

Kim-André Nilsen  
Lars Vesteraas

# Handlingsregler i norske kommuner - Overholdelse, design og effekt

Masteroppgave i Økonomi og administrasjon  
Veileder: Levi Gårseth-Nesbakk  
Mai 2019



Kim-André Nilsen  
Lars Vesteraas

# Handlingsregler i norske kommuner - Overholdelse, design og effekt

Masteroppgave i Økonomi og administrasjon  
Veileder: Levi Gårseth-Nesbakk  
Mai 2019

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for økonomi  
NTNU Handelshøyskolen

 **NTNU**  
Norwegian University of  
Science and Technology



## **Forord**

Denne masteroppgaven er en avsluttende avhandling av et toårig masterstudium ved NTNU Handelshøyskolen.

Å skrive masteroppgave har vært både utfordrende og lærerik. Arbeidet har gitt oss muligheten til å studere spennende tema, og gitt oss masse ny kunnskap. Prosessen har bydd på flere opp- og nedturer som ikke reflekteres i det endelige produktet.

Vi vil benytte anledningen til å rette en stor takk til vår veileder, Levi Gårseth-Nesbakk, for inspirasjon til oppgaven og gode tilbakemeldinger underveis i prosessen. Skrivningen av en masteroppgave er preget av mye usikkerhet, og det ferdigstilte produktet ville ikke blitt det samme uten veiledning. Videre ønsker vi å takke våre medstudenter for hyggelige samtaler og gode diskusjoner. Vi håper utredningen byr på interessant lesing.

Innholdet i oppgaven står for forfatterens regning.

Trondheim, 22.mai 2019

## Sammendrag

Flere norske kommuner har i nyere tid implementert økonomiske handlingsregler i lys av økende gjeldsbelastning, og utfordringer tilknyttet økonomisk bærekraft. Disse handlingsreglene inkluderer øvre og nedre grenser for resultat, disposisjonsfond og gjeld. Handlingsregler for subnasjonale enheter er et relativt nytt fenomen innen forskning, og det er dermed begrenset litteratur på området både nasjonalt og internasjonalt.

I denne utredningen har vi studert om kommuner overholder terskelverdiene handlingsreglene fastsetter, og hvordan kommuner forholder seg til disse. Videre undersøker vi om det forekommer signifikante endringer i regnskapspostene handlingsreglene gjelder for etter implementering av handlingsregler. Avslutningsvis analyseres hvilke funksjoner handlingsregler kan ha i norske kommuner.

Oppgavens teoretiske rammeverk består av prinsipal-agent teori og regnskapsteori. I tillegg har vi brukt SMART rammeverket for å diskutere designet av handlingsreglene. Den metodiske fremgangsmåten er kombinert. Først gjennomfører vi en kvantitativ analyse av regnskapspostene handlingsreglene gjelder for. Deretter gjør vi et dokumentstudium av økonomiplaner til kommuner som har implementert handlingsregler, for å analysere hvordan kommuner forholder seg til handlingsreglene.

Studiens hovedfunn er som følger:

- 1) Justering av kommuneøkonomien til terskelverdiene satt av handlingsregler er en tidkrevende prosess.
- 2) Overholdelsen av handlingsreglene avhenger av hvordan kommuner forholder seg til terskelverdiene.
- 3) Handlingsregler for disposisjonsfond virker å være enklere å følge enn gjelds- og resultatregler.

Handlingsregler kan være et effektivt økonomistyringsverktøy i kommuner, og funnene i denne studien indikerer at de kan ha en positiv effekt på økonomisk bærekraft. Denne effekten avhenger derimot både av designet av handlingsreglene og hvordan kommunen forholder seg til terskelverdiene.

## **Abstract**

Multiple Norwegian municipalities have adopted fiscal rules in face of growing debt and struggles regarding fiscal sustainability. These fiscal rules include, but are not limited to, rules for results, debt and reserves. Fiscal rules for subnational governments are a relatively new phenomenon in research, and the field is therefore limited both nationally and internationally.

This study investigates whether Norwegian municipalities comply with the limits set by the fiscal rules, and whether the compliance is connected to how each municipality view these limits. Further we examine whether the levels of the accounting records the fiscal rules refer to change after the fiscal rule is adopted. Finally, the study explores the different functions fiscal rules can have in municipalities.

The theoretical framework is based on agency theory as well as accounting theory. In addition, we use the SMART framework to discuss the design of the fiscal rules. The methodological approach for this study is combined. First, we use accounting information from the municipalities in our study to perform a quantitative analysis of accounting records the fiscal rules refer to. Second, we perform an archival study of financial plans to get insight into comments regarding the fiscal rules and how the municipalities view them.

The main findings of this study are as follows:

- 1) Adjusting the municipal economy to the limits set by the fiscal rules can be a time-consuming process
- 2) Compliance to the limits set by fiscal rules depend on multiple factors including design, and each municipality's view of the limits.
- 3) Fiscal rules regarding reserves seems easier to comply to, than those set for results and debt levels.

Fiscal rule can be a useful approach to fiscal policy, and our findings indicate that they can have a positive impact of fiscal sustainability. However fiscal rules are no panacea, and both the design and approach to fiscal rules impact the effect.

# Innholdsfortegnelse

1. Innledning .....	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven .....	1
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål .....	3
1.3 Avgrensning og begrepsforklaring .....	3
1.3.1 Økonomiske handlingsregler på nasjonalt og subnasjonalt nivå .....	3
1.3.2 Skillet mellom handlingsregler og måltall .....	4
1.4 Oppgavens struktur .....	4
2. Teori .....	5
2.1 Tidligere forskning .....	5
2.1.1 Hvorfor implementeres økonomiske handlingsregler? .....	5
2.1.2 Subnasjonale økonomiske handlingsregler .....	6
2.1.3 Eksempler på subnasjonale handlingsregler .....	7
2.1.4 Effekten av økonomiske handlingsregler .....	8
2.1.5 Hva påvirker effekten av handlingsregler? .....	9
2.2 Handlingsregler i Norge .....	11
2.3 Prinsipal-Agent teori .....	12
2.3.1 Forholdet mellom stat og kommune .....	13
2.3.2 Forholdet mellom innbyggere og kommune .....	14
2.4 SMART mål .....	15
2.5 Regnskapsteori .....	16
2.5.1 Kvalitative egenskaper ved regnskapet .....	17
2.5.2 Egenskaper hos regnskapsbrukere og regnskapsinformasjonens forståelighet .....	18
2.5.3 Beslutningsnytte .....	18
2.5.4 Regnskapsbrukere .....	19
2.6 Kommuneregnskapet og budsjettprosessen .....	20
2.6.1 Kommeregnskapet .....	21
2.6.2 Økonomiplaner, handlingsregler og Budsjettprosessen i kommunen .....	22
3. Metode .....	25
3.1 Populasjon og utvalg .....	25
3.1.1 Eksklusjonskriterier .....	26
3.2 Forskningsdesign .....	26
3.2.1 Kvalitativ og kvantitativ metode .....	27
3.3 Datainnsamling .....	27
3.4 Kvantitativ metode .....	27



3.4.1	Paneldata.....	28
3.4.2	Vår modell .....	29
3.4.3	Analyse av netto driftsresultat .....	31
3.4.4	Analyse av disposisjonsfond .....	33
3.4.5	Analyse av gjeld .....	33
3.5	Validitet og reliabilitet i den kvantitative analysen.....	34
3.5.1	Den kvantitative analysens robusthet .....	35
3.5.2	Svakheter ved den kvantitative analysen.....	35
3.6	Dokumentstudiet .....	36
3.6.1	Innhenting av økonomiplaner og årsberetninger .....	36
3.6.2	Dokumentstudiets fremgangsmåte .....	37
3.7	Dokumentstudiets metodekvalitet .....	38
3.7.1	Pålitelighet .....	39
3.7.2	Gyldighet .....	40
3.7.3	Generaliserbarhet.....	40
4.	Resultater .....	41
4.1	Offentlig sektor i Norge .....	41
4.2	Implementering av handlingsregler i norske kommuner.....	42
4.2	Empiri fra den kvantitative analysen.....	43
4.2.1	Resultater fra modell 1: Disposisjonsfondsregler.....	44
4.2.2	Resultater fra modell 2: Gjeldsregler.....	46
4.2.3	Resultater fra modell 3: Resultatregler .....	48
4.3	Empiri fra dokumentstudiet.....	50
4.3.1	Årsak til implementering av handlingsregler .....	50
4.3.2	Presentasjon av totalt antall brudd.....	51
4.3.3	Kommuner som bryter handlingsregler knyttet til netto driftsresultat .....	52
4.3.4	Kommuner som bryter handlingsregler knyttet til gjeld .....	53
4.3.5	Kommuner som bryter handlingsregler knyttet til disposisjonsfond.....	54
4.3.6	Hvordan forholder kommuner seg til overholdelsen av handlingsregler? .....	55
4.4	Oppsummering av funn.....	57
5.	Diskusjon .....	58
5.1	Design og overholdelse av økonomiske handlingsregler .....	58
5.1.1	Har handlingsregler et SMART design? .....	59
5.2	Har handlingsregler en effekt på regnskapsposten de gjelder? .....	61
5.2.1	Disposisjonsfond .....	61

5.2.2 Gjeld .....	62
5.2.3 Netto driftsresultat .....	63
5.3 Funksjoner av økonomiske handlingsregler.....	63
5.3.1 Handlingsregler i budsjettprosessen .....	64
5.3.2 Handlingsregler som kommunikasjonsverktøy for regnskapsinformasjon .....	64
5.3.3 Prediktiv og tilbakemeldingsverdi av regnskapsinformasjon.....	65
5.3.4 Handlingsregler og agentproblemer .....	66
6. Konklusjon.....	67
6.1 Implikasjoner av funn.....	68
6.2 Oppgavens begrensninger .....	69
6.3 Forslag til videre forskning .....	70
7. Appendix .....	76
Vedlegg 1: Oversikt over handlingsregler i kommuner .....	76
Vedlegg 2: Test for autokorrelasjon og heteroskedastisitet .....	78

## Figuroversikt

Figur 1: Kvalitative egenskaper ved regnskapet.....	17
Figur 2: Interessekonflikt tilknyttet regnskapsinformasjon .....	19
Figur 3: Sammenhengene i økonomiplanen .....	23
Figur 4: Modell for kommunal økonomistyring .....	24
Figur 5: Implementering av handlingsregler i norske kommuner over tid .....	42
Figur 6: Fordeling mellom de ulike typene handlingsregler.....	42
Figur 7: Implementering av disposisjonsfondsregler.....	44
Figur 8: Gjennomsnittlig størrelse på disposisjonsfond i utvalget over tid .....	44
Figur 9: Implementering av handlingsregler tilknyttet gjeld .....	46
Figur 10: Gjennomsnittlig langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser i utvalget i perioden ...	46
Figur 11: Implementering av handlingsregler for netto driftsresultat over tid .....	48
Figur 12: Gjennomsnittlig netto driftsresultat i utvalget i perioden .....	48
Figur 13: Antall handlingsregler og brudd.....	51
Figur 14: Årlig brudd i %.....	52

## **Tabelloversikt**

Tabell 1: Resultater fra modell 1 .....	45
Tabell 2: Resultater fra modell 2 .....	47
Tabell 3: Resultater fra modell 3 .....	49
Tabell 4: Kommuner som bryter handlingsregler tilknyttet netto driftsresultat.....	53
Tabell 5: Oversikt over kommuner som bryter handlingsregler tilknyttet gjeld .....	54
Tabell 6: Oversikt over kommuner som bryter handlingsregler tilknyttet disposisjonsfond...	55

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn for oppgaven

De siste tiårene har vært preget av en trend hvor industriland har opparbeidet seg høyere offentlig gjeld (Heinemann, Moessinger og Yeter, 2018). Denne trenden gjelder også i Norge, spesielt på kommunalt nivå. I 2015 gjennomførte Riksrevisjonen (2015) en undersøkelse av kommuners gjeldsnivå. Undersøkelsen konkluderte med at hver sjettede kommune har en kombinasjon av høy gjeld og lite handlingsrom, og at flere kommuner er utsatt for en renteøkning. Dette gir utfordringer knyttet til langsiktighet og bærekraft i kommunesektoren i Norge.

Det har blitt gjort flere forsøk på å begrense kommunal gjeld og øke bærekraften i kommuneøkonomien. Den 11. juni 2018 vedtok stortinget en ny kommunelov, loven har et stort fokus på langsiktig tenkning når det gjelder økonomistyring i kommunesektoren (Kommuneloven, 2018). I denne sammenheng lovfestet det at alle kommuner skal ha en form for økonomiske måltall eller lokale handlingsregler:

*«Kommunenes ansvar for å ivareta egen økonomi og handlingsrom på lang sikt tydeliggjøres i loven. Forslag om å gi kommunestyret plikt til å fastsette finansielle måltall (lokale handlingsregler).» (Regjeringen.no, u.å.-b)*

Allerede før den nye kommuneloven ble foreslått hadde flere kommuner identifisert et behov for mer langsiktig økonomisk planlegging, og implementerte følgelig handlingsregler. Koptis og Symansky definerer økonomiske handlingsregler eller «fiscal rules» slik:

*«A permanent constraint on fiscal policy, typically defined in terms of an indicator for overall fiscal performance. The rules under consideration cover summary fiscal indicators, such as the government budget deficit, borrowing, debt, or major components thereof- often expressed as a numerical ceiling or target, in proportion to gross domestic product (GDP). » (Koptis og Symansky, 1998 s. 2)*

Denne definisjonen beskriver handlingsregler på statlig nivå, men har i tidligere studier blitt brukt i sammenheng med diskusjon av handlingsregler på mindre politiske enheter (se for eksempel Braun og Tommasi, 2001).

Antallet handlingsregler i norske kommuner har økt kraftig de siste årene i sammenheng med den nye kommuneloven. Disse handlingsreglene belyser forskjellige fokusområder for

kommunene, ofte gjennom en tallbasert begrensning på gjeld, resultat eller lignende poster. Formålet med implementeringen av handlingsregler i kommunene er forholdsvis klart; et ønske om en mer bærekraftig økonomi. Forskningsprosjekter som «Kommunal Økonomisk Bærekraft» (KØB) forsøker å belyse problematikken tilknyttet kortsiktig tenkning i offentlig sektor, og har et stort fokus på handlingsregler i denne sammenheng (Nesbakk, 2018). Nesbakk (2018) kommenterer at det finnes forskjellige syn på sammenhengen mellom KØB og handlingsregler:

*«Det råder forskjellige syn på om KØB (som fenomen) er forskjellig fra handlingsregler. Noen mener KØB dreier seg om handlingsregler, mens andre mener KØB er noe mer omfattende enn handlingsregler, og at sistnevnte kun er et virkemiddel for å fremme KØB.»* (Nesbakk, 2018 s. 38)

Økonomiske handlingsregler har i flere internasjonale studier blitt kreditert som årsaken til en forbedret økonomisk situasjon for offentlige organer. Brooks, Halberstam og Phillips (2016) fant i sin studie at handlingsregler for skatteinntekter i amerikanske kommuner reduserte inntektsveksten med 13-17%. Kotia og Lledo (2016) studerte ulike tilnærminger til økonomiske handlingsregler i europeiske land, hvor de fant en positiv korrelasjon mellom strenge handlingsregler og forbedret budsjettbalanse. Videre fant de at den økonomiske strukturen av den offentlige sektoren i landet handlingsreglene var implementert i, var viktig for effekten av reglene. Høy desentralisering av utgifter i forhold til inntekter, reduserte den disiplinerende effekten av handlingsreglene kraftig. Både Koptis (2001) og Kotia og Lledo (2016) kommenterer at det er viktig å ikke behandle handlingsregler som en universal løsning til økonomiske problemer i offentlig sektor, samt at utformingen av handlingsreglene er avgjørende. Koptis (2001) argumenterer for at det er unødvendig å implementere handlingsregler i enheter som historisk sett har hatt god økonomi, men at de kan være et nyttig og legitimerende verktøy i det motsatte tilfellet. Braun og Tommasi (2001) kritiserer videre effekten av handlingsregler gjennom fire case studier i latin-amerikanske land. De fant både en lav grad av overholdelse av handlingsreglene, samtidig som de kritiserte utformingen av tidligere studier av handlingsregler.

