget handlingsrom gjennom evnen til effektivisering og ompri-



1) Register om betinget godkjenning og kontroll. [www.regjeringen.no/krd](http://www.regjeringen.no/krd)

oriteringer. Dette illustreres i figur 3 ved at samlede utgifter til et tjenesteområde bestemmes av tre størrelser. Den mørkeblå sirkelen illustrerer utgiftene knyttet til å produsere minstestandarder og lovpålagte oppgaver på den mest kostnadseffektive måten. Denne utgiften kan ikke omprioriteres til andre tjenesteområder.

Utgiften til et tjenesteområde i en kommune kan skyldes merutgifter knyttet til ineffektiv ressursbruk, illustrert ved den lyseblå sirkelen. Slike utgifter kan reduseres uten at det går utover tjenesteproduksjonen. Når mulighetene for prioriteringer mellom tjenesteområder (handlingsrommet) oppleves som små, er det nødvendig å utfordre etablerte strukturer innenfor alle områder for å identifisere skjulte effektiviseringspotensialer. Den oransje sirkelen viser kostnadene ved å produsere tjenesten, som verken kommer fra minstestandard eller ineffektivitet. Dette er ressurser kommunen selv har valgt å prioritere til tjenesteområdet. Jo større det oransje feltet er, desto høyere er tjenesteområdet prioritert utover minstestandarden.

Økt satsing på et tjenesteområde (lilla sirkel) forutsetter, innenfor gitte inntektsrammer, at andre tjenesteområder nedprioriteres (reduserer lilla sirkel for et annet tjenesteområde) eller at kommunen utnytter effektiviseringsmulighetene (reduserer den lyseblå sirkelen i figuren). I økonomiplanarbeidet betyr dette at om kommunen ønsker å prioritere et tjenesteområde høyere, må den enten omprioritere ressursene fra et annet tjenesteområde (redusere andres lilla sirkel) eller effektivisere (redusere lyseblå sirkel).

Det er krevende å skille mellom hva som er ineffektivitet og hva som er prioriteringer. Uansett vil en analyse av tjenestetilbudet kunne identifisere et handlingsrom.

For de forskjellige tjenesteområdene vil kommunene normalt ha fastsatt et målhierarki, med overordnede mål for tjenesteområdene og konkrete mål (eller delmål) for aktiviteter/virksomhetsområder innenfor tjenesteområdene. For kommuner som aktivt driver med mål- og resultatstyring, vil målene være rimelig stabile over tid, så lenge kommunenes overordnede oppgaver er stabile. I de tilfeller der nedprioriteringer/kutt fører til at overordnede mål ikke nås, må dette synliggjøres og korrigeres for i målhierarkiet.

Det neste steget er at tiltakene utredes, kostnadsberegnes og systematiseres slik at det er mulig å prioritere tiltakene i en helhetlig sammenheng. Administrasjonen bør tilrettelegge for en god prioriteringsdiskusjon. Hvorvidt administrasjonen skal legge til rette for prioriteringsdiskusjonen gjennom utforming av konkrete innretninger av økonomiplanen, avhenger av rollefordelingen mellom de folkevalgte og administrasjon i den enkelte kommune. I noen kommuner vil folkevalgte ønske en slik tilrettelegging, mens de i andre kommuner vil starte prioriteringsdiskusjonen på fritt grunnlag med basis i konsekvensjustert økonomiplan.

Konklusjonene fra prioriteringsdiskusjonen vil utgjøre grunnlaget for å utforme den endelige økonomiplanen.

Et godt utgangspunktet for å kunne gjøre prioriteringer i økonomiplanen vil være:

- Godt dokumentert og realistiske anslag for inntektene/inntektsrammene
- Forståelse og aksept for konsekvensjusteringene som er foretatt og at de binder opp handlingsrommet (implisitt kommunestyret har allerede prioritert dette)
- Aksept for og enighet om hva som skal «være igjen» (netto driftsresultat)
- Et definert handlingsrom
- En solid, utredet oversikt over alle alternativer som skal prioriteres innenfor handlingsrommet.

I eksempel 4 nedenfor viser Sande kommune (VE) hvordan en marginal endring i forutsetninger vil påvirke utgiftene og inntektene i økonomiplanen. Kommunen håndterer denne usikkerheten ved å etablere et fond som kan høyde for uforutsette aktivitetsendringer.

#### Eksempel 4

##### Endrede forutsetninger

Handlingsprogrammet 2014–2017 bygger på en del forutsetninger som til dels er utenfor kommunens egen kontroll og/eller er svært usikre. Konsekvenser for budsjett 2014 av endringer i en del av disse forutsetningene kan illustreres som følger:

- Vekst i skatteinntekter for landet; 1%-poeng for landet betyr ca. 2 mill kr.
- Lønnsvekst; 1%-poeng betyr ca. 3,5 mill kr inkl. sosiale utgifter.
- Bemanningsendringer; 1 årsverk utgjør i gjennomsnitt ca. 0,5–0,8 mill kr inkl. sosiale utgifter.
- Flytende lånerente; 1%-poeng betyr ca. 0,5 mill kr i endrede finanskostnader.
- Innskudds-/plasseringsrente; 1%-poeng betyr ca. 0,9 mill kr i endrede finansinntekter.
- Låneopptak; 10 mill kr i låneopptak medfører ca. 0,8 mill kr i endrede finanskostnader (renter/avdrag over 20 år), sett bort fra eventuell tilskudds-/rentekompensasjonsordning.
- Ressurskrevende brukere: 1 bruker betyr netto kostnader på 0,5 – 2 mill kr.
- Kjøp av sykehjemsplasser: 1 plass betyr kostnader i størrelsesorden 1 mill kr.
- Elevtall/klassedeling: 1 klasse betyr kostnader i størrelsesorden 0,5 – 1 mill kr .

For å ivareta slike uforutsette endringer er det satt av 5 mill kr i en sentral reserve for hvert år i planperioden.

*Kilde: Handlingsprogram 2014–2017 for Sande kommune (VE).*

#### Kunnskap om enhetens ressursbehov og faktisk utgiftsutvikling

Ved utarbeidelse av utgiftsanslag og budsjett- og planrammer må oppdatert kunnskap om tjenesteområdenes ressursbruk og behov legges til grunn. For å få et anslag på framtidig ressursbehov må det også tas høyde for historiske avvik mellom budsjett og regnskap, og identifisere hva som er årsakene til avvik fra budsjett. Den løpende interne økonomirapporteringens viktigste oppgave er å fange opp en uforutsett utvikling i tide. Økonomirapporteringen skjer gjerne kvartalsvis eller tertialvis til kommunestyret, som ved behov fatter vedtak om endringer i budsjetttrammene, eller det stilles krav om iverksetting av tiltak som sørger for at bevilgningene overholdes. På administrativt nivå i kommunen foregår det gjerne hyppigere budsjettreportering.