Det finnes enkelte studier tilknyttet handlingsregler i norske kommuner, men fenomenet er generelt lite studert. Nesbakk (2018) studerer bruken av handlingsregler i Rana kommune i sammenheng med kommunal økonomisk bærekraft. I denne studien blir ulike perspektiver på handlingsregler presentert i tillegg til et innblikk i utbredelsen av handlingsregler i norske

kommuner. Austberg og Wallum (2018) studerte hva som kjennetegnet kommuner som prioriterer økonomisk bærekraft. Hovedfunnet i denne studien var at kommunene som prioriterte økonomisk bærekraft brukte handlingsregler, og at handlingsreglene fungerte disiplinerte ovenfor politikerne. Studien sier derimot lite om utbredelsen av handlingsregler i kommunesektoren generelt. Vår oppgave forsøker å fylle noe av gapet i litteraturen, ved å gi et innblikk i designet, overholdelsen og effekten av handlingsregler i norske kommuner.

## 1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

For å studere økonomiske handlingsregler i norske kommuner har vi formulert følgende problemstilling:

*«Holder kommuner seg innenfor terskelverdiene handlingsreglene har definert?»*

Fokuset i oppgaven spesifiseres videre gjennom 3 forskningsspørsmål:

1. *Hvordan forholder kommuner seg til overholdelsen av handlingsreglene?*
2. *Forekommer det en signifikant endring i størrelsen på regnskapspostene handlingsreglene gjelder for etter handlingsreglene blir implementert?*
3. *Hvilke funksjoner kan handlingsregler ha i norske kommuner?*

Forskningsspørsmålene vil bli undersøkt ved hjelp av en kvantitativ analyse av regnskapstall, i tillegg til et dokumentstudium av økonomiplaner.

## 1.3 Avgrensning og begrepsforklaring

Oppgaven er begrenset til norske kommuner som har økonomiske handlingsregler. Dette delkapittelet vil først beskrive skillet mellom nasjonale og subnasjonale handlingsregler, og deretter begrunne hvorfor oppgaven skiller mellom handlingsregler og måltall.

### 1.3.1 Økonomiske handlingsregler på nasjonalt og subnasjonalt nivå

Økonomiske handlingsregler er en form for tallmessige begrensninger for å sikre økonomisk bærekraft på forskjellige statlige nivåer. Det er vanlig å skille mellom handlingsregler på nasjonalt og subnasjonalt nivå (Koptis, 2001; Kotia og Lledo, 2016). Handlingsregler på et nasjonalt nivå er handlingsregler som påvirker den sentrale offentlige styringsenheten i et land. Dette kan eksempelvis være den norske handlingsregelen for bruk av oljefondet. Det

finnes mange eksempler på økonomiske handlingsregler på nasjonalt nivå og disse reglene har blitt studert mye i litteratur.

Økonomiske handlingsregler på subnasjonalt nivå er et politisk verktøy som er mindre utbredt og studert (Kotia og Lledo, 2016). Disse handlingsreglene gjelder mindre offentlige enheter i et land, som kommuner eller byer. Subnasjonale handlingsregler ligner ellers i stor grad på nasjonale handlingsregler, men blir ofte preget av større utfordringer tilknyttet utforming og håndhevelse. Det finnes eksempler på subnasjonale økonomiske handlingsregler i flere land, men både tilnærmingen og effekten av reglene varierer (Braun og Tommasi, 2001; Sutherland, Price og Joumard, 2005).

### **1.3.2 Skillet mellom handlingsregler og måltall**

Økonomiske handlingsregler og finansielle måltall er like på mange punkter. Begge gir konkrete ønskede verdier for en regnskapspost, og gir en indikator på hvordan den økonomiske situasjonen for enheten er. Til tross for dette velger vi i oppgaven å skille mellom økonomiske handlingsregler og finansielle måltall. Dette er begrunnet i litteraturen tilknyttet økonomiske handlingsregler, samt at vi mener det er en fundamental forskjell på å ikke oppnå et mål og det å bryte en regel. Dermed mener vi at innføringen av en økonomisk handlingsregel medfører en større forpliktelse enn et finansielt måltall. Denne antakelsen virker å være reflektert i tidligere forskning av økonomiske handlingsregler, der brudd på handlingsregler forventes å medføre en form for sanksjoner eller andre konsekvenser (Braun og Tommasi, 2001; Grembi, Nannicini og Troiano, 2016; Kotia og Lledo, 2016)

## **1.4 Oppgavens struktur**

Oppgaven består av seks kapitler. Kapittel 2 tar for seg eksisterende litteratur om handlingsregler, og en presentasjon av teorielementer som anvendes i utredningen. I kapittel 3 presenteres den metodiske fremgangsmåten, derunder hvilket forskningsdesign vi benytter og hvilke valg som er gjort i forbindelse med innhenting av empiri. I kapittel 4 presenteres funnene fra den kvantitative analysen og dokumentstudiet. I kapittel 5 analyseres funnene i sammenheng med teori og eksisterende litteratur. I kapittel 6 fremkommer oppgavens konklusjon med tilhørende implikasjoner, begrensninger og forslag til videre forskning.

## **2. Teori**

Teorikapittelet vil først ta for seg tidligere forskning knyttet til handlingsregler, deretter vil vi bygge opp det teoretiske fundamentet som brukes til å analysere empirien i oppgaven.

Handlingsregler har sin funksjon i møtepunktet mellom politikk og økonomi, og blir forslått som en løsning på flere agentproblemer i offentlig sektor (Zimmerman, 1977). Dermed vil oppgaven først ta for seg prinsipal-agent-teori som ofte blir brukt som det teoretiske fundamentet for implementeringen av økonomiske handlingsregler. Deretter vil oppgaven presentere SMART-mål for å diskutere designet av handlingsregler i norske kommuner.

Valget av SMART-mål som teori for diskusjon av handlingsregler er basert på at tidligere forskning har definert flere karakteristikker ved handlingsregler som overlapper med teorien (Koptis, 2001). Avslutningsvis vil vi presentere regnskapsteori, samt en beskrivelse av det norske kommuneregnskapet. Dette gir et innblikk i hvordan økonomiske handlingsregler kan øke forståeligheten, og forbedre kommunikasjonen av regnskapsinformasjon.

### **2.1. Tidligere forskning**

Tidligere forskning på økonomiske handlingsregler er historisk sett noe begrenset. Det finnes en del forskning på økonomiske handlingsregler på nasjonalt nivå rundt 1990-2000.

Handlingsregler for subnasjonale enheter kun kom først i fokus etter år 2000, og store deler av forskningen på disse reglene har skjedd de siste 5-10 årene. Tidligere forskning vil først gi et innblikk i hvorfor økonomiske handlingsregler implementeres, og gi et innblikk i ulike tilnærminger til subnasjonale handlingsregler. Deretter vil flere eksempler på subnasjonale handlingsregler presenteres sammen med forskning på effekten av handlingsreglene.

#### **2.1.1 Hvorfor implementeres økonomiske handlingsregler?**

Regler implementeres for å endre atferd (Braun og Tommasi, 2004). Økonomiske handlingsregler har kommet i fokus i sammenheng med økonomisk bærekraft i offentlig sektor. Selv i relativt velstående OECD-land finnes det utfordringer knyttet til økende levealder og gjeldsbelastning (Sutherland, Price og Joumard, 2005). Koptis og Symansky (1998) argumenterer for at den tradisjonelle grunnen til å implementere økonomiske handlingsregler er makroøkonomisk stabilitet. Håpet er at handlingsreglene vil gi prediktabilitet og kredibilitet til de politiske valgene som blir gjort. Økonomiske handlingsregler blir ofte implementert som følge av økonomisk ustabilitet, eksempelvis i kjølvannet av krig eller finanskriser (Koptis og Symansky, 1998; Kotia og Lledo, 2016).



En økende desentralisering i offentlig sektor har medført forverrede økonomiske situasjoner blant de subnasjonale enhetene i mange land (Kotia og Lledo, 2016). Dette har ført til et behov for økt økonomisk disiplin i de subnasjonale enhetene. Venturini (2018) beskriver i den sammenheng subnasjonale økonomiske handlingsregler som en av de vanligste, og mest passende løsningene på «common pool» problemet som oppstår i en desentralisert offentlig sektor. «Common pool» problemet beskriver hvordan enkelte subnasjonale enheter bruker ressurser basert på egeninteresser, på bekostning av fellesskapet. Dersom et slikt problem ikke blir løst kan det føre til økonomisk ustabilitet på landsbasis når staten må hjelpe de subnasjonale enhetene som har økonomiske problemer.

Økonomiske handlingsregler har eksistert fra tidlig 1900-tallet i forskjellige former. Koptis (2001) identifiserer tre bølger av handlingsregler gjennom det siste århundre. *Den første bølgen* kom på starten av det 20. århundre, når flere amerikanske og sveitsiske stater innførte krav om budsjettbalanse på seg selv. Disse subnasjonale handlingsreglene var viktig da det ikke var en presedens for statlig «bailout» av mindre politiske enheter. *Den andre bølgen* fulgte andre verdenskrig, og medførte statlig satte subnasjonale økonomiske handlingsregler i sammenheng med økonomiske stabiliseringsprogrammer. *Den tredje (og nåværende) bølgen* fulgte New Zealands «Fiscal Responsibility Act» i 1994, og inkluderte et bredere spekter av handlingsregler. Disse handlingsreglene inkluderte regler fra de tidligere bølgene om balansert budsjett, i tillegg til nye begrensninger av forbruk og gjeld på flere nivåer av offentlig sektor. Det største skillet mellom den nyeste bølgen og to foregående, er krav om transparens for hvordan handlingsreglene blir etterfulgt. Dette reduserer problemer tilknyttet kreativ bokføring som preget de tidligere bølgene av handlingsregler.

### **2.1.2 Subnasjonale økonomiske handlingsregler**

Handlingsregler på nasjonalt nivå har blitt studert omfattende i litteratur, mens teorien og effekten tilknyttet subnasjonale handlingsregler ble lenge nedprioritert (Kotia og Lledo, 2016). De siste årene har det kommet flere studier som eksplisitt fokuserer på subnasjonale handlingsregler (se for eksempel Brooks, Halberstam og Phillips, 2016; Foremny, 2014; Kotia og Lledo, 2016).

Koptis (2001) skiller mellom to tilnærminger til subnasjonale handlingsregler, autonom- og koordinert tilnærming. Ved en koordinert tilnærming vil handlingsreglene bli satt sentralt av staten, og alle de subnasjonale enhetene vil være underlagt disse reglene. En slik tilnærming vil medføre store overvåkningskostnader for staten. Slike koordinerte handlingsregler

kommer ofte som et resultat av et nasjonalt behov for økt økonomisk bærekraft. Foremny (2014) kommenterer at flertallet av subnasjonale handlingsregler blir innført sentralt, det vil si flertallet bruker en form for koordinert tilnærming. Ved en koordinert tilnærming vil også en viss fleksibilitet være nødvendig for å ta hensyn til lokale økonomiske sjokk (Koptis, 2001).

Ved en autonom tilnærming vil enkeltkommuner selv sette forskjellige tallbaserte begrensninger på egen økonomi (Koptis, 2001). I landene som har denne tilnærmingen vil de subnasjonale politiske enhetene ofte ha direkte tilgang til finansielle markeder slik de har mulighet til å ta opp lånene de trenger. Samtidig vil statlig «Bailout» av de subnasjonale enhetene normalt være sjeldnere i disse landene. Koptis (2001) kommenterer videre at en koordinert tilnærming i større grad er utsatt for et «gratis-passasjer» problem, og vil dermed kreve mer overvåkning og innføring av sanksjoner på de som bryter handlingsreglene.

Et annet nyttig skille er mellom bindende og ikke-bindende handlingsregler (Sutherland, Price og Joumard, 2005). Bindende handlingsregler blir beskrevet som regler hvor målet er klart definert og det er klare konsekvenser for brudd. Generelt fører ofte en autonom tilnærming til ikke-bindende handlingsregler og koordinerte tilnærminger vil i større grad være bindende (Koptis, 2001).

### **2.1.3 Eksempler på subnasjonale handlingsregler**

Subnasjonale handlingsregler har blitt innført i flere land med en varierende grad av suksess. Kotia og Lledo (2016) studerte effekten av subnasjonale økonomiske handlingsregler i europeiske land fra 1995-2012. Studien fant at det har vært en økende implementering av subnasjonale økonomiske handlingsregler i nyere tid. De vanligste typene subnasjonale økonomiske handlingsregler er knyttet til budsjettbalanse, resultat, gjeld, utgifter og skatteinntekter (Kotia og Lledo, 2016; Sutherland, Price og Joumard, 2005).

Braun og Tommasi (2001) studerte effekten av subnasjonale økonomiske handlingsregler i Colombia, Brazil, Mexico og Argentina. I hvert av landene var det en ulik tilnærming til handlingsreglene. I Colombia, Brazil og Mexico ble handlingsreglene innført ved en koordinert tilnærming, mens handlingsreglene i Argentina var av en mer autonom karakter.

I Colombia ble subnasjonale politiske enheter delt inn i grupper basert på økonomisk situasjon, og fikk begrenset tilgang til å ta opp lån basert på hvilken gruppe de var i. Disse

gruppene var delt inn etter et trafikklyssystem hvor grønn betydde god økonomi og rød dårlig. Enhetene i rød gruppe skulle ikke få ta opp mer gjeld.

I Brazil ble det innført et krav om godkjenning av senatet før subnasjonale enheter fikk ta opp lån. I tillegg ble det innført handlingsregler for gjeldsgrad og økonomiske poster. Enheter som ikke fulgte handlingsregler ble straffet med sanksjoner.

Handlingsreglene i Mexico kom som en følge av flere «bailouts» av subnasjonale politiske enheter. Reglene begrenset statens evne til å overføre penger til subnasjonale enheter og satte et tak for låneeksponering for disse enhetene. I tillegg ble de subnasjonale enhetene målt etter internasjonale kredittrangeringer, og lånene bankene gav dem var priset deretter.

I Argentina var økende gjeld og mangel på budsjettbalanse utgangspunktet for at staten selv innførte en handlingsregel. Handlingsregelen gjaldt en grense for budsjettavvik i tillegg til en begrensning på utgifter. Regelen var i utgangspunktet kun bindende for staten, men staten oppfordret de subnasjonale politiske enhetene til å innføre lignende lover. Til tross for mye optimisme knyttet til handlingsregelen, ble den brutt hvert år fra 1999-2001.

#### **2.1.4 Effekten av økonomiske handlingsregler**

Braun og Tommasi (2001) kommenterer at det er lite empirisk bevis for at økonomiske handlingsregler forbedrer den økonomiske situasjonen for enheten som innfører den. I tillegg hadde flere land, eksempelvis Argentina, Colombia og Brazil, problemer med at handlingsreglene ofte ble brutt. Braun og Tommasi (2004) diskuterer økonomiske handlingsregler fra et spillteoretisk perspektiv, hvor de presenterer forskjellige situasjoner og likevekter som kan oppstå ved implementering av økonomiske handlingsregler. Et av hovedpunktene som blir fremhevet i denne sammenheng er hvor viktig det er med konsekvenser for regelbrudd. Dette kan være sanksjoner som følge av brudd eller andre virkemidler. Handlingsregler uten konsekvenser for brudd vil ifølge Braun og Tommasi (2004) ikke endre «spillet», og dermed antakeligvis ikke ha en effekt på valgene som blir tatt.

Heinemann, Moessinger og Yeter (2018) gjennomførte en meta-regresjonsanalyse av 30 tidligere studier av handlingsregler fra 2004-2014. Kun 5 av studiene ble gjort på kommunalt nivå, og det var disse som hadde de mest stabilt signifikante effekter av handlingsregler.

Heinemann, Moessinger og Yeter (2018) fant noen svakheter med tidligere studier av handlingsregler. Den første svakheten var en publikasjons-skjevhet, publiserte artikler hadde høyere andel signifikante funn sammenlignet med «working papers». Videre kommenterer de

problemer med kausalitet når en skal studere økonomiske handlingsregler. Handlingsregler blir ofte implementert som følge av et ønske om en mer bærekraftig økonomi. Dermed vil det være feil å kreditere all forbedring etter implementeringen til handlingsreglene, da deler av denne forbedringen antakeligvis ville skjedd om handlingsregelen ikke ble implementert. Dette er et viktig punkt å få frem. Dersom effekten av økonomiske handlingsregler blir overdrevet i litteratur kan, handlingsregler fort bli sett på som en slags universal løsning for å få en bærekraftig økonomi. Dette kan føre til at både designet av handlingsregelen og andre faktorer blir undervurdert.

Brooks, Halberstam og Phillips (2016) studerte selv-pålagte skattemessige handlingsregler i byer og kommuner i USA. Denne studien undersøkte hvorvidt inntektene til enhetene ble redusert i etterkant av implementeringen. Handlingsregler som begrenser skatteinntekter er tiltenkt å redusere sjansen for at politikere øker skatter for å oppnå finansielle måltall eller handlingsregler. Brooks, Halberstam og Phillips (2016) konkluderte med en signifikant effekt av handlingsreglene, inntektene reduseres etter implementering.

### **2.1.5 Hva påvirker effekten av handlingsregler?**

Flere tidligere studier har funnet en signifikant effekt av innførte handlingsregler (Brooks, Halberstam og Phillips, 2016; Foremny, 2014; Grembi, Nannicini og Troiano, 2016). Blant annet skriver Braun og Tommasi (2001) at tidligere studier har funnet en negativ korrelasjon mellom budsjettavvik og innføring av handlingsregler. Det vil si enheter med økonomiske handlingsregler hadde lavere budsjettavvik. I utgangspunktet gir dette et inntrykk av at handlingsregler fungerer. Braun og Tommasi (2001) kritiserer derimot flere av disse studiene for mulige problemer med endogenitet som ikke blir adressert. Dette er den samme kritikken Heinemann, Moessinger og Yeter (2018) rettet mot studiene i sin meta-regresjonsanalyse. Braun og Tommasi (2004) argumenterer også for at handlingsregler ikke alltid er et nødvendig verktøy, og i enkelte tilfeller kan vær overfladisk. Finanspolitiske tilpasninger har skjedd uten handlingsregler, og det er ofte uklart om handlingsregler faktisk er årsaken til forbedret økonomisk tilstand når de blir brukt.

Flere har i denne sammenheng poengtert at både designet av de økonomiske handlingsreglene, og det økonomiske systemet i landet de er implementert i vil påvirke effekten av handlingsreglene:

*“To enhance their usefulness fiscal rules need to be well designed at national and subnational levels of government, combining simplicity, flexibility and growth-oriented criteria” (Koptis, 2001 s.71)*

*“Fiscal rules, whether national or subnational, are no panacea. Their effectiveness has been shown to depend on their design and implementation” (Kotia og Lledo, 2016 s.6)*

Kotia og Lledo (2016) argumenterer videre for at det økonomiske forholdet mellom stat og subnasjonale enheter vil påvirke effekten av handlingsreglene. Ved en høyere grad av økonomisk uavhengighet i de subnasjonale enhetene vil det ofte være vanskeligere håndheve handlingsreglene, samtidig som konsekvensene for brudd ofte er mindre. Størrelsen på de subnasjonale enhetene vil også påvirke hvordan de forholder seg til handlingsreglene. Dersom staten er avhengig av at de subnasjonale enhetene klarer seg økonomisk, kan det gi en forventning om statlig «bailout».

Graden av styrken på handlingsreglene er et annet moment som diskuteres. På dette punktet har Kotia og Lledo (2016) utviklet en indeks for å gradere handlingsregler på tvers av land. Indeksen måler faktorer som brudd, synlighet i media, overvåkning og håndheving, fleksibilitet og i hvilken statlig enhet handlingsregelen er forankret. Basert på denne indeksen fant de at handlingsregler har blitt sterkere i nyere tid.

Handlingsregler kan også ha noen uønskede effekter. Koptis og Symansky (1998) argumenterer for at strengere handlingsregler kan føre til mer skjult informasjon, om det ikke inkluderes krav om transparens sammen med handlingsregelen. Som nevnt tidligere i oppgaven fant Brooks, Halberstam og Phillips (2016) at er det grunn til å tro at handlingsregler oftere blir overholdt ved økte skatter enn reduserte utgifter. Dette kan være en uønsket effekt av å innføre økonomiske handlingsregler. Venturini (2018) undersøkte effekten av økonomiske handlingsregler på sammensetningen av utgifter i subnasjonale enheter. Studien viste at innføringen av strengere handlingsregler vridde subnasjonale utgifter bort fra investeringer, noe som ikke nødvendigvis er ønskelig. Monacelli, Paziienza og Rapallini (2016) studerte det samme fenomenet i Italia hvor det ble innført et gjeldstak på kommuner. Funnene støtter studien til Venturini (2018). Handlingsreglene førte ikke til bedre budsjettbalanse, men førte derimot til en problematisk reduksjon i investeringer.

## 2.2 Handlingsregler i Norge

Den norske stat setter visse rammebetingelser for norske kommuner som kan klassifiseres som økonomiske handlingsregler. Disse inkluderer tak på de forskjellige typene skatteinntekter kommunene har, og et krav om budsjettbalanse. Kravet om budsjettbalanse kan ses på som en relativt svak regel sammenlignet med andre land, da tidligere års merforbruk kan bæres i opptil 2 år før det dekkes (Kommuneloven, 1992, §48). Disse begrensningene blir derimot ikke omtalt som økonomiske handlingsregler, men minner veldig om en koordinert tilnærming til en handlingsregel fra staten på kommunene. Disse begrensningene vil derimot ikke bli diskutert i stor grad da de ikke blir omtalt som handlingsregler. Fokuset i denne oppgaven vil heller være på den relativt nye trenden av selvpålagt økonomiske handlingsregler i norske kommuner.

Handlingsregler på kommunalt nivå i Norge er et relativt nytt fenomen. Reglene kom på dagsorden i sammenheng med et økt fokus på bærekraftig drift i kommunesektoren. Det finnes dermed et begrenset antall tidligere studier på området. Nesbakk (2018) studerte handlingsregler i sammenheng med kommunal økonomisk bærekraft (KØB). Studien tar utgangspunkt i Rana kommune som har innført handlingsregler for å øke bærekraften i kommuneøkonomien. Nesbakk (2018) poengterer at det er et behov for å jobbe videre med praktiseringen av Ranas KØB-modell, spesielt når det kommer til hvordan en skal forholde seg til terskelverdiene handlingsreglene setter. Nesbakk (2018) presenterer ulike problemstillinger en må forholde seg til denne sammenheng; 1) Skal det sees på som akseptabelt å ligge akkurat på terskelen? 2) Er det greit å gå utover terskelverdiene, så lenge man har tro på fremtidig vekst? 3) Kan mindre overskridelser av verdiene føre til en presedens hvor en ikke ser behovet for å holde seg innenfor terskelverdiene i fremtiden? 4) Skal en forholde seg strengt til handlingsreglene, eller kan en bruke skjønn og forsvare brudd?

Utover dette sendte Nesbakk (2018) ut et spørreskjema til alle kommuner i landet, hvor 160 av de 252 respondentene sa at de har handlingsregler. Funn fra spørreskjemaet omhandlet blant annet at de fleste fra administrasjonen i kommuner mener handlingsregler er viktig for å fremme KØB, og at handlingsregler er et sentralt økonomistyringsverktøy (Nesbakk, 2018). Videre svarte kommunene at jevnlig merforbruk og oppføring på ROBEK-listen (Register for betinget kontroll og godkjenning) som viktige forhold som motiverte dem til å innføre handlingsregler.

Austberg og Wallum (2018) studerte kjennetegn ved kommuner som prioriterer økonomisk bærekraft. De fant gjennom intervjuer i 9 kommuner at handlingsregler var en fellesnevner. Austberg og Wallum (2018) kommenterer videre at kommunene synes handlingsregler er et viktig verktøy for å sikre en bærekraftig økonomi. Handlingsreglene har videre en viktig funksjon ved å fungere disiplinerende ovenfor politikere, og opprettholde det økonomiske handlingsrommet. Austberg og Wallum (2018) spurte også kommunene i hvilken grad det er viktig å holde seg til terskelverdiene i handlingsreglene. I denne sammenheng fikk de noe blandede responser fra kommunene, enkelte mente det var viktig å holde seg til handlingsreglene hvert år, mens andre mente tjenestetilbudet i kommunen måtte prioriteres over terskelverdiene i enkeltår.

Selv om det i dag ikke er noen direkte konsekvenser for å bryte økonomiske handlingsregler, har staten en liste over kommuner de mener er i økonomisk ubalanse. Basert på Nesbakk (2018) sine funn, kan ROBEK sees som en indirekte konsekvens av brudd på økonomiske handlingsregler. Det virker rimelig å anta at kommuner som bryter mange handlingsregler over tid vil være utsatt for å havne på ROBEK. Kommuner som havner på ROBEK må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler, samt at lovligheten av budsjettvedtakene skal kontrolleres (Regjeringen.no, 2018a).

### **2.3 Prinsipal-Agent teori**

Overvåkningsproblemer og informasjonsasymmetri er kjernen til implementeringen av økonomiske handlingsregler (Zimmerman, 1977). Oppgaven vil nå presentere prinsipal-agent teorien og diskutere de viktigste prinsipal-agent forholdene som norske kommuner står ovenfor.

Prinsipal-agent teori dreier seg om transaksjoner mellom to parter, hvor den ene parten «prinsipalen» er oppdragsgiver og den andre parten, «agenten» skal gjennomføre dette oppdraget på vegne av prinsipalen (Fallan og Pettersen, 2016). Teorien forutsetter at agenten er en maksimerende rasjonell aktør, det er følgelig sannsynlig at agenten ikke alltid gjør valg i prinsipalens beste interesse på grunn av sine egne mål (Zimmerman, 1977). Dette fører til et overvåkningsbehov som vil koste ressurser. Problemene tilknyttet målkonflikten mellom prinsipal og agent blir belyst gjennom informasjonsasymmetri og moralsk hasard, som kan medføre opportunistisk atferd (Fallan og Pettersen, 2016). Moralsk hasard er en type informasjonsasymmetri som kan utvikle seg i et marked og organisasjonelle settinger

(Douma og Schreuder, 2017). Begrepet referer til handlinger som involverte parter kan utføre i etterkant av enighet om å utføre en spesifikk transaksjon (Douma og Schreuder, 2017). Teorien viser behovet for systemer som fører til målkonvergens mellom prinsipal og agent. Dette kan være økonomiske insentiver for ønskelig atferd, eller økt rapportering som vil redusere informasjonsasymmetri.

Prinsipal-agent forhold eksisterer i alle organisasjoner, men blir kanskje best beskrevet i forholdet mellom leder og eier i et aksjeselskap. I et aksjeselskap vil eierne fungere som prinsipal, og lederen i bedriften vil være agent. Eierne vil ha et mål om maksimal profitt for bedriften, mens lederen av bedriften ofte har andre og mer varierte mål. Dette fører til behovet for økonomistyringssystemer som fører til målkonvergens. Eksempler på dette kan være møter hvor ledere skal beskrive hvordan de driver bedriften til eierne, eller finansielle indikatorer lederen må rapportere etter.

I vår oppgave vil to prinsipal-agent forhold være av interesse. Forholdet mellom stat og kommune, samt forholdet mellom innbyggerne og kommunen. I begge disse forholdene er kommunen agenten som bedriver ressursforvaltning på vegne av prinsipalen.

### **2.3.1 Forholdet mellom stat og kommune**

Økende desentralisering har vært internasjonal trend i offentlig sektor i mange land (Venturini, 2018). De subnasjonale enhetene vil ikke nødvendigvis ha de samme målene og interessene som den sentrale myndigheten. Som følge av dette vil det oppstå prinsipal-agent-problemer og staten vil ha et økt behov for kontroll og overvåking. Det eksisterer lite litteratur om agentteori i offentlig sektor, og i de fleste tilfeller er analyser begrenset til generelle problemer (Attila, 2012).

Problemene i prinsipal-agent-relasjonen mellom stat og kommune er knyttet til asymmetrisk informasjon, interessekonflikt, og statlige bevilgninger til kommunene. Tidligere forskning har funnet at valgte representanter i subnasjonale enheter tenderer mot overforbruk av ressurser på bekostning av fellesskapet (Asatryan *et al.*, 2016). Tidlig på 1900-tallet var økonomien i norske kommuner svært dårlig, og staten måtte redde flere kommuner fra konkurs (Mellempvik *et al.*, 2012). Dette førte til et større fokus på økonomisk kontroll i kommunal sektor. Dersom en mindre politisk enhet i et land skal ta sin egen økonomi seriøst, er det viktig at det blir satt en standard hvor staten ikke redder alle som havner i økonomiske problemer, samt at enheten har virkemidlene til å forbedre sin egen økonomi. Sørensen



(2005) beskriver problemer ved sentralisert finansiering gjennom informasjonasymmetrien mellom kommuner og stat. Dersom den viktigste måten kommuner kan øke sine inntekter er å få bevilgninger fra staten, vil det være sterke insentiver til å overbevise staten om behovet for økte bevilgninger gjennom eksempelvis økt låneopptak eller underskuddsbudsjettering (Sørensen, 2005).

Foremny (2014) kommenterer også at en «no-bailout policy» fra staten kun vil fungere og være troverdig om de lokale styringsenhetene har makt til å redde sin egen økonomi. På dette temaet kommenterte Sørensen (2005) at norske kommuner har mye av det samme ansvaret som kommuner i andre land i Norden, men i mindre grad har frihet til å kreve inn skatt. Alle norske kommuner ligger på maksimumsgrensen når det gjelder beskatning av inntekt og formue, dermed er eiendomsskatt den eneste måten kommunen kan øke sin skatteinntekt, noe Sørensen (2005) mener har liten effekt på kommunens økonomiske situasjon.

Norske kommuner har ansvaret for egen ressursforvaltning så lenge oppgavene til kommunen blir løst og reglene blir fulgt (Regjeringen.no, u.å.-a). Kommunene får dermed nytte godene av god økonomistyring og føle konsekvensene av det motsatte. Det sentrale bindeleddet mellom stat og kommuner er fylkesmannen. Fylkesmannen fungerer som et kontrollorgan for staten i fylkene og kommunene.

Braun og Tommasi (2004) argumenterer for at en det er feil å se på staten som en perfekt overvåkningsmekanisme for handlingsregler. Denne kritikken mot ekstern overvåkning er basert agent prinsippal-problemene og informasjonasymmetrien mellom stat og kommune. Braun og Tommasi (2004) mener at dersom en skal ha eksternt satte handlingsregler, må disse handlingsreglene eksplisitt ta for seg prinsippal-agent problemene. Dermed argumenterer de for at det i enkelte tilfeller er fornuftig å ha et større fokus på selvstyrte handlingsregler, enn ekstern overvåkning. Disse selvstyrte handlingsreglene må derimot innføres sammen med et system som fører med seg håndhevelse av reglene.

### **2.3.2 Forholdet mellom innbyggere og kommune**

Det andre prinsippal-agent forholdet av interesse i denne oppgaven er forholdet mellom innbyggere og kommune. Selv om både innbyggere og politikere i kommunen ønsker det beste for kommunen, kan en argumentere for en skjevhet i tidsperspektivet. Innbyggere i kommunen har mest sannsynlig et langt perspektiv på kommunens drift, noe som ikke

nødvendigvis er sant for valgte politikere. Zimmerman (1977) baserer sin diskusjon rundt dette temaet på politikeres egeninteresse for gjenvalg og karrierebygging.

Målskjevheten mellom innbyggere og politikere er knyttet til informasjonasymmetri. Generelt vil innbyggere ha en begrenset forståelse og interesse av regnskapsinformasjonen til kommunene.

Kommunal Rapport skrev den 14.08.1998 dette om forståeligheten av kommuneregnskapet:

«Kommuneregnskapet er så vanskelig at også mange av regnskapssjefene og kommunerevisorene har problemer med å forstå det og se alle sammenhengene som skal finnes, sier direktør Øyvind Sunde ved servicekontoret for Norges Kommunerevisorforbund.» (Aastvedt og Mauland, 2006 s. 15)

Aastvedt og Mauland (2006) kommenterer videre på dette punktet at det er liten grunn til å tro at ting har endret seg når det kommer til forståeligheten av regnskapet. En kan argumentere for at handlingsregler kan være en mer forståelig tilnærming til kommunens økonomiske situasjon, og kan dermed være nyttig for å redusere informasjonsasymmetrien.