## Eksempel 5

### Effektivisering og analyse

Enhver administrasjon bør løpende søke etter mer effektive måter å yte tjenester på. Økonomiplanen er et egnet dokument der en kan synliggjøre resultater av en mer effektiv drift og hvordan dette har påvirket handlingsrommet. KOSTRA-data kan anvendes til å kartlegge om kommunens ressursbruk på et bestemt tjenesteområde er høyere enn i sammenliknbare kommuner (benchmarking) eller har utviklet seg i en uønsket retning over tid.

Regnskapsdata i KOSTRA inkluderer både tall for kommunekassen isolert sett og tall som handler om konsernet (inkluderer kommunale foretak). Når en skal benytte dataene til analyse er det viktig at en er bevisst på at de data en benytter viser helheten.

- *Få kjennskap til hva tjenesteområdet består av.* For å få et fullstendig bilde av ressursbruken på et tjenesteområde må en definere tjenesteområdet. Dette innebærer å identifisere KOSTRA-funksjoner og eventuelt hvordan de er koblet opp til kommunens internkontoplan. Eksempel på tjenesteområder det kan være aktuelt å analysere er barnehage, grunnskole, sosialtjenesten, barnevern, administrasjon osv.
- *Identifisere sammenliknbare kommuner.* Hvis en ønsker å sammenligne nøkkeltall og ressursbruk med andre kommuner, må en velge kommuner som har noenlunde samme rammebetingelser. I KOSTRA finnes det allerede definert kommunegruppe som ut fra befolkning, bundne utgifter og inntektsnivå er et godt utgangspunkt for sammenligning. Det er også mulig å lage egne grupper med kommuner for sammenligninger, dersom enkelte kommuner ønsker andre kriterier å velge sine sammenligningskommuner ut fra.
- *Vurdere analyseperiode.* Dersom en skal sammenligne seg med andre kommuner er det hensiktsmessig å benytte så nye data som mulig. Dersom en ønsker å sammenligne egen eller andre kommuners utvikling er det hensiktsmessig å se noen år tilbake, men være oppmerksom på endringer i oppgaver og definisjoner i KOSTRA.
- *Hente ut nøkkeltall fra KOSTRA-databasen.*
- *Sammenlign og tolkning av dataene.* Ved bruk av KOSTRA-data skal en være klar over at dataene ikke uten videre er sammenliknbare mellom kommuner og mellom år. Skal tallene være sammenliknbare, må en kontrollere for om dataene er konsistente. En tar utgangspunkt i nøkkeltall om prioriteringene i egen kommune og sammenholder disse opp mot prioriteringene i andre kommuner. Dersom en for eksempel finner at egen kommune prioriterer mer til en målgruppe sammenlignet med kommunegruppen, kan en gjerne finne forklaringen gjennom nøkkeltall om dekningsgrader og produktivitet. En kommune kan ha flere mottakere (dekningsgrader) eller høyere enhetskostnader (produktivitet). Dersom kommunene har høyere enhetskostnader kan det være grunnlag for å stille spørsmål om det er noe å lære fra andre som gir samme tjenesteyting til en lavere kostnad.

Den interne rapporteringen er en viktig del av grunnlaget for utarbeidelse av økonomiplanen ved at det her i en tidlig fase kan komme fram forhold som har betydning for framskrivning av utgifter og utarbeidelse av budsjetttrammene i økonomiplanperioden. Ressursbruk utover bevilgede rammer innenfor enkelte tjenester kan indikere at eksisterende budsjetttramme ikke er et realistisk nivå for kommende planperiode. Årsakene til merforbruk kan skyldes forhold som det må hensyn til i økonomiplanarbeidet.

Eksempel 6 viser hvordan Stavanger kommune har benyttet innsamlede regnskapsdata til å identifisere sektorspesifikke effektiviseringstiltak.

## Eksempel 6

---

### Sammenligning av tjenesteområdene med andre kommuner

*I Handlings- og økonomiplan 2011–2014 benytter Stavanger kommune seg av sammenligninger med andre kommuner for å identifisere potensial for kostnadseffektivisering.*

Sammenligning med andre innenfor tjenesteområdene barn og unge, barnehage, grunnskole og spesialskole, kultur samt pleie og omsorg er basert på rapportene for 2010 fra ASSS-nettverket for rapporteringsåret 2009. ASSS er forkortelse for Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner. ASSS-rapportene gir informasjon om tjenestetilbudet i de ti største kommunene i Norge.

**Barn og unge:** Stavanger hadde lavest andel årsverk av helsesøstre per 10 000 innbyggere 0 til 20 år. Årsverk fysioterapeuter per 10 000 innbyggere var også lavere enn gjennomsnittet for ASSS. Barnevernet hadde med få andre unntak enn «barn med tiltak utenfor hjemmet», lavere skåre enn de andre ASSS-kommunene. Tjenester rettet inn mot barn og unge er søkt skjermet i det foreliggende forslag til handlings- og økonomiplan, ved at tilbudet til brukerne ikke skal reduseres i omfang, men ytes mer kostnadseffektivt.

**Barnehage:** Dekningen for barn fra 1–2 år, men også for aldersgruppen 3–5 år var høy og antall oppholdstimer pr. årsverk var lavt i Stavanger sammenlignet med gjennomsnittet for ASSS. Dette gir grunnlag for de tiltak som rettes inn mot kostnadseffektivisering innen barnehageområdet.

**Grunnskole og spesialskole** hadde utgifter pr elev som var 2 % høyere enn snittet for ASSS. Etter generell reduksjon på kr 17 mill og øvrige foreslåtte tiltak vil Stavanger fortsatt ha et kostnadsnivå per elev til grunnskole og spesialskole som ligger 0,7 % over snittet for ASSS.