## **2.4 SMART mål**

Tidligere studier argumenterer for at designet av handlingsregler påvirker effekten og overholdelsen (Koptis, 2001; Kotia og Lledó, 2016). Dermed ønsker vi å diskutere designet av handlingsregler i norske kommuner. Handlingsregler og måltall deler mange karakteristiske elementer, og vi mener dermed det er fornuftig å diskutere handlingsregler i sammenheng med SMART-mål. Indikatorene i SMART mål overlapper på flere punkter med nøkkelkarakteristikker Koptis og Symansky (1998) identifiserte for økonomiske handlingsregler. Deriblant konkrete objektiver og tidbestemt periode.

Hersey og Blanchard (1993) argumenterer for at alle gode prestasjoner starter med klare mål. I den forbindelse har Hersey og Blanchard (1993) identifisert fem karakteristikk som identifiserer gode mål. SMART er et akronym for de mest essensielle faktorene som spiller inn når en skal fastsette mål av høy kvalitet (Hersey og Blanchard, 1993).

*S* - Spesifikk. Området og metoden for forbedring må være definert spesifikt.

*M* - Målbart. Et viktig moment er "hvis du ikke kan måle det, kan du heller ikke styre det". På bakgrunn av dette må målene være både observerbar og målbar.

*A* - Attainable (oppnåelig). Målene må være oppnåelig, men også noe en kan strekke seg etter.

*R* - Relevant. En vil fastsette mål innen områder som er viktig for jobben som skal utføres.

*T* - Tidsbestemt. Målene må gjennomføres innen en gitt tidsramme, og dette gir muligheter for evaluering av resultater.

SMART-rammeverket er innen ledelse den mest anvendte metoden for å utvikle effektive mål og målsettinger (Bjerke og Renger, 2017). Macleod (2012) argumenterer for at mål og målsettinger er veldig forskjellige konsepter, der mål ofte er generelle og målsettinger er spesifikke. Videre argumenterer han for at SMART mål refererer til målsettinger og delmål, heller enn det generelle begrepet mål (Macleod, 2012). En annen forskjell mellom mål og målsettinger er at mål er immaterielle, mens målsettinger er materielle. Avslutningsvis argumenterer Macleod (2012) for at mål er vanskelig å validere samt er langsiktig, mens målsettinger er lette å validere og har et kortsiktig perspektiv. Lawlor og Hornyak (2012) mener SMART mål kan benyttes i flere ulike situasjoner og sammenhenger. SMART mål kan benyttes i sammenheng med prosessmål, i den forstand at en beskriver hva man gjør og hvordan man skal gjøre det. Et annet aspekt er effektmål, der en identifiserer hvilke langsiktige implikasjoner aktiviteter har innad i en organisasjon. Lawlor og Hornyak (2012) mener SMART mål også kan benyttes når en ønsker å endre holdninger, kunnskap eller atferd, samt personlige mål. Prather (2005) mener SMART mål fungerer bra når målet er å forbedre et eksisterende system som er velkjent. Modellen er velfungerende hvis noen områder i en bedrift trenger inkrementelle forbedringer som øke salg, redusere kostnader eller øke produktkvalitet (Prather, 2005).

Bjerke og Renger (2017) mener en "one size fit" for SMART mål er misledende. De argumenterer for at konteksten for hvordan evalueringen foregår er en nøkkelfaktor for hvordan SMART mål bør implementeres. Uten en verdsettelse av kontekstuelle vurderinger, kan brukere utvikle målsettinger som er langt fra SMART.

## **2.5 Regnskapsteori**

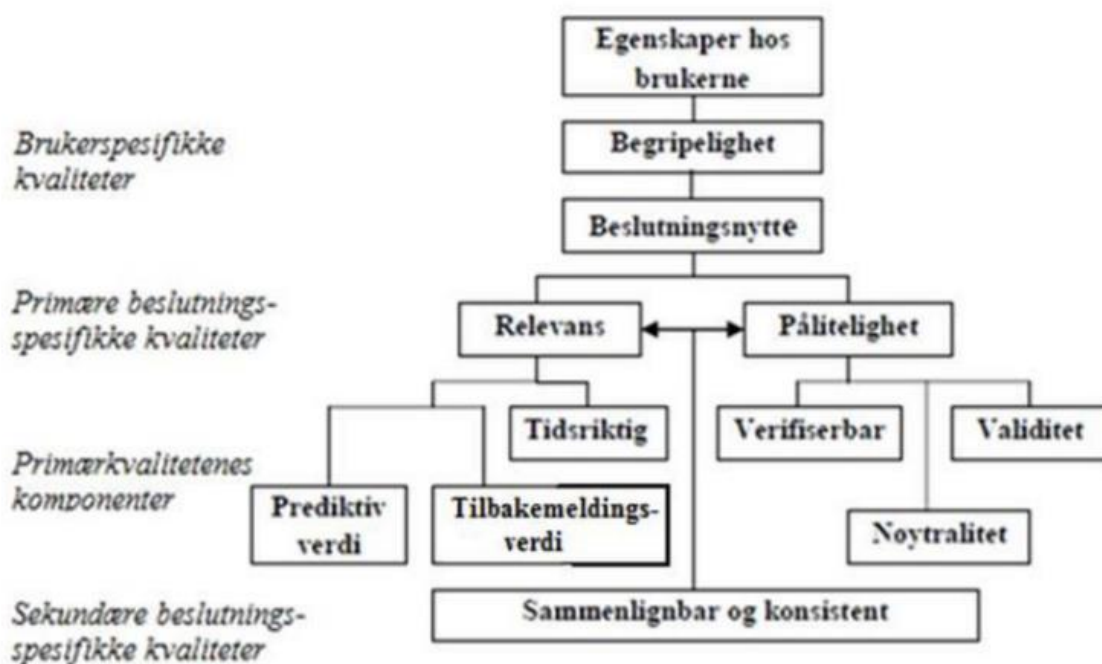
Regnskapet skal formidle informasjon til en vid gruppe brukere. I dette delkapittelet presenteres først regnskapsteori, og utfordringer tilknyttet regnskapet. Deretter fremstilles en kortfattet oppsummering av oppbygningen av norske kommuneregnskapet. Grunnlaget for å diskutere regnskapsteori i sammenheng med handlingsregler er todelt. For det første gjelder

de fleste handlingsregler en eller flere regnskapsposter. Regnskapsteori er dermed nyttig for å forstå hva disse postene betyr. For det andre påpeker regnskapsteori store utfordringer ved kommunikasjon av regnskapsinformasjon til ulike brukere, og handlingsregler kan ha en rolle i denne sammenheng ved å være en enkel og forståelig tilnærming til regnskapsinformasjon.

En universell regnskapsteori finnes ikke i dag, til tross for flere forsøk på å lage en slik teori (Belkaoui, 2004). Dette har ført til at forskjellige regnskapsteorier legges til grunn i ulike sektorer og land. For å bevare en viss sammenlignbarhet og kvalitet i regnskapene legges mange av de samme prinsippene til grunn i de forskjellige regnskapsmodellene.

### 2.5.1 Kvalitative egenskaper ved regnskapet

Financial Accounting Standards Board (FASB) har laget en liste av kvalitative egenskaper som kreves av et regnskap, og hvordan en må gjøre en avveining mellom disse egenskapene (FASB, 1980). De kvalitative egenskapene deles opp i brukerspesifikke, primære og sekundære kvaliteter. Figur 1 er en hierarkisk modell av disse kvalitative egenskapene.



Figur 1: Kvalitative egenskaper ved regnskapet  
(Belkaoui, 2004 s. 186)

Oppstillingen i hierarkiet viser at brukerspesifikke kvaliteter settes som den viktigste egenskapen ved et regnskap. Beslutningsnytte er en sentral kvalitet i et regnskap, men for at

et regnskap skal gi beslutningsnytte må informasjonen i regnskapet være tilpasset kunnskapen til regnskapsbrukerne. Når regnskapet er forståelig for brukerne må det settes krav til kvaliteten på informasjonen. Dette går under primæregenskapene relevans og pålitelighet. Forholdet mellom de forskjellige regnskapsmessige kvalitetene kan ses som en kost-nytte-vurdering (Belkaoui, 2004). For eksempel vil økt pålitelighet i regnskapet kunne komme på bekostning av andre regnskapsmessige kvaliteter, som redusert forståelighet for brukerne eller gjøre at det tar lenger tid før regnskapsinformasjonen publiseres.

### **2.5.2 Egenskaper hos regnskapsbrukere og regnskapsinformasjonens forståelighet**

Regnskapsbrukere har fått et større fokus i regnskapslitteratur i nyere tid. Ifølge Young (2006) har regnskapsteori tradisjonelt sett hatt lite fokus på hvor nyttig og forståelig informasjonen som fremkommer er for brukerne. Regnskapsbrukere varierer både når det gjelder behov og kunnskap, dette gjør at god regnskapsinformasjon for én bruker ikke nødvendigvis er god for en annen bruker (FASB, 1980). Basert på de varierte brukerne av regnskapet er det nødvendig å ta noen valg knyttet til hvilke brukere det er viktigst å fokusere på. Et regnskap som er forståelig for enhver regnskapsbruker virker ikke praktisk mulig. Dermed må det tas noen pragmatiske avveininger mellom forståelighet for brukeren og gjennomførbarhet (Young, 2006). Valget av hvem regnskapet skal rettes mot har mange forskjellige løsninger. Young (2006) mener FASB har et veldig snevert bilde av regnskapsbrukerne som rasjonelle profittmaksimerende personer, mens realiteten er at de regnskapsbrukere er varierte av interesse og ikke er rent økonomisk rasjonelle.

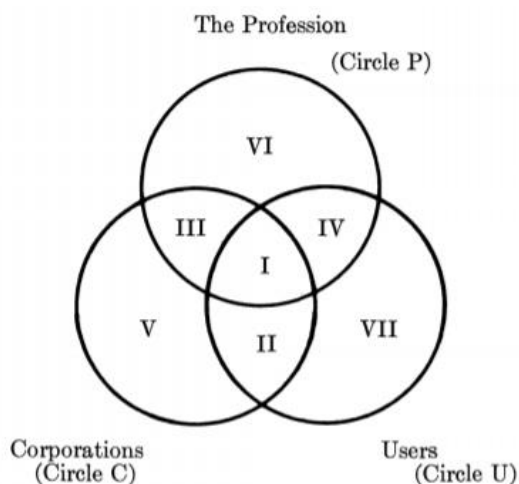
### **2.5.3 Beslutningsnytte**

FASB (1980) deler beslutningsnyttens av regnskapsinformasjonen i to deler, *relevans* og *pålitelighet*. *Relevans* er i den grad informasjonen som fremkommer i regnskapet kommer til riktig tid, og er relevant for brukerens beslutninger. *Relevans* deles videre inn i *prediktiv* og *tilbakemeldingsverdi*. *Prediktiv* verdi beskriver hvordan informasjonen i regnskapet skal gi brukerne et historisk grunnlag for valg basert på hva de tror vil skje i fremtiden, og dermed være verdifull for valgene regnskapsbrukerne tar. *Tilbakemeldingsverdi* beskriver i hvilken grad regnskapsinformasjonen gir brukerne muligheten til å verifisere eller falsifisere tidligere antakelser. *Påliteligheten* til regnskapsinformasjon måler i hvilken grad brukerne kan stole på at regnskapsinformasjonen representerer sannheten. Dette måles på tre forskjellige faktorer, verifiserbarhet, nøytralitet og validitet. Verifiserbarhet referer til hvilken grad en uavhengig

person kunne kommet frem til samme regnskapsinformasjon. Nøytraliteten til regnskapsinformasjonen bestemmes av at den som laget regnskapet ikke er partisk. Til slutt måler validiteten til informasjonen i hvilken grad den representerer virkeligheten.

## 2.5.4 Regnskapsbrukere

Young (2006) beskriver hovedfunksjonen til et finansregnskap som å gi finansiell informasjon til eksterne brukere. I dag er dette et fokus som reflekteres i de fleste lærebøker om regnskap, men dette er et relativt nytt fenomen (Young, 2006). Regnskapet har historisk vært et verktøy for regnskapsførere og bedrifter som skal gi et grunnlag for interne økonomiske beslutninger. Akademikere viste også skepsis til et brukerperspektiv i regnskapsstandarder, og kommenter farene med å lage regnskapsprinsipper og regler basert på interesser til enkelte grupper (Moonitz (1961), i Young (2006)). Til tross for den initiale motstanden mot et sterkt brukerperspektiv i regnskapet, har regnskapsbrukere blitt et viktig fokus i moderne regnskapsmodeller (Young, 2006).



*Figur 2: Interessekonflikt tilknyttet regnskapsinformasjon  
(Cyert og Ijiri, 1974 s. 30)*

Regnskapsbrukere består av mange forskjellige grupper, med forskjellige interesser og prioriteringer. En regnskapsmodell må dermed gjøre kvalitative avveininger mellom regnskapsbrukerens behov og andre regnskapsmessige kvaliteter. Cyert og Ijiri (1974) beskriver tre grupper som til en viss grad har ulike interesser og ønsker for egenskaper ved et regnskap. Disse gruppene er profesjonen, bedriftene og brukerne.

Cyert og Ijiri (1974) beskriver de tre gruppene slik. Regnskapsprofesjonen består både av regnskapsførere, og resten av systemet som påvirker hvordan regnskapsførere utfører jobben sin. Brukerne består av eksterne interessenter som kan dra nytte av regnskapsinformasjonen, enten i fortid eller fremtid. Bedriftene er de som rapporterer sin informasjon i regnskapene, samt de som lager regnskapene. Det fremgår av modellen at det er noe overlapp mellom hva gruppene ønsker i et regnskap, men hver gruppe har også individuelle prioriteringer. Faktorer som øker brukernytten til en gruppe, kan redusere nytten av regnskapet for andre grupper. Eksempelvis kan et ønske fra profesjonen om mer informasjon med høyere kvalitet i regnskapet gjøre at regnskapet tar lenger tid å lage, og dermed mister tidsriktighet og beslutningsnytte for brukerne og bedriftene.

Avveiningen mellom de forskjellige interessentene eksisterer også i offentlige regnskap, men brukerne av regnskapet har til en viss grad et annet fokus. I privat sektor er bedrifter i stor grad et investeringsobjekt og regnskapsinformasjon brukes mye for å måle verdien av selskapet. Dette er et mindre fokus i offentlig sektor, Mellemvik, Nesbakk og Mauland (2012) kommenterer at tidligere forskning har kommet frem til at informasjonsbehovet hos brukerne av offentlige og private regnskap er forskjellige. Basert på dette konkluderer tidligere forskning ofte med en anbefaling om en egen regnskapsmodell for offentlig sektor. Modellen for offentlige regnskap må ta hensyn til det unike informasjonsbehovet i offentlig sektor, for å gjøre dette er det viktig å vite hvem hovedbrukerne av regnskapet er.

Aastvedt og Mauland (2006) skriver at kommuneregnskapet, som private, har mange brukere med forskjellige interesser og prioriteringer. Det er umulig å fullstendig oppfylle informasjonsbehovet til alle regnskapsbrukerne, det er dermed nødvendig å fokusere på noen «hovedbrukere». Aastvedt og Mauland (2006) fokuserer på 3 hovedbrukere av kommuneregnskapet i norske kommuner. Disse gruppene er staten, kommuneadministrasjonen og kommunepolitikere, men konkluderer med et begrenset brukerperspektiv i kommunal regnskapssammenheng. Dette er blant annet basert på kommentarer fra kommunestyremedlemmer, og at hovedbrukerne av kommuneregnskapet ikke nevnes i budsjett- og regnskapsforskriftene (Aastvedt og Mauland, 2006).

## **2.6 Kommuneregnskapet og budsjettprosessen**

Oppgaven vil nå ta for seg det norske kommuneregnskapet. Deretter vil komme en kort presentasjon av budsjettprosessen i norske kommuner sammen med et innblikk i hvordan handlingsregler kan brukes i denne prosessen. Kommuneregnskapet underbygger

informasjonen som formidles av handlingsreglene, det er dermed interessant å ha et innblikk i kommeregnskapets styrker og svakheter.

### 2.6.1 Kommeregnskapet

Diskusjonen rundt økonomiske handlingsregler i kommunesektoren tett knyttet til forståeligheten og formidling av regnskapsinformasjon. Mellempvik, Nesbakk og Mauland (2012) argumenterer for regnskapet som et viktig økonomistyringsverktøy i kommunene, dermed er forståeligheten av regnskapsinformasjonen for regnskapsbrukerne en viktig faktor. Oppgaven vil følgelig ta for seg oppbygningen av det norske kommunalregnskapet.