**Kultur**, som i KOSTRA (kommune-stat rapportering) blant annet inkluderer kunstformidling, idrett, aktivitetstilbud til barn og unge og kulturskole er høyt prioritert i Stavanger. Stavanger hadde høyeste netto driftsutgifter til kultur per innbygger sammenlignet med ASSS-nettverket. Det henger blant annet sammen med satsingen i tilknytning til Europeisk kulturhovedstad, Sørmarka Arena og Konserthuset. Aktivitetstilbud til barn og unge lå høyt sammenlignet med snitt ASSS. Det foreslås både kostnadsreduksjoner og inntektsøkninger i aktivitetstilbud til barn og unge i perioden. Disse tiltakene vil være kostnadseffektiverende uten å føre til redusert tilbud til brukerne. Kulturskolen hadde høye brutto driftsutgifter per elev, høye netto driftsutgifter og nest høyest dekningsgrad sammenlignet med snitt ASSS. Det foreslås kostnadsreduksjoner og økte egenbetalinger på kulturskolefeltet, men det foreslås ikke å redusere antall plasser. Dette vil kreve at Kulturskolen må ha fokus på å oppnå høy produktivitet og kostnadseffektiv drift. Ut fra den totaløkonomiske vurdering foreslås det også å redusere tilskudd innenfor kultur.

**Pleie og omsorg** har høyere andel både av personer under 67 år og personer eldre enn 80 år med institusjonsplass enn snittet for ASSS. Høy andel personer under 67 år med institusjonsplass skyldes ikke plassering av mange unge på sykehjem, men et høyere antall plasser i barne- og avlastningsboliger enn snittet for ASSS. Stavanger vil også etter rådmannens forslag til reduksjon i antall institusjonsplasser, ha høyere andel personer eldre enn 80 år med institusjonsplass enn snitt ASSS. Legedekningen i institusjon er høyere enn snittet for ASSS. Andel årsverk med fagutdanning er omtrent som snittet for ASSS.

---

*Kilde: Handlings- og økonomiplan 2011–2014 for Stavanger kommune.*

## 4. Sentrale elementer i økonomiplanen

### Befolkningsprognose

Til grunn for kommunens økonomiplan må det ligge en befolkningsprognose. En god prognose for utviklingen i folketallet og de ulike aldersgruppene er helt nødvendig for å kunne gi realistiske anslag for inntektene og utgiftene i årene som kommer. Utgangspunktet for å planlegge omfanget og innretningen av tjenestene i kommunene er avhengig av hva prognosene sier om vekst eller nedgang i befolkningstallet i kommunen, og hvordan befolkningssammensetningen forventes å endre seg. Befolkningsvekst og befolkningsnedgang gir ulike utfordringer i den økonomiske planleggingen og må håndteres på forskjellige måter, både på driftssiden og investeringssiden.

For mange kommuner vil det være naturlig å legge Statistisk sentralbyrås (SSB) befolkningsframskrivninger til grunn. Framskrivningene publiseres på SSBs nettsider. Framskrivningene gjøres for hver kommune, og viser hvordan innbyggertallet, fordelt på kjønn og alder, vil utvikle seg år for år under gitte forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet og inn- og utflytting. Mange kommuner bygger sine forventninger på middelalternativet.<sup>2</sup>

SSBs befolkningsframskrivninger er basert på stabile antagelser om utviklingen på lang sikt. Selv om framskrivningene vil være usikre anslag som nødvendigvis ikke vil ta hensyn til alle forhold, vil de likevel normalt kunne være et godt utgangspunkt for å anslå endringer i folketall og alderssammensetning de kommende årene. Enkelte kommuner kan ha kunnskap om lokale forhold som kan forventes å medvirke til sterkere eller andre befolkningsendringer enn det som SSBs framskrivninger bygger på, særlig på kort sikt. Kommuner som utarbeider egne befolkningsprognoser, må bygge dette på et faglig grunnlag og realistiske forutsetninger.

---

2) MMMM-alternativet.



Folketallet og fordelingen på aldersgrupper har betydning for den enkelte kommunes inntekter og prioritering av utgifter. Dette gjelder for eksempel:

- Total befolkning
- Antall personer i barnehagealder (1–5 år)
- Antall personer i barneskolealder (6–12 år)
- Antall personer i ungdomsskolealder (13–15 år)
- Antall personer i videregående skolealder (16–19 år)
- Antall personer i arbeidsdyktig alder (16–66 år)
- Antall personer i alderen 67–79 år
- Antall personer i alderen 80 år og over

Befolkningsprognosene vil være grunnlaget for å beregne kommunens inntekter og utgifter for økonomiplanperioden. For at innholdet i økonomiplanen skal være konsistent, må kommunen benytte den samme befolkningsprognosen på både inntekts- og utgiftssiden. I eksempel 7 har Oppegård kommune utarbeidet en befolkningsprognose for planperioden og ytterligere noen år.

## Eksempel 7

### Befolkningsprognose

Oppegård kommune har utarbeidet en befolkningsutvikling fordelt på aldersgrupper, for både økonomiplanperioden og videre.

Aldersgruppe	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2023	2024	2025
0 år	274	268	272	275	282	290	300	310	314	312	310
1–2 år	625	603	600	600	619	631	650	668	690	687	683
3–5 år	1 101	1 115	1 129	1 081	1 067	1 085	1 106	1 132	1 179	1 183	1 181
6–12 år	2 537	2 564	2 597	2 674	2 742	2 767	2 817	2 853	2 861	2 887	2 908
13–15 år	1 048	1 082	1 063	1 098	1 090	1 129	1 139	1 158	1 280	1 291	1 241
16–22 år	2 411	2 385	2 379	2 331	2 416	2 411	2 461	2 498	2 573	2 591	2 658
23–66 år	14 443	14 575	14 650	14 798	15 055	15 366	15 715	16 028	16 448	16 463	16 463
67–79 år	2 477	2 599	2 774	2 890	3 019	3 064	3 129	3 166	3 478	3 506	3 587
80–89 år	877	921	946	939	937	983	1 023	1 075	1 241	1 348	1 444
90+ år	170	168	170	190	210	220	228	230	282	288	291
<b>Totalt</b>	<b>25 963</b>	<b>26 279</b>	<b>26 582</b>	<b>26 877</b>	<b>27 437</b>	<b>27 947</b>	<b>28 568</b>	<b>29 120</b>	<b>30 045</b>	<b>30 555</b>	<b>30 765</b>

Kilde: Handlingsprogram 2014–2017 for Oppegård kommune.

### Lønns- og prisvekst

Lønnsvekst og prisene på varer og tjenester har stor betydning for utviklingen i kommunens utgifter til drift og investeringer. Regjeringens anslag på lønns- og prisveksten for kommende budsjettår i kommunal sektor gis i statsbudsjett som legges fram i oktober. Vanlig praksis er å legge dette til grunn for år 1 i økonomiplanen og operere med faste priser, dvs. ikke prisjustere år 2–4.

Lønns- og prisveksten kan variere noe fra kommune til kommune og mellom de ulike tjenesteområdene/grupper av ansatte. Den enkelte kommune må gjøre en faglig vur-



dering av om slike lokale variasjoner bør hensyntas i økonomiplanframskrivningene. Det kan også være andre forhold som avviker fra lønns- og prisveksten på landsbasis, eksempelvis som følge av at deler av kommunens kjøp av varer og tjenester er bundet opp i allerede inngåtte avtaler. Kommuner bør også være oppmerksom på det kan slå litt ulikt ut for enkeltkommuner avhengig av om andel av henholdsvis lønnsvekst og prisvekst på varer og tjenester avviker fra landet for øvrig.

### Driftsinntektene

Kommunesektoren har en rekke inntektskilder; skatteinntekter fra inntekt og formue, statlige overføringer (rammetilskudd, øremerkede tilskudd mv.), gebyrinntekter, renteinntekter, eiendomsskatt og andre særinntekter (kraftinntekter mv.).

Ettersom store deler av kommunesektorens samlede inntekter bestemmes av skatteinntekter og rammetilskudd (de frie inntektene, til sammen ca.  $\frac{3}{4}$  i gjennomsnittskommunen), har kommunen begrensede muligheter til å øke sitt inntektsgrunnlag i løpet av økonomiplanperioden. Mulighetene knytter seg i første rekke til å:

- innføre/øke eiendomsskatt (begrenset oppad til maksimal sats fastsatt av Stortinget)
- ta ut/øke utbytte fra eierposter
- innføre/øke gebyrer for en høyere selvfinansieringsgrad (begrenset oppad til full kostnadsdekning),
- øke renteinntekter ved å bygge opp fond / styrke likviditeten

Når kommuneproposisjonen legges fram for Stortinget i mai, vil kommunene få en god indikasjon på utviklingen i sektorens frie inntekter i året som kommer. Nivået på de frie inntektene fastsettes endelig i statsbudsjettet på høsten. I forbindelse med at statsbudsjettet legges fram, utarbeider departementet også et anslag på fordelingen av de frie inntektene på kommunenivå. Anslaget vises i Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (Grønt hefte) og i nettløsningen «Frie inntekter på nett» som finnes på departementet sine nettsider. Ved utarbeidelsen av anslaget på de frie inntektene på kommunenivå i statsbudsjettet legges innbyggertallet per 1.7 året før budsjettåret til grunn, samt oppdaterte kriteriedata. I kommuneproposisjonen varsles eventuelle endringer i inntektssystemet, innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer for det kommende budsjettåret. Alt dette er innarbeidet i anslaget på frie inntekter, slik at rammetilskuddet som presenteres i statsbudsjettet er endelig (sett bort fra eventuelle tilleggsbevilgninger senere i budsjettåret).

Ordningen med løpende utjevning av skatteinntektene gjør at den enkelte kommunes skatteinntekter ikke vil være kjent før på nyåret etter budsjettåret. Det er derfor viktig at den enkelte kommune selv gjør egne anslag på skatteinntektene. Skatteinntektene som omfattes av inntektsutjevningen er skatt på alminnelig inntekt og formue fra personlige skattytere, samt naturressursskatt. Størrelsen på skatteinntektene avhenger blant annet av utviklingen i skattegrunnlagene og av den kommunale skattøren. Inntektsutjevningen eller skatteutjevningen skal utjevne forskjeller mellom kommunenes skatteinntekter.

Dersom en tar utgangspunkt i skatteinntekter og inntektsutjevning, vil en kunne gjøre rimelig gode anslag for den enkelte kommune ved å basere seg på faktiske skatteinntekter fra foregående år og justere med (1) skatteveksten i makro, (2) egen befolkningsutvikling i forhold til landsgjennomsnittet og (3) eventuelt justere for kjente faktorer for eget skattegrunnlag som kan påvirke inntektsutjevningen.

Kommunesektorens organisasjon (KS) har utviklet et verktøy (prognosemodell) for beregninger av de frie inntektene. Dette verktøyet blir oppdatert jevnlig basert på ny informasjon om inntektsrammene og befolkningsutvikling, og innarbeider blant annet også beregningene som departementet gjør i Grønt hefte.

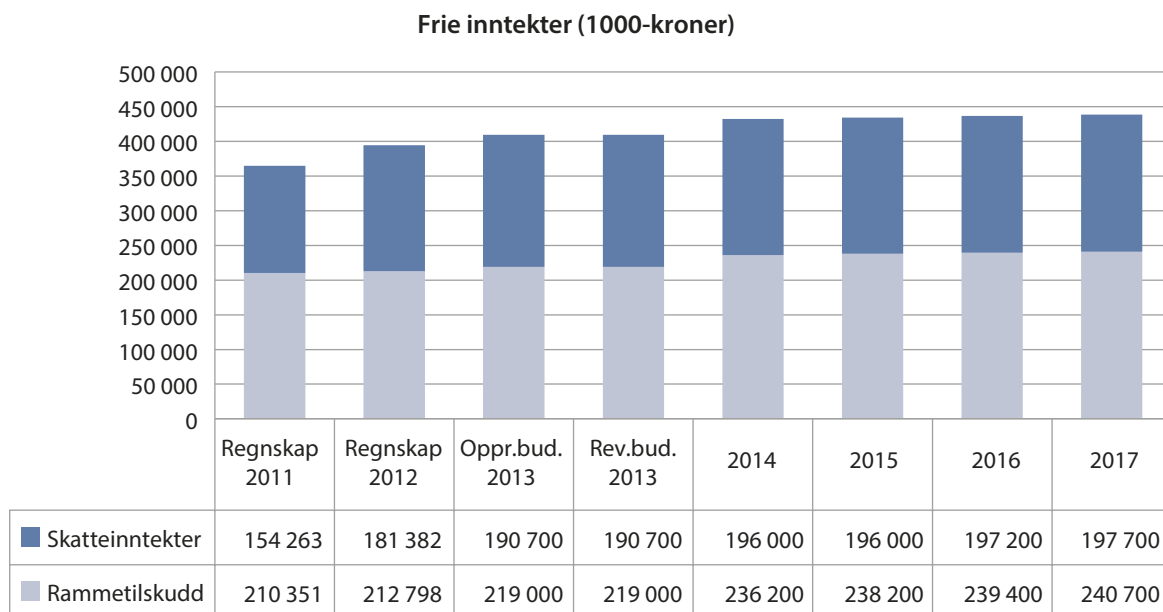
KS' prognosemodell er et godt utgangspunkt for å beregne kommunenes frie inntekter. Den er også nyttig for kommunen å bruke til å utarbeide anslag på de frie inntektene utover i økonomiplanperioden. Kommunen må legge inn egne prognoser på befolkningsutvikling, både for landet som helhet og i egen kommune, samt justere forventet vekst for skatt og rammetilskudd på nasjonalt nivå i økonomiplanperioden. Den enkelte kommune kan vurdere om den vil legge til grunn egne befolkningsprognoser basert på lokal kunnskap eller benytte SSBs befolkningsprognoser. Ved å legge inn SSBs<sup>3</sup> befolkningsprognose for utviklingen av befolkningen for landet, vil en kunne få et rimelig godt anslag på utviklingen i frie inntekter for egen kommune.