Kommuneregnskapet består overordnet av tre deler *driftsregnskapet*, *investeringsregnskapet* og *balansedelen* (Mellempvik, Nesbakk og Mauland, 2012). *Driftsregnskapet* tar for seg alle løpende inntekter og innbetalinger i året, og er videre delt inn i tre hoveddeler (Mellempvik, Nesbakk og Mauland, 2012).

- Brutto driftesresultatdelen
- Netto driftsresultatdelen
- Avsetningsdelen

Kommuneregnskapet kommer frem til brutto driftsresultat på stort sett samme måte som privat sektor, hvor ikke-finansielle driftsutgifter trekkes fra ikke-finansielle driftsinntekter. For å komme til netto driftsresultat inkluderes finansielle inntekter og utgifter, med motposten avskrivninger. Avsetningsdelen i kommuneregnskapet inkluderer avsetninger og bruk av avsetninger, og vil dermed gi et innblikk i mer- eller mindreforbruk i regnskapsperioden.

*Investeringsregnskapet* tar for seg flere regnskapsposter som ikke inngår i den daglige driften av kommunen. Eksempelvis lån som finansierer årets investeringer. Dette innebærer dermed en slags omvendt sammenstilling der utgiftene styrer bokføringen av inntektene (Aastvedt og Mauland, 2006). Samlet tar drifts- og investeringsregnskapet for seg hvordan årets utgifter har blitt finansiert.

*Balansedelen* har samme form som balansen i regnskapsloven, med anleggs- og omløpsmidler på ene siden og egenkapital og gjeld på andre siden. I balansen finner vi *disposisjonsfond* som er ubundne reserver og kan brukes til å spare budsjettmidler til fremtidige regnskapsperioder.



Monsen (2012) kommenterer at en viktig forskjell mellom privat og offentlig sektor er hvordan de innhenter inntekter. I privat sektor skjer det gjennom en toveis transaksjon hvor en vare eller tjeneste byttes mot penger. Denne toveis transaksjonen er i mindre grad til stede i offentlig sektor, hvor inntektene hovedsakelig kommer fra en enveis transaksjon, eksempelvis skattebetaling fra en innbygger eller rammetilskudd. Dette gjør at kommunene har et større behov for pengeinformasjon i regnskapet, i motsetning til privat sektors behov for lønnsomhetsinformasjon. Dette fokuset på penger over lønnsomhet reflekteres gjennom anordningsmodellen som brukes i kommunesektoren.

Kommuneregnskapet tar utgangspunktet i en anordningsmodell, som vil si at alle kjente utgifter og inntekter skal inkluderes i regnskapet, og om de skal betales i denne regnskapsperioden eller ikke (Mellemvik, Nesbakk og Mauland, 2012). En grunn til denne modellen er fokuset på formuebevaring i kommunesektoren. Utgifter fra en generasjon skal ikke gå på bekostning av kommende generasjoner. Prinsippet om formuebevaring konkretiseres blant annet gjennom tre krav i budsjettbestemmelsene (Mellemvik, Nesbakk og Mauland, 2012)

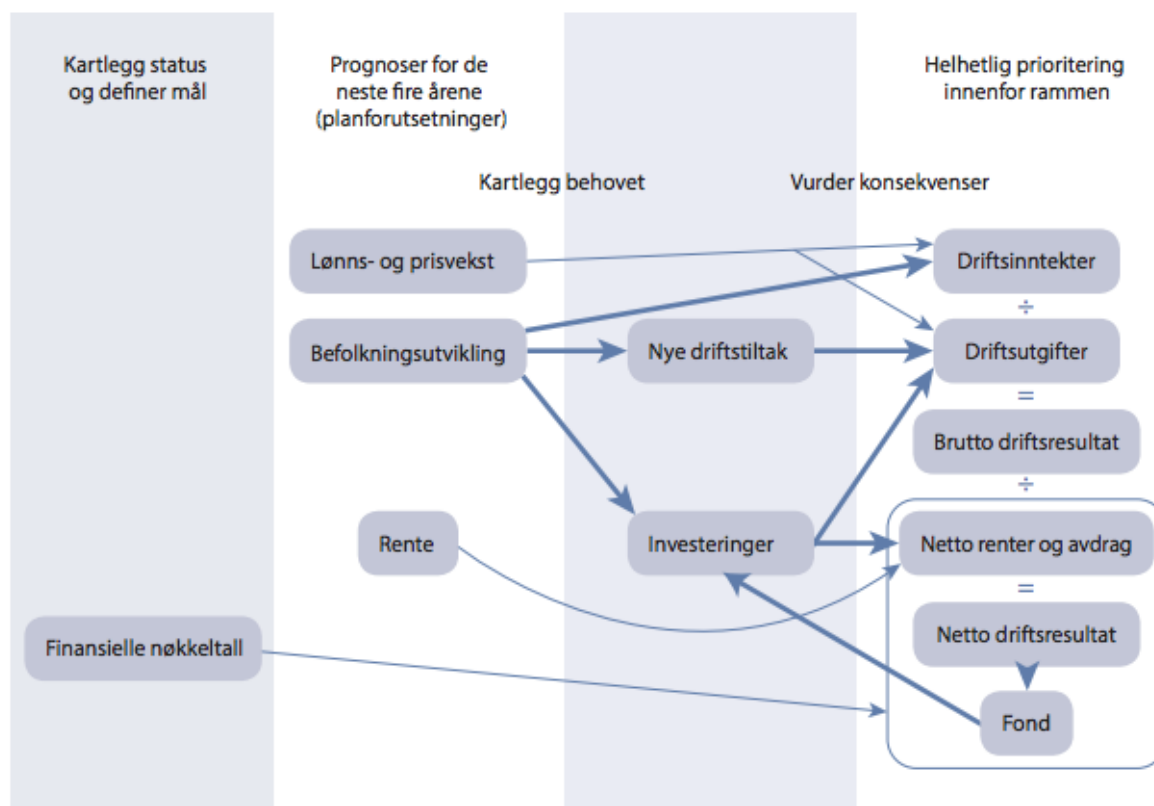
- Balansekravet
- Realismekravet
- Fullstendighetskravet

Disse kravene er til en viss grad selvforklarende. Balansekravet skal sikre at kommuner ikke tar på seg større utgifter enn de har inntektsmessig grunnlag til, dermed skal det være balanse i regnskapet hver periode. Realisme- og fullstendighetskravet bygger opp under balansekravet, siden balansekravet alene gir lite informasjon hvorvidt tallene i regnskapet er realistiske eller ikke. Avslutningsvis krever fullstendighetskravet at ingen deler av kommunen skal være utelatt i den økonomiske rapporteringen.

## **2.6.2 Økonomiplaner, handlingsregler og Budsjettprosessen i kommunen**

Det kommunale regnskapet er basert på en periodisert tankegang. Regnskapet gjelder kun for innværende år og en kan dermed argumentere for et relativt kortsiktig fokus. Basert på dette stilles det krav til kommunene om en fireårig økonomiplan som skal oppdateres årlig. Det stilles enkelte formelle krav til denne økonomiplanen, men hva som inkluderes har i stor grad vært opp til hver enkelt kommune. Den nye kommuneloven stiller noen flere krav til hva som skal inkluderes i økonomiplanen. Dette innebærer at alle kommuner skal ha en form for

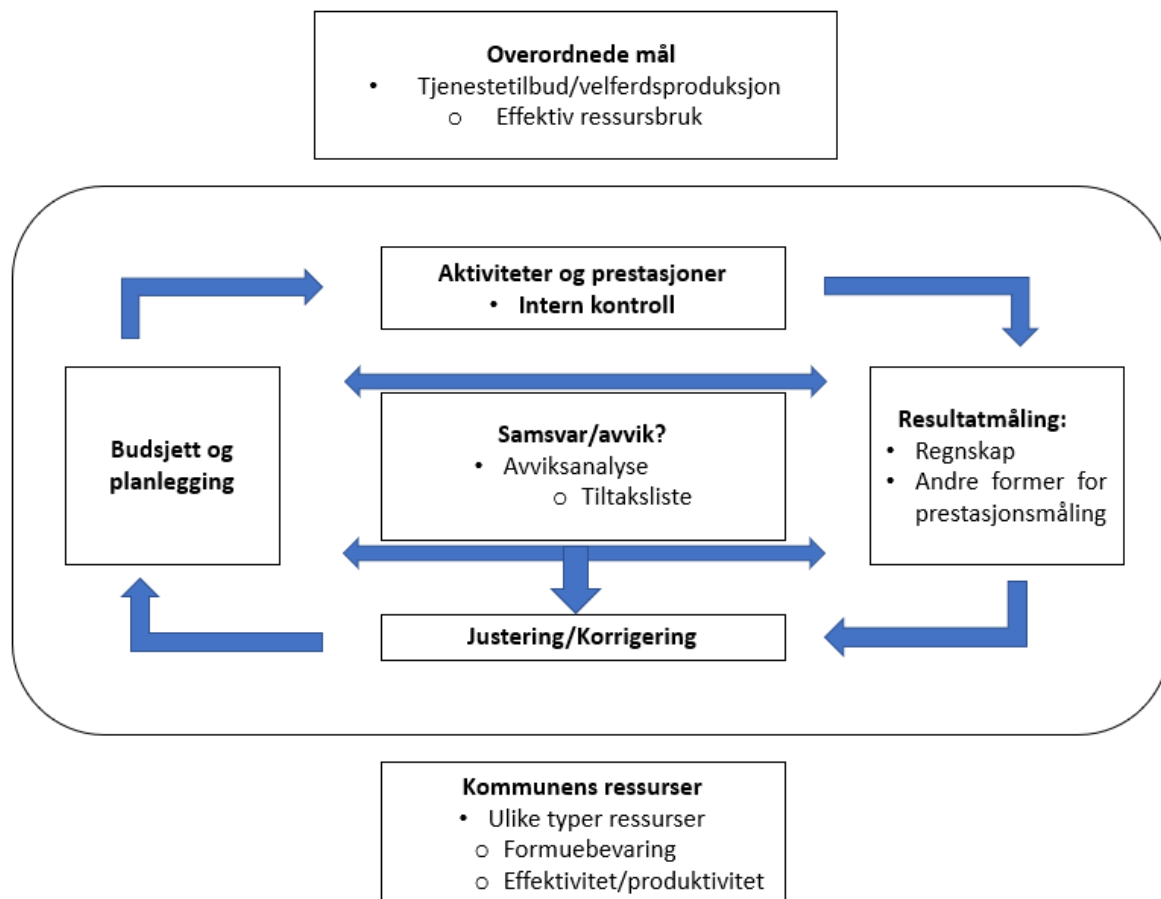
økonomiske måltall, men kommunene velger selv hvilke tall de ønsker å rapportere (Kommuneloven, 2018, §14-2).



Figur 3: Sammenhengene i økonomiplanen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013 s. 33)

Den kommunale økonomiplanen blir ofte laget sammen med budsjettet, dette gjør det enkelt å se finansielle nøkkeltall i sammenheng med fremtidige budsjettplaner. Økonomiplanen brukes til å vurdere behovet og de økonomiske konsekvensene av de planlagte investeringene. Denne modellen viser også sammenhengen mellom rentekostnader, netto driftsresultat og fond som vil være viktige poster senere i oppgaven.

Den kommunale økonomiplanen er ikke bindende, noe som gjør at Mellemvik, Nesbakk og Mauland (2012) stiller spørsmål til nytten av en økonomiplan som kan endres. Denne ikke-bindende «funksjonen» med økonomiplanen kan videre gjøre at en stiller spørsmål ved måltallene kommunene selv setter som følge den nye kommuneloven.



Figur 4: Modell for kommunal økonomistyring  
(Mellemvik, Nesbakk og Mauland, 2012 s.28)

Forholdet mellom budsjett og resultat i kommunesektoren kan beskrives ved en sirkulær modell, hvor budsjettet blir satt, og blir kontrollert opp mot resultatet. Deretter følger det en justering/korrigerering av budsjettet for neste år. Denne sirkulære modellen bygger på overordnede mål om effektiv ressursbruk og opprettholdelse av tjenestetilbudet i kommunen. Økonomiske handlingsregler vil være en del resultatmålingen i denne modellen. Det finnes flere tilnærminger til hvordan budsjettet utarbeides, men dette vil ikke oppgaven gå nærmere inn på.

### **3. Metode**

I dette kapitlet presenteres den metodiske fremgangsmåten til vår oppgave. Først vil vi presentere hvilke valg som er gjort i forbindelse med populasjon og utvalg. Videre kommer en presentasjon av forskningsdesignet og hvordan vi har innhentet data. Oppgaven bruker videre både kvantitativ og kvalitativ metode for å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene. Den metodiske fremgangsmåten i disse delene vil gjennomgå i henholdsvis 3.4 og 3.6.

#### **3.1 Populasjon og utvalg**

Oppgaven tok utgangspunkt i alle de 422 lokalkommunene i Norge. Vi fant en komplett oversikt over alle kommuner i landet på statistisk sentralbyrå (SSB) sine nettsider (SSB.no, 2019). Basert på oppgavens fokus måtte vi sortere ut kommuner som har implementert økonomiske handlingsregler. Så vidt vi vet finnes ikke en oversikt over kommuner med handlingsregler i dag, og vi måtte dermed bestemme oss for hvordan vi skulle gjennomføre sorteringen.

I startfasen var vi innom økonomiplaner, årsberetninger og andre kommunale dokumenter, for å se hvor kommunene omtaler handlingsreglene sine. Kommunene som hadde handlingsregler nevnte nesten alltid disse reglene i økonomiplanene. Dermed ble strategien for å finne hvilke kommuner som har implementert handlingsregler å søke i økonomiplaner med nøkkelordene «handlingsregel» eller «handlingsregler». Når vi ikke fant en handlingsregel i økonomiplanen gikk vi inn i årsberetninger og saksdokumenter fra kommuner. Gjennom denne prosessen ble utvalget begrenset til 68 kommuner som kommenterer og spesifiserer at de har handlingsregler i offentlige dokumenter.

Dette utvalget er betraktelig mindre enn de 160 kommuner som svarte at de hadde handlingsregler i spørreundersøkelsen til Nesbakk (2018). Avviket i utvalgsstørrelsen kan forklares gjennom fremgangsmåten i vår studie sammenlignet med Nesbakk (2018). I vår studie har kun kommuner som både kommuniserer handlingsreglene gjennom offentlig tilgjengelige dokumenter, og eksplisitt referer til dem som handlingsregler blitt inkludert. Antallet i Nesbakk (2018) sin studie er avhengig av kommunenes egen tolkning av hva som defineres som en handlingsregel. I tillegg vil kommuner som har handlingsregler, men ikke kommuniserer disse i offentlige dokumenter bli inkludert.

Videre kategoriserte vi handlingsreglene i de 68 kommunene. Det viste seg at samtlige kommuner i utvalget hadde minst en handlingsregel innenfor kategoriene netto driftsresultat, gjeld eller disposisjonsfond. Videre sorterte vi kommunene inn i grupper basert på hvilket år handlingsregelen ble implementert. Flere kommuner innførte handlingsregler midt i et regnskapsår. I disse tilfellene har vi brukt neste regnskapsår som årstall for implementering. En stor andel av utvalget nevnte eksplisitt i økonomiplanen når kommunestyret eller rådmannen vedtok handlingsreglene. De kommunene som ikke nevnte dette eksplisitt, tok vi en forutsetning om at handlingsreglene gjelder fra første gang de blir nevnt i en økonomiplan.

### **3.1.1 Eksklusjonskriterier**

Tjora (2017) argumenterer for at en stor utfordring i forskning er å avgrense det empiriske arbeidet. Basert på Koptis og Symansky (1998) sin definisjon av økonomiske handlingsregler, har vi valgt å ekskludere enkelte regler. Dette innebærer handlingsregler som ikke er av økonomisk- eller numerisk art. Videre har handlingsregler som er vanskelig målbare grunnet datagrunnlaget og omfanget av oppgaven blitt ekskludert. Majoriteten av kommuner har implementert flere handlingsregler, dermed vil kommuner hvor vi ekskluderer enkelte handlingsregler fortsatt være med i utvalget. På bakgrunn av eksklusjonskriteriene har antallet handlingsregler vi analyserer blitt redusert fra 212 til 175.

Totalt kommenterer 70 kommuner at de har implementert handlingsregler i offentlige dokumenter. Østre-Toten og Ulstein kommenterer at de har innført handlingsregler, men spesifiserer ikke hva de innebærer. Dette betyr at kommunene ekskluderes både i den kvantitative metoden og dokumentstudiet. Kommunene inkluderes likevel i en oversikt over kommuner som har implementert handlingsregler i kapittel 4.

## **3.2 Forskningsdesign**

Forskningsdesign blir ofte delt inn i eksplorativ-, deskriptiv- og kausalt design (Saunders, Lewis og Thornhill, 2009). Eksplorative studier er passende når en ønsker å finne nye innfallsvinkler, stille spørsmål og se fenomener i et nytt lys. Overordnet eksisterer det tre metoder for å gjennomføre eksplorative studier; søke eksisterende litteratur, intervju eksperter på området eller gjennomføre fokusgrupper. Deskriptive studier forsøker å gi en nøyaktig beskrivelse av personer, arrangementer eller situasjoner. Kausalt design forsøker å undersøke årsak virkning forhold mellom variabler.

Forskningsspørsmålene vil være ledende for hvordan forskningsdesignet skal se ut (Saunders, Lewis og Thornhill, 2009). Vår oppgave kombinerer et deskriptivt og et kausalt design. Forskningsspørsmål 1 og 3 er av deskriptiv art. Forskningsspørsmål 2 forsøker å gi en indikasjon om det finnes en kausal sammenheng mellom handlingsregler og størrelsen på regnskapspostene handlingsreglene gjelder for.

### **3.2.1 Kvalitativ og kvantitativ metode**

Kvalitativ og kvantitativ metode kan ses på som to paradigmer, og hovedforskjellen er i måten metodene behandler data (Brannen, 1992). Den kvantitative forskeren isolerer og definerer variabler og kategorier. Disse variablene er linket sammen for å formulere hypoteser ofte før data er innsamlet (Brannen, 1992). Kvalitative forskningsmetoder definerer ofte generelle konsepter, og underveis i forskningen forandres definisjonene. Brannen (1992) argumenterer for at hvordan datainnsamlingen foregår er et annet viktig skille mellom kvalitativ og kvantitativ forskning. I kvalitativ metode bruker forskeren seg selv som instrument, og tolkningen blir påvirket av egne antakelser. Innen kvantitativ metode er instrumentet mindre fleksibelt.

### **3.3 Datainnsamling**

Innsamlingen av datagrunnlaget i denne oppgaven har vært todelt. I forbindelse med den kvantitative metoden benyttet vi KOSTRA-tall, for å få en helhetlig oversikt over nøkkeltall i tidsperioden 2011-2018. Formålet med datainnsamlingen tilknyttet den kvantitative metoden var å innhente nøkkeltall som netto driftsresultat, lånegjeld eksklusive pensjonsforpliktelser og disposisjonsfond. Begrunnelsen for å ekskludere 2009 og 2010 i den kvantitative analysen var at finanskrisen antakeligvis ville påvirke kommuneøkonomien i denne perioden. Eksklusjonen av år rundt økonomiske kriser har også blitt gjort i tidligere studier av handlingsregler (se for eksempel Foremny, 2014). I forbindelse med den kvalitative designet, var formålet å innhente informasjon om hva kommuner kommenterte rundt egne handlingsregler, og telle antall brudd på de forskjellige handlingsreglene.

### **3.4 Kvantitativ metode**

Hovedformålet med den kvantitative analysen er å besvare forskningsspørsmål 2 og 3:

- 2. Forekommer det en signifikant endring i størrelsen på regnskapspostene handlingsreglene gjelder for etter handlingsreglene blir implementert?*

### 3. *Hvilke funksjoner kan handlingsregler ha i norske kommuner?*

Store deler av februar ble brukt til å gjennomgå tidligere forskning, for å se på forskjellige måter å gjøre en kvantitativ studie av økonomiske handlingsregler på subnasjonalt nivå. Her fant vi at mye av den tidligere forskningen var gjort ved komparative studier mellom enheter med og uten handlingsregler (se for eksempel Brooks, Halberstam og Phillips, 2016), samt at veldig lite av forskningen var gjort på subnasjonalt nivå.

En kvantitativ analyse av effekten av handlingsregler kan vær utfordrende, da det ofte oppstår problemer tilknyttet endogenitet (Grembi, Nannicini og Troiano, 2016). Det vil si at de kommunene som har handlingsregler allerede har et større fokus på bærekraftig økonomisk drift. Flere av de tidligere studiene som gjennomførte en komparativ analyse, mellom enheter med og uten handlingsregler, har blitt kritisert for nettopp dette. Flere mener at effekten av handlingsreglene kunne være overdrevet i disse analysene (Braun og Tommasi, 2001; Heinemann, Moessinger og Yeter, 2018). I et forsøk på å unngå dette problemet ønsket vi å undersøke de samme kommunene over tid, før og etter de innførte en handlingsregel. Vi mener dette vil fjerne deler av problemet med endogenitet. En kan derimot argumentere for at endogenitet fortsatt kan være et problem i denne analysen. Innføringen av handlingsregler kan komme som et resultat av økt fokus på bærekraftig økonomisk styring. Det er ikke utenkelig at deler av effekten som blir målt i den kvantitative analysen kunne skjedd kun basert på det nye fokuset, uten handlingsreglene. Dette er en av flere grunner til at vi valgte å supplere den kvantitative analysen med et dokumentstudium.

#### **3.4.1 Paneldata**

Basert på tidligere forskning kom vi frem til at en kvantitativ analyse av paneldata, var den mest hensiktsmessige måten å undersøke forskningsspørsmål 2.

Paneldata er en longitudinell analyse med gjentakende observasjoner av samme tverrsnitt over flere tidsperioder (Wooldridge, 2010). Vår analyse vil bruke et retrospektivt design da vi har samlet inn historiske data fra kommuner. Det skilles mellom tre typer paneldataanalyser: «Pooled cross section», «random effects» og «fixed effects». «Pooled cross section» tar tilfeldige observasjoner fra et bestemt utvalg over tid. Random- og fixed effects modellene blir brukt i datasett hvor en har gjentatte observasjoner av samme observasjonsobjekt med et gitt tidsintervall mellom hver observasjon. Et slikt datasett kan brukes til å plukke opp uobserverte karakteristikk ved hvert individ eller objekt som blir observert, samt

variasjoner knyttet til hver tidsperiode. Denne typen analyser blir dermed ofte kalt «unobserved effect» analyser og det er denne typen analyse vi gjør i vår oppgave (Wooldridge, 2010). En slik «unobserved effect» modell kan utformes på generell form;

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it} + v_i + \rho_t + \varepsilon_{it}$$

hvor  $v_i$  er et idiosynkratisk feilledd knyttet til hvert analyseobjekt og  $\rho_t$  tar for seg tidsspesifikke effekter (Wooldridge, 2010). Det skilles mellom balansert og ubalansert paneldata-analyser hvor ubalanserte analyser mangler observasjoner for enkelte år. Datasettet i vår analyse har observasjoner fra alle år, og er dermed balansert.

I vår analyse bruker vi en fixed effects modell. Det virker rimelig å anta at det finnes en korrelasjon mellom uobserverte individuelle karakteristikk ved hver enkelt kommune, og forklaringsvariablene i modellen. Dette bryter antakelsen for «random effects» modellen. Fixed effect analyser virker også å være en standard i tidligere forskning på subnasjonale handlingsregler. Kotia og Lledo (2016) skriver blant annet «The importance of these fixed effects cannot be overemphasized» i sammenheng med valget å kjøre en fixed effects modell. Eksempler på uobserverte effekter kan være forholdet mellom politikere og økonomiansvarlig i kommunen, eller unike økonomiske utfordringer kommunen står ovenfor som ikke blir plukket opp i modellen. Disse forholdene kan påvirke sannsynligheten for at en kommune innfører og bryter handlingsregler. Vi gjennomfører også en Hausman test for å sammenligne random og fixed effects modellene, for å bekrefte denne antakelsen.

Fra den første delen av dokumentstudiet i oppgaven fant vi at handlingsreglene i norske kommuner varierte på mange punkter, men det var fortsatt ting som gikk igjen. Vi identifiserte tre poster en stor andel av kommunene bruke i sine handlingsregler; Netto driftsresultat, disposisjonsfond og forskjellige tilnærminger til lånegjeld. Vi tok dermed utgangspunkt i disse postene og valgte å bruke dem som endogene variabler i vår analyse.

### **3.4.2 Vår modell**

Vi har 6 hypoteser vi ønsker å teste i den kvantitative analysen:

Hypotese 1: *Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekt øker etter kommunen innfører en handlingsregel for disposisjonsfond*

Hypotese 2: *Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekt øker etter kommunen bryter en handlingsregel for disposisjonsfond*



Hypotese 3: *Langsiktig lånegjeld ekskludert pensjonsforpliktelser i % av brutto driftsinntekt reduseres etter kommunen innfører en gjeldsregel*

Hypotese 4: *Langsiktig lånegjeld ekskludert pensjonsforpliktelser i % av brutto driftsinntekt reduseres etter kommunen bryter en gjeldsregel*

Hypotese 5: *Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekt øker etter kommunen innfører en handlingsregel for netto driftsresultat*

Hypotese 6: *Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekt øker etter kommunen bryter en handlingsregel for netto driftsresultat*

For å teste disse hypotesene har vi laget 3 regresjonsmodeller som hver vil teste 2 av hypotesene. Modellene er i stor grad inspirert av Brooks, Halberstam og Phillips (2016) sin studie av økonomiske handlingsregler i byer i USA. Brooks' analyse inkluderte flere demografiske kontrollvariabler enn vi valgte å inkludere i vår analyse. Dette valget er begrunnet både i omfanget av oppgaven, og begrenset tilgang på data.

- 1)  $Disposisjonsfond\ i\ \%\ av\ driftsinntekt = \beta_0 + \beta_1 * Handlingsregel\ Disposisjonsfond_{it} + \beta_2 * Brudd_{it} + \beta_3 * Stort\ brudd_{it} + \beta_4 * Andel\ innbyggere + \beta_5 * Innbyggertall + v_i + \rho_t + \varepsilon_{it}$
- 2)  $Netto\ lånegjel\ i\ \%\ av\ driftsinntekter = \beta_0 + \beta_1 * Handlingsregel\ Gjeld_{it} + \beta_2 Brudd_{it} + \beta_3 * Andel\ innbyggere + \beta_4 * Innbyggertall + v_i + \rho_t + \varepsilon_{it}$
- 3)  $NDR\ i\ \%\ av\ driftsinntekt_{it} = \beta_0 + \beta_1 * Handlingsregel\ NDR_{it} + \beta_2 Brudd_{it} + \beta_3 * Stort\ brudd_{it} + \beta_4 * Andel\ innbyggere + \beta_5 * Innbyggertall + v_i + \rho_t + \varepsilon_{it}$

En signifikant positiv verdi på  $\beta_1$  i modell 1 og 3, og en signifikant negativ  $\beta_1$  i modell 2, vil støtte henholdsvis hypotese 1, 5 og 3. Signifikant positive verdier på  $\beta_2$  og  $\beta_3$  i modell 1 og 3 og negativ verdi på  $\beta_2$  i modell 2, vil støtte henholdsvis hypotese 2, 6 og 4.

*Handlingsregel NDR/Gjeld/Disposisjonsfond* er en dummyvariabel i hver modell for om kommunen har handlingsregelen for den posten som analyseres som endogen variabel. Denne

variabelen vil ta verdi 0 de årene kommunen ikke har en handlingsregel og 1 de årene kommunen har en handlingsregel.

*Brudd* er dummyvariabel som tar verdi 1 om kommunen brøt handlingsregelen forrige år og 0 om handlingsregelen ble holdt. Hensikten med denne variabelen er å se om en brutt handlingsregel har en effekt på neste års verdier.

*Stort brudd* er en gradering av størrelsen på bruddene, vi valgte å inkludere denne variabelen i analysen av NDR og disposisjonsfond hvor den tok verdi 1 dersom bruddet var henholdsvis over 1% og 3% fra terskelverdien kommunen hadde satt. I analysen av gjeld valgte vi å ekskludere denne variabelen da gjeldsreglene varierer i stor grad, og det er dermed vanskelig å definere et stort brudd.

$v_i$  tar for seg idiosynkratiske effekter tilknyttet hver kommune.

$\rho_t$  tar hensyn til årlige makroøkonomiske svingninger for enkeltår, eksempelvis styringsrente og markedskonjunkturer som påvirker alle kommunene. I analysen i Stata vil vi få med disse effektene ved å inkludere variabelen  $i$ . År.

*Andel innbyggere og Innbyggertall* er demografiske variabler som tar for seg henholdsvis andel av befolkningen mellom 15-74 år og total befolkning i tusener.

Når modellen var fastsatt startet datainnsamlingen. Vi tok utgangspunkt i tall fra tabell 12179 og 04681 fra KOSTRA hvor vi fant de tallene vi trengte for vår analyse (SSB, u.å.-a, u.å.-b). Vi hentet data for disposisjonsfond, lånegjeld ekskludert pensjonsforpliktelser og netto driftsresultat, samt innbyggertall og andel innbyggere mellom 15-74 i 2011-2018 for alle de 70 kommunene. Når dette var gjort behandlet vi rådataen i Excel før vi startet analysen. I Excel ble kommunene ID-kodet, dataen sortert kronologisk for hver kommune.

Hver analyse inkluderer kun kommuner som har den tilknyttede handlingsregelen, det vil si at når vi har netto driftsresultat som endogen variabel har vi kun med kommuner som har en handlingsregel tilknyttet netto driftsresultat. Dette gjør at har en ulik størrelse på utvalget i hver analyse. Henholdsvis 53, (424 observasjoner) 58 (464 observasjoner) og 53 (265 observasjoner), kommuner for disposisjonsfond, gjeld og netto driftsresultat.

### **3.4.3 Analyse av netto driftsresultat**

Da vi hentet datamaterialet møtte vi på noen utfordringer knyttet til netto driftsresultat. På grunn av en lovendring for hvordan momskompensasjon behandles i kommuneregnskapet er

ikke resultattall før og etter 2014 sammenlignbare. Tidligere ble momskompensasjonen fra investeringer ført i driftsregnskapet, og var dermed en del av driftsresultatet.

Momskompensasjonen fra investeringer ble gradvis overført fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet, 20% per år fra 2010 til 2014 (Korsmo, 2008). Dette fører til lavere forventet resultat for samtlige kommuner. TBU endret også sin anbefaling fra 3% til 2% netto driftsresultat i denne sammenheng (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2014). Den nyeste anbefalingen fra TBU er at norske kommuner bør ha et netto driftsresultat som tilsvarer 1.75 % av driftsinntekter (Aalen *et al.*, 2017)

Denne regelendringen gav oss slik vi så det tre muligheter:

- 1) Forsøke å fjerne momskompensasjon fra netto driftsresultatene før 2014 og analysere hele perioden.

Dette virket som den mest logiske løsningen, men viste seg å være problematisk. KOSTRA hadde ikke tallstørrelsen på momskompensasjon, og vi hadde ikke tilgang på alle regnskapene fra alle kommunene vi trengte. Dermed viste denne tilnærmingen seg å ikke være overkommelig med tanke på omfanget av oppgaven, og de tidsrammene vi måtte forholde oss til.

- 2) Dele opp analysen i før og etter 2014

Denne muligheten virket også logisk, men hadde noen svakheter. For det første vill utvalget i hver analyse ville bli svekket. Vi ville også ha mistet muligheten til å sammenligne tallene før og etter implementert handlingsregel hos kommuner som innførte handlingsregler i 2014, da tallene ikke er sammelignbare. I tillegg vil tallene før 2014 bli påvirket av at 20% mer av momskompensasjonen blir flyttet fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet hvert år.

- 3) Kun analysere NDR fra og med 2014 når hele momskompensasjonen fra investeringer var med i investeringsregnskapet.

Dette ble den løsningen vi endte opp med. Selv om det ikke var ideelt å miste deler av datasettet, var relativt få kommuner som innførte handlingsregler for netto driftsresultat før 2014. Dermed tror vi ikke vi mistet mye verdifull informasjon, og dette virker som det beste valget for vår oppgave.