Når det gjelder hvilken inntektsvekst på nasjonalt nivå som det vil være rimelig å legge til grunn i økonomiplanen, vil det sjeldent være gitt klare signaler om hvilken inntektsvekst som kan forventes utover det første året fra sentralt hold.

I eksempel 8 viser Sande kommune (VE) hvordan egen befolkningsprognose blir benyttet til beregning av skatteinntekter og rammetilskudd i planperioden.

### Eksempel 8

#### Frie inntekter i økonomiplanperioden



Kilde: Handlingsprogram 2014–2017 for Sande kommune (VE).

3) For eksempel MMMM-alternativet.

## Driftsutgiftene

Med utgangspunkt i befolkningsprognosene og eventuell kjennskap til særskilte behov ved befolkningen som forventes å øke, bør kommunene gjøre vurderinger rundt hvordan befolkningssammensetningen vil påvirke tjenestebehovet og utgiftene. Eksempelvis:

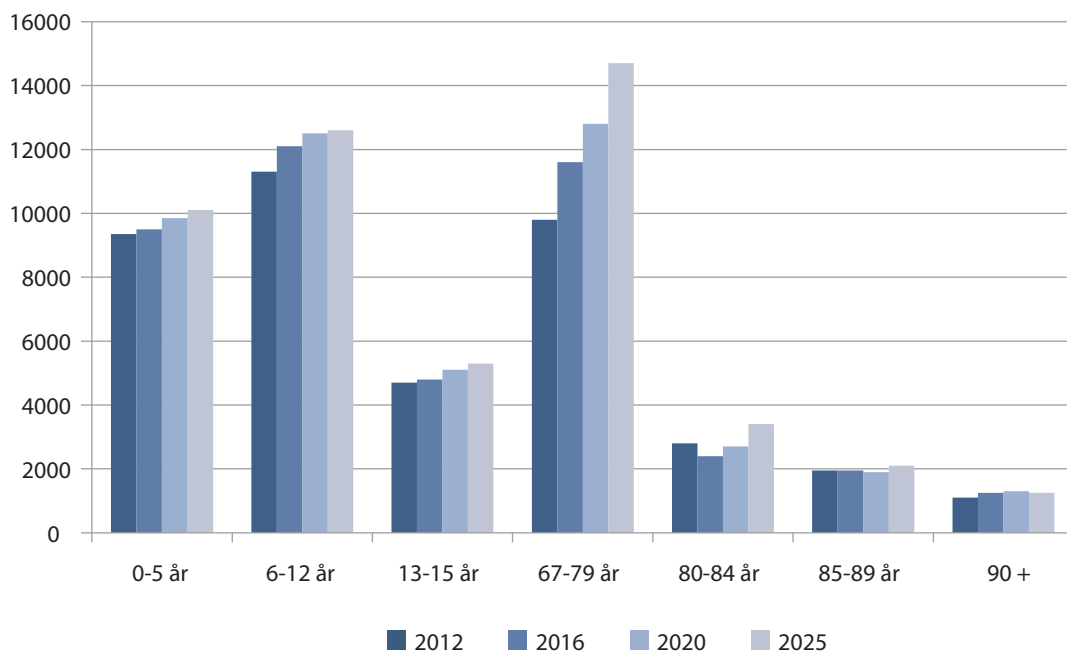
- Forventninger om flere barn i aldersgruppen 1–5 år innebærer at flere barn har rett på tilbud i barnehage. Barnehagetilbudet må derfor trolig utvides
- Forventninger om flere barn i aldersgruppen 6–15 år innebærer at innbyggerne i denne aldersgruppen har en plikt til å gå i grunnskolen. Grunnskoletilbudet må derfor utvides
- Forventninger om flere eldre over 90 år innebærer normalt at tilbudet innenfor helse- og omsorgstjenestene må utvides

I eksempel 9 nedenfor har Bærum kommune framstilt forventet befolkningsutvikling i en figur.

### Eksempel 9

#### Befolkningsutvikling i alder

Prognose for befolkningsutvikling fordelt på aldersgrupper, alternativ Middels innflytting (ALTM) – Bærum 2013-2023 (Kompas, 2013)



Prognosen viser en moderat økning i antall barn i barnehagealder fram til år 2017, deretter en kraftigere vekst fram mot år 2025. Det er spesielt stor usikkerhet til denne aldersgruppen fordi det er høy mobilitet og innflytting i aldersgruppen 30–40 år med barn i alderen 0–5 år. I planlegging av barnehagekapasitet er det derfor nødvendig å ha en beredskap for at utviklingen kan avvike fra det prognosen legger opp til. Antallet elever i grunnskolen øker jevnt i hele perioden fram til år 2025, og viser samlet sett en betydelig vekst i perioden. Blant de eldste er det aldersgruppene 67–79, 80–84 og 95+ som vil øke spesielt mye under perioden sett under ett. Veksten i aldersgruppen 80–84 vil være størst i siste del av perioden.

Kilde: Handlingsprogram 2014–2017 for Bærum kommune.

Økte befolkningstall innenfor de forskjellige aldergruppene fører ikke nødvendigvis til vesentlig økte utgifter av for kommunene. Er det ledig kapasitet, vil ikke nye elever i grunnskolen eller nye barn i barnehagene medføre vesentlige utgiftsøkninger. På den andre siden vil økte antall barn i grunnskolen eller barnehagene kunne føre til at kommunen må øke sitt tjenestetilbud på andre områder, som for eksempel skolehelsetjenesten. Kommunen kan også måtte styrke kapasiteten innenfor de tjenesteområdene barn mottar tjenester, for eksempel styrket tilbud i barnehage, spesialundervisning, med mer. I den økonomiske planleggingen må en derfor vurdere både de direkte og de mer indirekte effektene av befolkningsendringene på kommunens økonomi.