### 3.4.4 Analyse av disposisjonsfond

Analysen av disposisjonsfond gikk mer etter planen. Vi inkluderer kun kommuner som har regler tilknyttet regnskapsposten disposisjonsfond. Den største utfordringen i denne sammenheng var at enkelte handlingsregler gjorde det vanskelig identifisere når en handlingsregel hadde blitt brutt. Problematikken var knyttet til at vi hadde et begrenset tallbasert datamaterialet tilgjengelig, samt den store variasjonen i formulering og hva som blir målt i reglene. Eksempler på regler for disposisjonsfond kan være andel av resultat som skal avsettes til disposisjonsfond, en prosentverdi på størrelsen av fondet eller at fondet skal øke i tråd med økningen i pensjonsforpliktelser. Flere av regelbruddene ble dermed funnet i dokumentstudiet, og deretter kodet inn i den kvantitative analysen.

### 3.4.5 Analyse av gjeld

Analysen av gjeld viste seg å være noe utfordrende da det var en veldig heterogen tilnærming til handlingsregler for gjeld. Reglene omhandler blant annet grenser for netto lånegjeld, lånegjeld ekskludert pensjonsforpliktelser, renteeksponert gjeld og renteutgifter. I tillegg til de forskjellige målene for gjeld i kommunene, var det et stort antall kommuner som hadde regel for egenfinansiering av investeringene. Dette er en regel vi antar ville ha en relativt direkte effekt på mengden gjeld kommunen tar opp, noe som støttes blant annet i økonomiplanen til Lørenskog kommune:

«En tilstrekkelig høy egenfinansiering av investeringer bidrar til lavere gjeldsoppbygging» fra økonomiplan 2019-2022 i Lørenskog kommune.

På grunn av de ulike tilnærmingene til å begrense gjeld måtte vi vurdere hva som var den mest hensiktsmessige måten å måle effekten av reglene. Vi vurderte hovedsakelig 2 muligheter:

- 1) Kun analysere den typen handlingsregler flest kommuner hadde

Den mest vanlige handlingsregelen blant kommuner var en grense for netto lånegjeld. Det er derimot kun 27 av de 58 kommunene med en gjeldsregel som har denne regelen. Dette valget ville resultert i en stor reduksjon i utvalget, noe som ville svekket den kvantitative analysen. I tillegg kunne en slik analyse gitt et feil bilde av handlingsregler for gjeld i norske kommuner generelt.

- 2) Inkludere alle gjeldsreglene og velge en mer generell gjeldspost som endogen variabel, med antakelsen om at de fleste gjeldsreglene vil påvirke denne posten.

Om vi skulle bruke denne tilnærmingen ville valget hovedsakelig stå mellom netto lånegjeld eller langsiktig gjeld ekskludert pensjonsforpliktelser som endogen variabel. Argumentene for å bruke netto lånegjeld var at dette var den vanligste handlingsregelen for gjeld. Vi mener derimot at dette ville ekskludere effekten av mange gjeldsregler vi inkluderte i analysen. Eksempelvis vil ikke nødvendigvis en kommune som oppnår målet sitt med å redusere langsiktig gjeld nødvendigvis redusere netto lånegjeld. Den andre muligheten var å bruke langsiktig lånegjeld ekskludert pensjonsforpliktelser som endogen variabel. Vi mener denne posten vil bli påvirket i større grad av de ulike gjeldsreglene. Valget falt til slutt på å inkludere alle gjeldsreglene i analysen, og bruke langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser som endogen variabel.

### **3.5 Validitet og reliabilitet i den kvantitative analysen**

Ringdal (2001) argumenterer for at en analyse har høy validitet om den faktisk måler det den ønsker å måle. Begrepet kan videre deles i intern og ekstern validitet. Intern validitet beskriver i hvilken grad en kan trekke kausale konklusjoner fra et eksperiment, mens ekstern validitet omhandler i hvilken grad resultatene er generaliserbare (Ringdal, 2001). Den kvantitative analysen i oppgaven har noen utfordringer tilknyttet intern validitet. En veldig heterogen tilnærming til handlingsregler i norske kommuner gjør det vanskelig å måle, og trekke kausale konklusjoner om effekten av handlingsreglene. Vi synes derimot det er rimelig å anta at resultatene fra analysen til en viss grad er generaliserbare innenfor norske kommuner. Hvis flere kommuner innfører økonomiske handlingsregler i fremtiden, vil det være rimelig å anta at de ville fått lignende resultater. Dette forutsetter at handlingsreglene som implementeres i stor grad er like dem som allerede eksisterer, og at andre kontekstuelle faktorer ikke endrer seg.

Reliabilitet beskriver i hvilken grad en annen studie av det samme fenomenet ville kommet til samme konklusjoner (Ringdal, 2001). Hvis studiens fremgangsmåte og design har påvirket resultatene vil dette redusere reliabiliteten. En høy reliabilitet vil dermed medføre en høyere validitet. Vi tror at resultatene fra den kvantitative analysen kan være noe svake alene, men sett sammen med dokumentstudiet vil vi argumentere for høy reliabilitet i resultatene samlet. Vi har også i flere tilfeller vist til ulike fremgangsmåter vi vurderte, og begrunnet hvorfor vi

valgte en av dem, noe som vil gi leseren en mulighet til å vurdere i hvilken grad en er enig eller uenig i valgene som er tatt.

### **3.5.1 Den kvantitative analysens robusthet**

Den kvantitative analysen gjennomføres ved å først kjøre ulike tester for å bestemme hvilken form for paneldataanalyse som vil passe best for datasettet. Paneldata er en kombinasjon av tverrsnitt og tidsserieanalyse, derfor vil ofte både autokorrelasjon og heteroskedastisitet være utfordringer i analysen (Resultatene vedlagt i appendix).

Paneldata er basert på en antakelse om ingen autokorrelasjon i det idiosynkratiske feilleddet. Autokorrelasjon i paneldata vil påvirke standardfeilene i analysen og dermed gjøre resultatene dårligere (Drukker, 2003). Vi tester for autokorrelasjon ved hjelp av Wooldridge's test for autokorrelasjon. Resultatene tilsier forkaster vi nullhypotesen om ingen autokorrelasjon i modell 1 og 2. Resultatene for modell 3 indikerer ikke at vi nødvendigvis må forkaste  $H_0$ , men vi mistenker dette kan være grunnet det reduserte datasettet for modell 3.

Videre testet vi dataene våre for heteroskedastisitet, altså om det er konstant varians i feilleddene. Her bruker vi en modifisert Walds test, da en vanlig Breusch-Pagan test ikke anbefales for  $N > T$  paneldatasett. Denne testen har nullhypotesen  $H_0$ : Homoskedastisitet. Basert på resultatene forkastes  $H_0$ , vi har heteroskedastisitet i feilleddene.

Resultatene fra begge disse testene gjør at det er nødvendig med klynging av dataen og robuste standardfeil i samtlige analyser. Dette tillater korrelasjon for feilleddene innad i en kommune.

### **3.5.2 Svakheter ved den kvantitative analysen**

Den kvantitative analysen har noen svakheter vi ikke kommer utenom. Vi har et begrenset antall observasjoner, noe som svekker analysen. Utvalget inkluderer derimot alle kommuner i Norge som kommenterer at de har handlingsregler i offentlige dokumenter. Norske kommuner har også en noe heterogen tilnærming til økonomiske handlingsregler. Små forskjeller i hva som måles, og hvordan handlingsreglene brukes vil påvirke resultatene i den kvantitative analysen. En annen faktor som kan svekke den kvantitative analysen er at kommuneøkonomien er stor og blir påvirket av veldig mange eksterne faktorer vi ikke har mulighet til å inkludere i modellen. Til tross for disse svakhetene mener vi at funnene i den

kvantitative analysen kan gi et verdifullt grunnlag for diskusjon, sett i sammenheng med dokumentstudiet.

### **3.6 Dokumentstudiet**

Formålet med dokumentstudiet er å undersøke forskningsspørsmål 1 og delvis 3:

- 1) *Hvordan forholder kommuner seg til overholdelsen av handlingsreglene?*
- 3) *Hvilke funksjoner kan handlingsregler ha i norske kommuner?*

Saunders, Lewis og Thornhill (2009) argumenterer for at et dokumentstudium kan benyttes når en skal fokusere på fortiden og endringer over tid. Dermed virker et dokumentstudium som en fornuftig tilnærming når en skal studere økonomiske handlingsregler. Tjora (2017) mener bruk av dokumenter er sentralt i de fleste forskningsprosjekter. I rene dokumentstudier bruker en kun dokumenter som empiri. Dette dokumentstudiet blir brukt for å komplementere den kvantitative analysen. Følgelig kan ikke oppgaven klassifiseres som et rent dokumentstudium. Dokumentstudiet i denne oppgaven har en kvantitativ- og kvalitativ del, som vil gjennomgå i dette delkapittelet. Videre skal vi gjennomgå hvordan en har gått frem for å innhente økonomiplaner, og hvordan datagrunnlaget har blitt analysert. Avslutningsvis fremkommer en diskusjon av dokumentstudiets metodekvalitet.

#### **3.6.1 Innhenting av økonomiplaner og årsberetninger**

Det første steget i dokumentstudiet var å innhente økonomiplaner og årsberetninger. I utgangspunktet ble kun økonomiplaner benyttet, men årsberetninger ble anvendt som en alternativ tilnærming, når kommuner ikke kommenterte handlingsregler i økonomiplanene. Dokumentstudiet analyserer økonomiplaner fra det året kommunen implementerte handlingsregelen til den nyeste tilgjengelige økonomiplanen. Kommunene i utvalget har implementert handlingsregler i perioden 2009-2018. Dermed har noen kommuner hatt handlingsregler lengre enn andre. Dette medfører at datainnsamlingen for kommuner som har hatt handlingsregler lenger er mer tidkrevende. Årsaken til dette er at en må innhente flere økonomiplaner for å kartlegge hvordan de forholder seg til handlingsreglene. I den nyeste økonomiplanen fra 2019-2022 kommenterer kommuner senest regnskapstall fra 2017. Dette medfører at kommuner som har implementert handlingsregler i 2018 ikke inkluderes i den kvalitative delen av dokumentstudiet. Alle kommuner som har implementert handlingsregler vil likevel bli tatt med i den kvantitative delen av dokumentstudiet, som presenterer antall

brudd i forbindelse med netto driftsresultat, gjeld og disposisjonsfond ved hjelp av KOSTRA tall.

### **3.6.2 Dokumentstudiets fremgangsmåte**

Tjora (2017) argumenterer for at det er viktig å redegjør godt for hvorfor den aktuelle empirien er valgt ut i forbindelse med dokumentstudier. Det vil være viktig å ha klare utvalgsriterier når en søker etter dokumenter, slik at en ikke drukner i empiri (Tjora, 2017). I forbindelse med vårt dokumentstudium fokuserer vi på alle kommuner som har implementert økonomiske handlingsregler. Vi undersøker hvor ofte brudd av økonomiske handlingsregler forekommer, hvorfor økonomiske handlingsregler implementeres, og hvordan kommuner forholder seg til overholdelsen av økonomiske handlingsregler.

For å undersøke hvor ofte handlingsregler blir brutt, har vi telt hvor mange regelbrudd det har vært i tidsperioden 2009-2018. Ved en slik fremgangsmåte kan dokumentstudiet ses på som en kvantitativ metode. Dette er basert på at en ikke fokuserer på meninger, men heller tallgrunlaget (Smith, 2017). Vi benyttet nøkkeltall fra KOSTRA for å analysere hver enkelt handlingsregel som kommuner har implementert. Analysen av hvor mange brudd som var gjort for netto driftsresultat og disposisjonsfond ble gjennomført effektivt med KOSTRA tall som verktøy. Handlingsreglene for gjeld varier i stor grad mellom kommunene og var dermed mer tidkrevende. Videre lagde vi en komplett oversikt over alle kommuner som har gjort regelbrudd fra 2009-2018, og sorterte regelbruddene inn etter år.

Årsaker til implementering og hvordan kommuner forholder seg til overholdelsen av økonomiske handlingsregler ble besvart ved hjelp en kvalitativ fremgangsmåte. I forbindelse med hvorfor handlingsregler ble implementert fokuserte vi på økonomiplanen fra året handlingsregler først ble implementert. Majoriteten av kommunene som kommenterte årsak til innføring av handlingsregler, nevnte det første gang handlingsregler ble nevnt. De øvrige kommunene som ikke kommenterte det første gang, omtalte som regel årsak eller funksjonen til handlingsregler i nyere økonomiplaner. Det er et fåtall kommuner som ikke eksplisitt hadde nevnt årsaker til implementering i økonomiplanene.

Når oversikten for årsaker til implementering var ferdigstilt, var neste steg å sortere informasjonen. I forbindelse med årsak til implementering var en ute etter likhetstrekk eller fellesnevner, som kan gi en indikasjon på hvorfor kommuner valgte å innføre økonomiske



handlingsregler. Informasjonsgrunnlaget fra økonomiplaner ble sortert etter hvilke kommentarer som gikk mest igjen blant kommuner.

Analysen av hvordan kommuner forholder seg til overholdelsen av økonomiske handlingsregler, ble gjort ved å lage en komplett oversikt over kommuner som har innført handlingsregler, og brutt disse i tidsperioden 2009-2017. I forskrift om årsbudsjett jf. § 15 andre ledd; det stilles et krav om at årsbudsjett skal foreligge som eget dokument senest 15 januar i det år budsjettet gjelder for, og fristen for årsbudsjett og økonomiplan kan skje integrert og framstillingen skjer samlet (Forskrift om Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2001). Dette gir oss klare føringer for hvilke økonomiplaner kommuner kan potensielt kommentere ulike brudd av handlingsregler. Hvis eksempelvis en kommune har brutt handlingsregler i 2017, vil økonomiplan fra 2019-2022 være aktuell for innhenting av empiri.

Fremgangsmåten til hva kommuner kommenterer i forbindelse med overholdelsen av de økonomiske handlingsreglene, er lik metoden brukt tidligere på årsaker til implementering av handlingsregler. Dette betyr at kommentarene ble sortert etter hvor hyppig de forekom. På den måten kunne vi dra kvalitative slutninger i forbindelse med hvordan kommuner forholder seg til overholdelsen av handlingsregler knyttet til netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsregler.

### **3.7 Dokumentstudiets metodekvalitet**

Tjora (2017) mener det ofte benyttes tre kvalitetskriterier innen kvalitativ forskning som er pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet. Pålitelighet handler om hvorvidt en oppfatter en klar sammenheng mellom empiri, analyse og resultater i en undersøkelse, og at dette ikke er styrt av personlige, politiske eller andre faktorer som ikke er redegjort for. Tjora (2017) mener at en også innenfor kvalitative studier kan stille spørsmålet man bruker for å teste pålitelighet i kvantitative studier: Ville resultatene blitt de samme dersom en annen forsker gjorde samme jobben? Han argumenterer videre for at en ikke trenger å svare klart ja på dette spørsmålet, for å ha høy pålitelighet i forskningen. Gyldighet knyttes til spørsmålet om de svarene en finner i forskning, faktisk er svar på de spørsmål vi forsøker å stille. Generaliserbarhet er knyttet til forskningens relevans utover de enheter som faktisk blir undersøkt.

### 3.7.1 Pålitelighet

I forbindelse med vårt dokumentstudium skal påliteligheten til antall brudd, og sortering av kommentarer fra økonomiplaner diskuteres.

Påliteligheten til antall regelbrudd er relevant å diskutere for å sikre at en kan stole på tallgrunnlaget som presenteres i kapittel 4. Telleprosessen ble gjennomført på to ulike tidspunkt, for å sikre at antall brudd er nøyaktig og pålitelig. Det totale antallet brudd på handlingsregler i tidsperioden 2009-2018 var 162. Videre telte vi antall regelbrudd for netto driftsresultat, gjeldsregler og disposisjonsfond individuelt og disse regelbruddene summert gir 162. Dette betyr at vi er relativt sikker på at det ikke er forekommet tellefeil i forbindelse med antall regelbrudd. En kan likevel ikke garantere at det har forekommet tellefeil. Det kan eksempelvis være at vi har telt brudd på en kommune som i realiteten ikke har gjort et regelbrudd, og motsatt ikke inkludert kommuner som har gjort brudd. Basert på at telleprosessen ble gjennomført på to ulike tidspunkt, mener vi påliteligheten av funnene er høy.