En gradvis økning av antallet eldre, økte behov for yngre tjenestemottakere innen helse- og omsorgstjenestene og samhandlingsreformen, fører til at kommunene gradvis må bygge ut helse- og omsorgstjenestene for de som skal ha hjelp i hjemmet eller på institusjon. Kommunen må også ha tilpasset kapasiteten slik at de har tilstrekkelig fleksibilitet til nye tjenestemottakere på kort varsel. Eksempel 10 nedenfor viser hvordan Bærum kommune bruker befolkningsprognoser som grunnlagt for framskrivning av utgifter på de forskjellige tjenesteområdene som er knyttet til de forskjellige aldergruppene.

### Eksempel 10

#### Framskrivning av utgifter på forskjellige tjenesteområder

Drift, mill 2014 kr	2014	2015	2016	2017
Grunnskoleopplæring	11,0	28,3	43,8	59,3
Barnehage	38,2	39,5	34,7	42,4
Pleie og omsorg	27,8	49,6	70,9	85,3
<b>Sum</b>	<b>77,0</b>	<b>117,4</b>	<b>149,4</b>	<b>187,0</b>

For å sikre kvalitetsnivået og aktiviteten innen kommunens tjenester foreslår rådmannen at programområdene grunnskole, barnehager og pleie og omsorg får dekket økt utgiftsbehov som følge av demografiske endringer.

*Kilde: Handlingsprogram 2014–2017 for Bærum kommune.*

Kommuner som forventer en befolkningsnedgang vil få relativt sett lavere inntekter (i det minste sammenlignet med landet) og må tilpasse utgiftsnivået deretter. Dette kan gjelde fraflyttingskommuner der andelen av (unge) voksne og barn blir redusert, mens andelen eldre i befolkning øker. Dette kan eksempelvis innebære at kommunen i økende grad må omfordele ressurser fra barnehage og grunnskole til helse- og omsorgstjenester. Omprioriteringer som følge av at befolkningssammensetningen endrer seg vil kreve at kommuner er tidlig ute i planleggingen, både med å bygge opp tjenester, men også med å redusere tjenester til målgrupper som vil bli redusert i tiden framover. I noen tilfeller kan det være snakk om å avhende bygninger og annen infrastruktur som ikke vil være effektivt å beholde. Langsiktige strategier knyttet til slike forhold vil føre til at kommunen kan gjennomføre tiltakene på en mer kostnadsoptimal måte enn om kommunen blir tvunget til å avhende for eksempel en bygning som følge av en sen beslutning.

## Investeringer og gjeld

En økonomiplan skal vise hvordan kommunens investeringer i bygg og anlegg vil påvirke kommunens økonomi de kommende årene.

En kommune med sterk befolkningsvekst kan måtte investere i nye bygninger fordi kommunen har nådd en kapasitetsgrense. Det kan kreve at kommunene påtar seg utgifter i forkant av at de nye innbyggerne utløser inntekter. Dette krever god planlegging og god økonomistyring. En kommune i motsatt situasjon må kanskje redusere bygningsmassen fordi det ikke lenger er grunnlag for å opprettholde tjenester i eksisterende bygninger. Dette fører til økte investeringsutgifter ved nyinvesteringer, eller muligheter for inntekter fra salg av bygninger der det er marked for det.

Investeringer betyr at kommunen får endrede drifts- og vedlikeholdskostnader. Økte finansutgifter gjennom renter og avdrag vil belaste kommunens budsjett. I tillegg kommer utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av bygningene.

Avhending av bygninger og annen kapital vil kunne gi kommunen inntekter som kan finansiere andre investeringer, eller redusere lånegjeld, og kan dermed bidra til lavere vekst eller reduksjon i finansutgiftene. Avhending gir også muligheter for å redusere utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold.

Disse konsekvensene bør synliggjøres i økonomiplanen for å sikre at kommunen forstår og tar hensyn til investeringenes samlede konsekvens på handlingsrommet i økonomiplanperioden. Den forventede utviklingen i kommunesektorens gjeld må illustreres. I konsekvensberegningen i arbeidet med økonomiplanen må kommunen ta hensyn til at låneopptak innebærer kostnader i form av utgifter til renter og avdrag. Renter og avdrag går på bekostning av midlene en kan velge å benytte til drift av andre tjenesteområder. Det er viktig å vurdere hvorvidt låneopptaket er tilpasset kommunens evne til å betjene den samlede gjelden, også ved økte lånekostnader på sikt.



Utgangspunktet for finansutgiftene er kommunens samlede gjeld. Når en skal vurdere hvordan økt gjeld slår ut på driftsnivået, er det viktig først å ta hensyn til at for visse typer investeringer vil økte rente- og avdragsutgifter helt eller delvis kunne bli motsvart av økning på inntektssiden. Det gjelder for eksempel rentekompensasjonsordninger, der staten dekker renteutgiftene, og investeringer på selvkosttjenester, der utgiftene i praksis vil bli dekket gjennom gebyrene fra innbyggerne.

Deretter må kommunen anslå størrelsen på de årlige avdragene og sørge for at disse er tilstrekkelige til å oppfylle kravet i kommuneloven om minimumsavdrag.

Kommunenes gjeldsutvikling gjennom året sammenholdt med forventet rentenivå på gjelden er grunnlaget for beregning av kommunenes renteutgifter. Forventede renteutgifter vil avhenge av om og eventuelt i hvilken grad kommunen har bundet renten på eksisterende gjeld og hvordan rentene forventes å utvikle seg de neste årene. Her vil også kommunens finansreglement legge føringer på hvordan kommunen skal forvalte gjelden i økonomiplanperioden. Som vist i eksempel 11 nedenfor kan en basere forventninger om utviklingen i rentenivået på de samme forventningene som er lagt til grunn i Norges Banks pengepolitiske rapport, statsbudsjettet eller tilsvarende publikasjoner.

## Eksempel 11

### Forventet renteutvikling

*Budsjettert rentenivå. Prosent*

	2013	2014	2015	2016	2017
Prognose styringsrente (Norges Bank)	1,50	1,46	1,95	2,49	-
Budsjettert rente på bankinnskudd	3,05	3,74	4,63	5,30	5,81
Budsjettert rente på VARFS-inntekter	2,57	3,00	4,00	4,50	5,00
Budsjettert rente, rentekompensasjonsordningene	2,12	2,53	3,42	4,09	4,60
Budsjettert flytende rente på nye lån	2,05	2,93	3,82	4,49	5,00
Budsjettert fast rente på nye lån	3,40	3,93	4,82	5,49	6,00
Rente på eksisterende fastrentelån	4,56	4,53	4,35	4,14	3,93
Budsjettert gjennomsnittlig rente i låneporteføljen	3,60	3,78	4,12	4,46	4,81

Låneopptaket i 2014 er budsjettert til 1 609 millioner kroner. Samlet låneopptak fram mot 2018 er anslått til 5 800 millioner kroner.

Renteprognozen som er lagt til grunn i økonomiplanperioden 2014-2017 er basert på Norges Banks referansebane for styringsrenten. Tabellen viser Norges Banks prognose for styringsrenten. Fra denne har rådmannen avledet sin renteprognoze tilknyttet kommunenes bankinnskudd, VARFS-inntekter, rentekompensasjon og nye lån. I tillegg kommer rentenivået på eksisterende fastrentelån, som naturlig nok påvirker låneporteføljens gjennomsnittlige rentenivå i årene framover. Disse rentesatsene ligger til grunn ved beregning av kommunenes budsjetterte renteinntekter og renteutgifter i perioden 2014-2017.

*Kilde: Handlings- og økonomiplanen 2014–2017 for Trondheim kommune.*

Eksempel 12 viser hvordan Nittedal kommune i økonomiplanen for 2013–2016 gjør et selvstendig poeng ut av effekten ved endret rentenivå.

## Eksempel 12

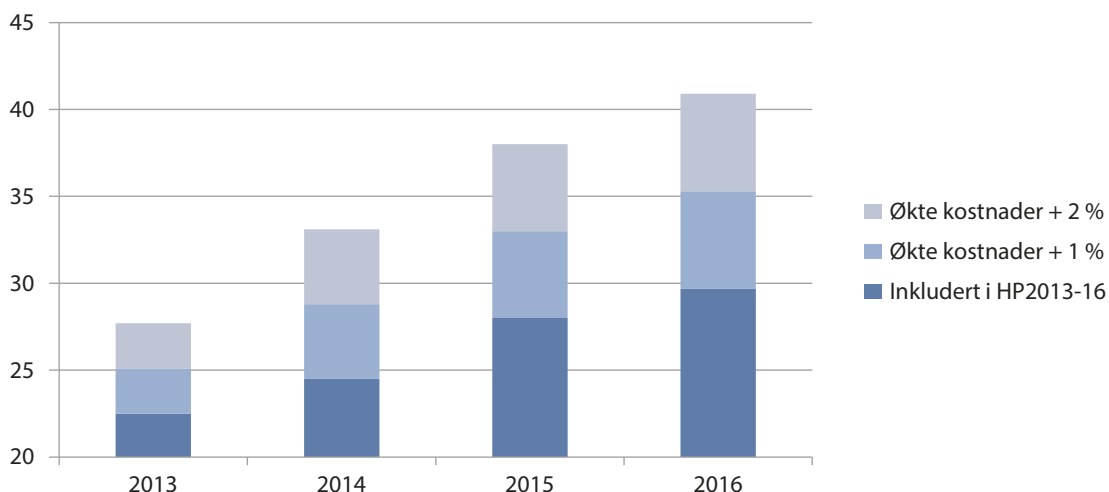
### Effekt av ulike rentenivåer i Nittedal kommune

Låneopptakene i handlingsplanperioden utgjør brutto 446,4 mill kr, netto økning i lånegjeld til investeringer er 297,2 mill kr i handlingsplanperioden. Dette tilsvarer en vekst på rundt 55 % fra dagens nivå. Utvikling i investeringslånene i handlingsplanperioden framkommer i tabellen under (tall i 1000 kroner):

	2013	2014	2015	2016
Inngående lånegjeld per 1.januar	591 000	648 000	690 000	725 000
Avdrag	33 000	36 000	39 000	41 000
Opptak nye lån	90 000	78 000	74 000	205 000
Utgående lånegjeld per 31. desember	648 000	690 000	725 000	888 000

Økningen i lånegjeld gjør kommunen mer utsatt for økning i lånerenten. Figuren under viser budsjetterte rentekostnader inkludert i forslaget til handlingsplan og effekten av en renteøkning på hhv 1 og 2 prosentpoeng.

Som det framgår av figuren over vil rentekostnadene isolert øke med 2,6 mill kr ved en økning i renten med 1 prosentpoeng i 2013. Tilsvarende vil en økning med 2 prosentpoeng medføre en økning i rentekostnadene med 5,2 mill kr. Pga økt lånegjeld vil tilsvarende effekt i 2016 være 5,6 mill kr ved 1 prosentpoeng og 11,2 mill kr ved 2 prosentpoeng.



Kilde: Handlingsplan 2013–2016 for Nittedal kommune.

Vedlikehold av bygg og annen infrastruktur er en forutsetning for å sikre sunn økonomi over tid og muligheten for å opprettholde kvaliteten på det opplevde og reelle tjenestenivået. Vedlikeholdsutgifter bør ikke fungere som en salderingspost i økonomiplanen.

## 5. Oppsummering

Økonomiplanleggingen i kommunen skal sørge for at begrensede ressurser blir anvendt så effektivt som mulig. De krav som er stilt i kommuneloven § 44, skal bidra til at kommunene kan ivareta økonomiforvaltningen i et lengre perspektiv.

### **En god økonomiplan begynner med en god prosess**

God planlegging av prosessen med økonomiplanen er en forutsetning for å oppnå et godt resultat og en god økonomiplan. En prosess bør være politisk forankret, ha tydelige skiller mellom administrative og politiske ansvar og roller, realistiske og klare tidsfrister, samt avklare ambisjonsnivået i økonomiplanen.

### **Felles situasjonsforståelse og klart definerte målsettinger**

Økonomiplanen må være basert på et realistisk og fullstendig grunnlag. Dette innebærer at arbeidet med økonomiplanen må bygge på en god forståelse av kommunens økonomiske situasjon. Som et minimum bør kommunen ha et forhold til sentrale nøkkeltall som netto driftsresultat, netto finansutgifter og gjeldsgrad, samt hvilke mål kommunen har for økonomien og for tjenestene.

### **Konsekvenser for kommunen av endringer i befolkning og tjenestebehov**

Kommunens økonomiske handlegfrihet er avhengig av kommunens utgangspunkt, hvordan inntekter og utgifter utvikler seg og hvilke mål kommunen styrer mot.

I bunn for en økonomiplan må kommunen ha en prognose for utviklingen i folketallet og i de ulike aldersgruppene. Dette er nødvendig for å kunne gi realistiske anslag for inntektene og utgiftene i økonomiplanperioden. Befolkningsendringer påvirker både driftsinntektene (gjennom kriteriene i inntektssystemet) og driftsutgiftene (gjennom økte eller reduserte behov og krav til tjenester). Ved kapasitetsutfordringer vil befolkningsvekst føre til økte investeringer.

Tjenestetilbudet og investeringene må dimensjoneres ut fra det framtidige behovet. De økonomiske konsekvensene må vises, og kommunen må identifisere handlingsrommet for å finansiere nye satsningsområder.

### **Kommunestyret skal foreta en helhetlig prioritering innenfor rammen**

Økonomiplanen skal settes opp i balanse for hvert enkelt år. Det er viktig at kommunestyret gis muligheten til å veie alle tiltak som framkommer i løpet av prosessen med økonomiplanen opp mot hverandre og foreta en helhetlig prioritering av disse innenfor den økonomiske rammen. Figur 4 gir en enkel illustrasjon av disse sammenhengene.

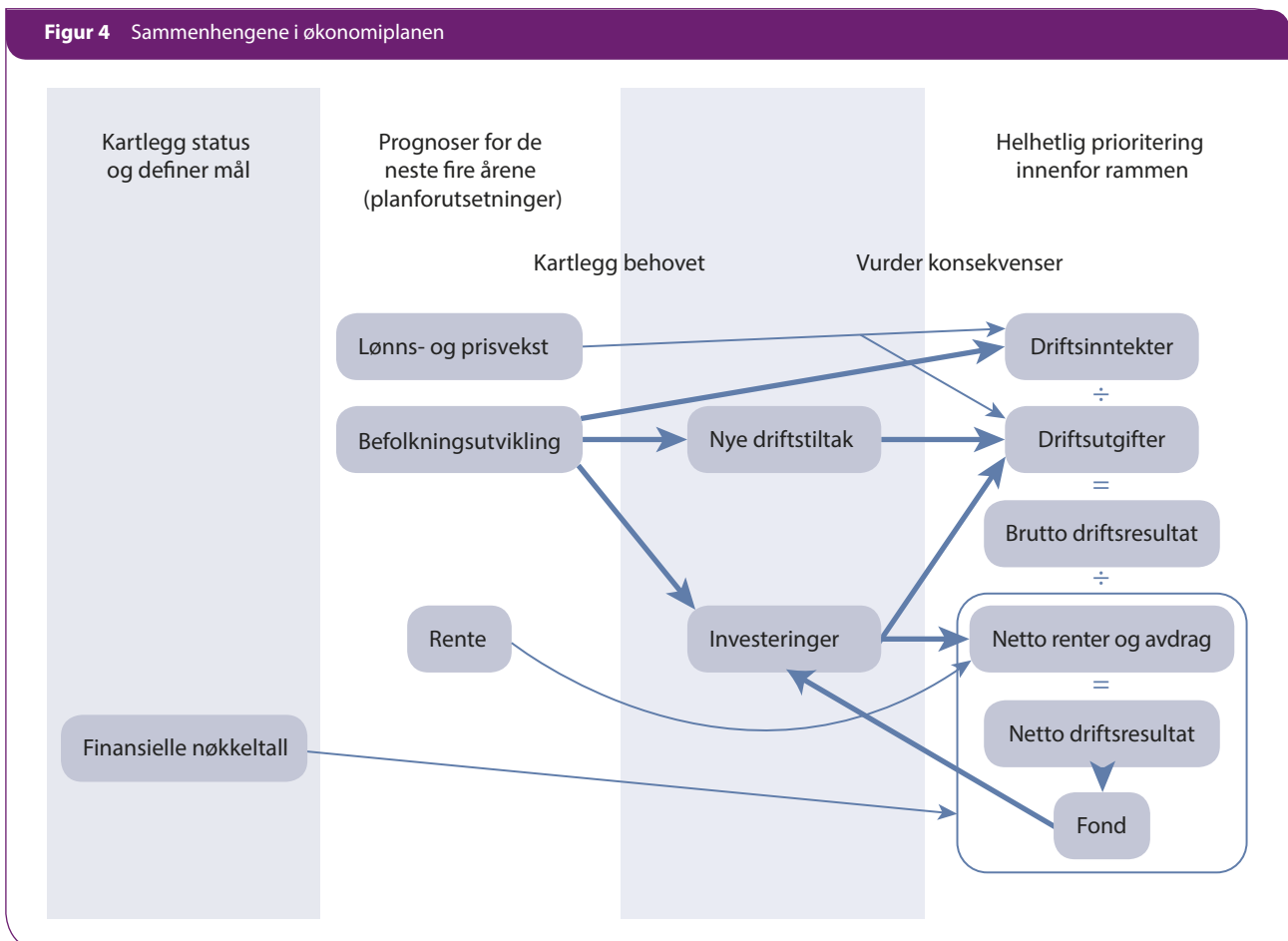


### Innhold, struktur og presentasjon

Ved utarbeidelsen av økonomiplanen er det en god regel å si det viktigste først. Dette betyr i praksis å beskrive hva som er effekten av de foreslåtte prioriteringene i starten av dokumentet, og la mer detaljerte beskrivelser komme til slutt. Det er de folkevalgte som vedtar økonomiplanen, og det er avgjørende at de forstår innholdet i den. Økonomiplanen skal med et tydelig og enkelt språk beskrive hvordan kommunens ressurser skal anvendes for å nå prioriterte målsettinger.

Økonomiplanen er bindeleddet mellom den overordnede kommuneplanen og det detaljerte årsbudsjettet. Føringerne fra kommuneplanen skal finnes igjen i økonomiplanen, som igjen skal konkretiseres videre i årsbudsjettet. Ved å sørge for at disse dokumentene har lignende oppsett, blir jobben med å sikre sammenheng vesentlig forenklet. Årsregnskapet og årsberetningen kan med fordel følge samme oppsett. Det vil gjøre det enklere å vurdere måloppnåelse og anvende resultatene i rulleringen av økonomiplanen.

**Figur 4** Sammenhengene i økonomiplanen



Utgitt av:  
Kommunal- og regionaldepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: H-2303  
Design: 07 Oslo  
Trykk: 07 Oslo  
11/2013 – opplag 1 500