Påliteligheten til den kvalitative delen av dokumentstudiet er avhengig av om det er foretatt korrekte slutninger, når kommentarene ble sortert fra økonomiplaner til kommuner. Tolkningen i dokumentstudiet forekom når en skulle se etter likhetstrekk eller fellesnevner til hvorfor handlingsregler implementeres og hva som påvirker overholdelsen av reglene. Det vil være rimelig å anta at en annen forsker som utførte samme jobb, i stor grad ville kommet frem til lignende funn. Det som kan svekke påliteligheten er hvis vi eksempelvis har oversett kommentarer fra kommuner som bryter handlingsregler. Vi har vært gjennom disse dokumentene flere ganger, for å kvalitetssikre at informasjonsgrunnlaget er så presist som mulig. En kan ikke garantere at det ikke forekommet feil, men på bakgrunn av at dette har vært en repetitiv prosess, skal det være minimalt med mangler. Det vil alltid være ønskelig å kvalitetssikre resultatene så mye som mulig, men dette er tidkrevende arbeid. Utover dette vil kvaliteten på analysen være avhengig av kvaliteten på KOSTRA-tallene, økonomiplaner og årsberetninger til kommuner. Hvis eksempelvis økonomiplaner er av dårlig kvalitet, kan dette også påvirke analysen og funnene i oppgaven. Sounders, Lewis og Thornhill (2009) understreker også dette poenget; det eksisterer en risiko for at dokumenter ikke inneholder presis informasjon som er nødvendig for å besvare den overordnede problemstillingen. På bakgrunn av dette mener vi informasjonsgrunnlaget fra økonomiplaner har relativt høy pålitelighet.

### **3.7.2 Gyldighet**

Gyldigheten handler om en logisk sammenheng mellom prosjektets utforming og funn, og de spørsmål man søker svar på (Tjora, 2017). På bakgrunn av problemstillingen valgte vi å komplementere den kvantitative analysen med et dokumentstudium. Årsaken til at dokumentstudiet ble valgt, er for å få et mer nyansert bilde av hvordan økonomiske handlingsregler påvirker norske kommuner, enn det den kvantitative analysen gir alene. På bakgrunn av dette kan en argumentere for at det er en logisk sammenheng mellom prosjektets utforming og funn, samt spørsmål en søker svar på.

### **3.7.3 Generaliserbarhet**

Tjora (2017) skiller mellom tre typer generaliserbarhet; naturalistisk-, moderat-, og konseptuell generalisering. Naturalistisk generalisering innebærer at rapporteringen i forskningen redegjør godt nok for detaljene som er studert, slik at leseren selv kan vurdere gyldigheten av funnene til eksempelvis leserens egen forskning. Moderat generaliserbarhet omhandler at det er opp til forskeren å beskrive hvilke situasjoner resultatene vil kunne være gyldige. Konseptuell generalisering omhandler i hvilken grad en utvikler konsepter, typologier eller teorier som vil ha relevans for andre tilfeller enn det som er studert (Tjora, 2017). I sammenheng med vår oppgave vil både naturalistisk og moderat generaliserbarhet være av interesse å diskutere.

Gjennom metodekapittelet har vi gjennomgått hvilke valg vi har gjort i forhold i metodisk fremgangsmåte og hvordan vi har hentet data. Dette gjør at vi vil argumentere for at studien er naturalistisk generaliserbar. Det kommer klart frem hva vi har gjort og leseren kan selv vurdere i hvilken grad han mener valgene er fornuftige.

En kan argumentere for at generaliserbarheten til vår oppgave også faller inn under kategorien moderat generaliserbarhet. Bakgrunnen for dette er basert på at funnene fra dokumentstudiet sannsynligvis kun er relevant for norsk kommunal sektor med fokus på økonomisk bærekraft. Følgelig kan resultatene fra dette dokumentstudiet være generaliserbare for forskere som skal belyse lignende tematikk i fremtiden.

## 4. Resultater

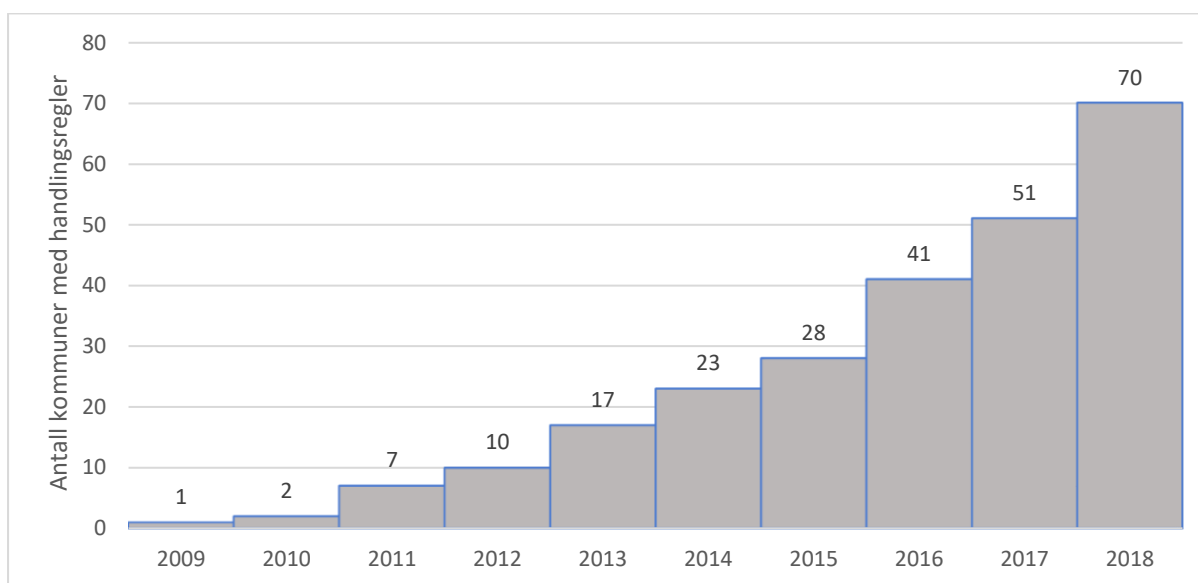
Flere tidligere studier har funnet en kausal effekt mellom økonomiske handlingsregler og regnskapspostene de gjelder for (se for eksempel Brooks, Halberstam og Phillips, 2016; Kotia og Lledo, 2016). Disse tidligere studiene har derimot blitt kritisert for enkelte svakheter tilknyttet endogenitet (Heinemann, Moessinger og Yeter, 2018). Denne oppgaven forsøker å gi et helhetlig bilde av de økonomiske handlingsreglene i norske kommuner, ved å kombinere både kvantitative og kvalitative data. I dette kapitlet vil først gi en presentasjon av oppbygningen av norsk offentlig sektor, for å gi et grunnlag for å diskutere handlingsreglene. Deretter vil en kort historisk gjennomgang av implementeringen av handlingsregler i norske kommuner bli presentert. Videre vil resultatene fra den kvantitative analysen blir presentert sammen med noen andre statistikker tilknyttet de tre analysene. Avslutningsvis presenteres resultatene fra dokumentstudiet.

### 4.1 Offentlig sektor i Norge

Oppbygningen av offentlig sektor i Norge beskrives ofte ved å skille mellom statlig og kommunalt nivå, eller henholdsvis sentralt og lokalt nivå (Mellemvik, Nesbakk og Mauland, 2012). Sentralt nivå består av nasjonalt-, stortings-, regjerings-, departements- og virksomhets-nivåer. Lokalt nivå deles inn i fylkeskommunalt nivå og primærkommuner. I Norge finnes det 19 fylkeskommuner og 422 primærkommuner. Antallet primærkommuner har gjennomgått en kontinuerlig reduksjon de siste årene, noe som fortsetter ved flere kommunesammenslåinger planlagt i 2020 (Regjeringen.no, u.å.-c).

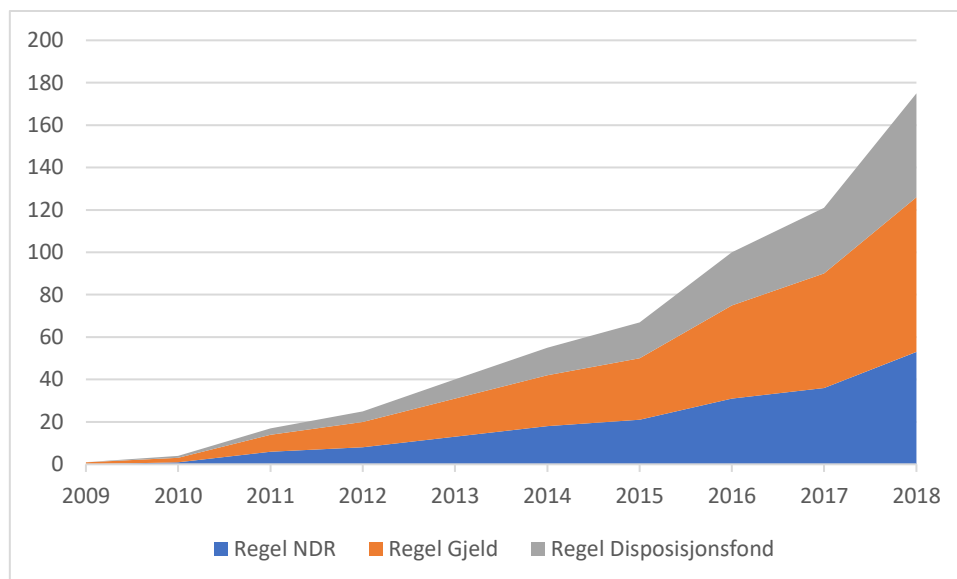
Når en skal diskutere effekten av handlingsregler, er det også nyttig å ha et innblikk i inntektskildene til norske kommuner, og i hvilken grad de har kontroll over sin egen økonomiske situasjon. Inntektene til norske kommuner deles inn i frie og bundne inntekter (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2019). Frie inntekter er de inntektene kommunen selv bestemmer hvordan de disponerer. Kommunal og moderniseringsdepartementet beregner at frie inntekter består av omtrent 55% skatteinntekter og 45% rammetilskudd. Sammen med momskompensasjon står frie inntekter for omtrent 80% av de kommunale inntektene. Bundne inntekter er øremerkede til et spesifikt formål og består av tilskudd, gebyrer og egenbetalinger.

## 4.2 Implementering av handlingsregler i norske kommuner



Figur 5: Implementering av handlingsregler i norske kommuner over tid

En ser ut fra figur 5 at det har vært en stadig økning i antall kommuner som implementerer handlingsregler hvert år. Handlingsreglene i norske kommuner skiller seg fra internasjonale standarder på flere punkter. De er selvpålagte, og ofte ikke-bindende, i tillegg til at resultatregler er vanligere i norske kommuner (se figur 1 i Kotia og Lledo, 2016)



Figur 6: Fordeling mellom de ulike typene handlingsregler

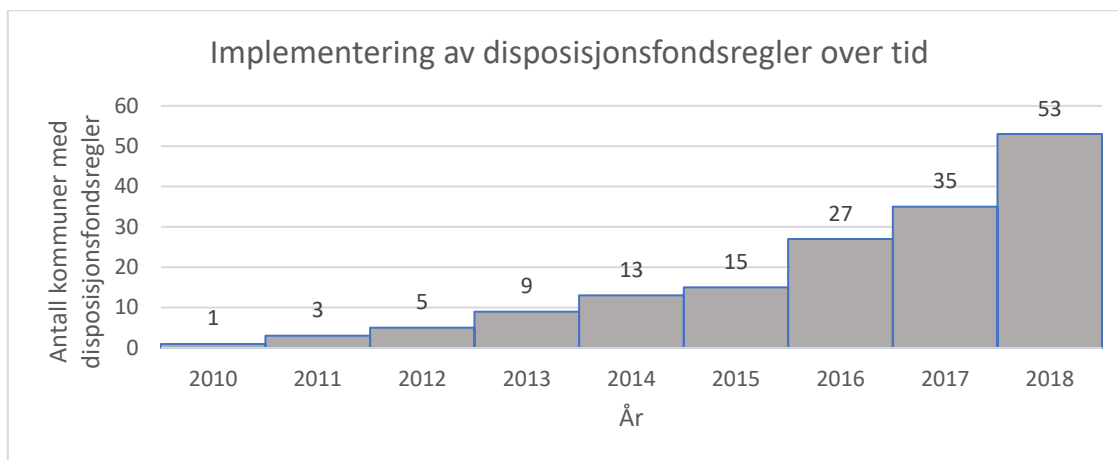
Handlingsreglene i norske kommuner knytter seg i stor grad til størrelsen på regnskapspostene netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeld. Flere av kommunene refererer til teknisk beregningsutvalg (TBU) sine anbefalinger når de begrunner hvorfor disse postene ble valgt som mål i handlingsreglene. TBU skriver i sin rapport for kommunal og fylkeskommunal økonomi at de betrakter netto driftsresultat som «hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren» (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2018 s.1).

De økonomiske handlingsreglene i norske kommuner varierer på mange punkter. Både antallet regler kommunene implementerer, og hvordan kommunene forholder seg til reglene er forskjellig. Flere har tilpassede handlingsregler tilknyttet kommunens unike situasjon. Det er derimot ingen kommuner i vårt utvalg som har selvpålagte begrensninger på hvordan de skaffer seg inntekter. Dette kan ses som en svakhet ved handlingsreglene i norske kommuner, da Grembi, Nannicini og Troiano (2016) fant at en handlingsregel oftest ble oppnådd gjennom økte skatter, ikke gjennom reduserte utgifter.

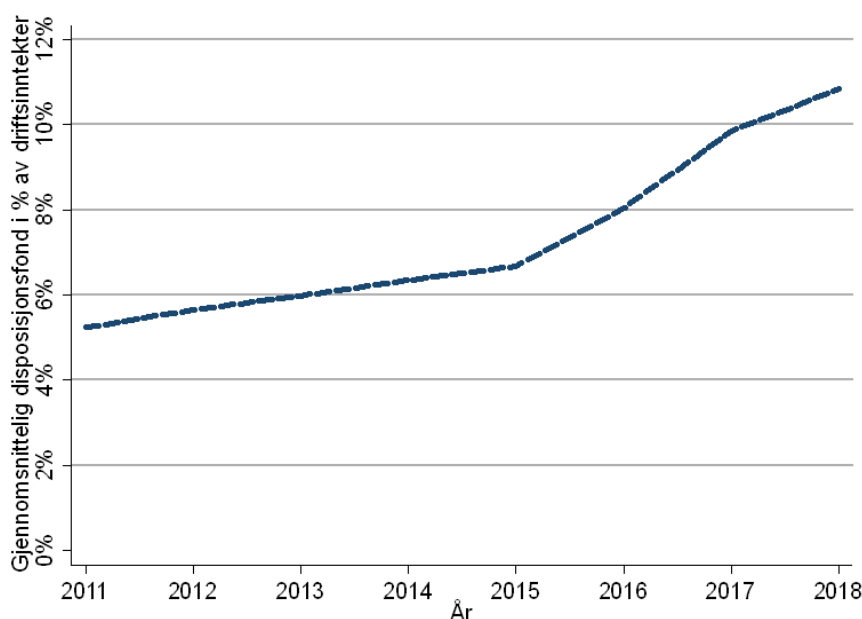
## **4.2 Empiri fra den kvantitative analysen**

Målet med den kvantitative analysen er å undersøke hvorvidt det forekommer en signifikant endring i regnskapspostene handlingsreglene gjelder for etter implementering. Resultatene fra den kvantitative analysen vil deles opp i tre deler, en for hver av de tre typene handlingsregler vi analyserer. Resultatene vil presenteres sammen med noen statistikker tilknyttet reglene, og en kort tolkning av hva resultatene kan bety for effekten av de forskjellige typene handlingsregler.

## 4.2.1 Resultater fra modell 1: Disposisjonsfondsregler



Figur 7: Implementering av disposisjonsfondsregler



Figur 8: Gjennomsnittlig størrelse på disposisjonsfond i utvalget over tid

Analysen av disposisjonsfond inkluderer 53 kommuner. Blant disse kommunene ble de fleste handlingsreglene implementert mellom 2016 og 2018. Figur 6 og 7 indikerer en sammenheng mellom antall kommuner med handlingsregler for disposisjonsfond, og den gjennomsnittlige størrelsen på disposisjonsfondet til kommunene i utvalget.

Sammenhengen mellom handlingsregler for disposisjonsfond og størrelsen på disposisjonsfondet forsterkes videre i den kvantitative analysen av modell 1.

Tabell 1: Resultater fra modell 1

Fixed-effects (within) regression		Number of obs	=	424	
Group variable: ID		Number of groups	=	53	
R-sq:		Obs per group:			
within	= 0.4749	min	=	8	
between	= 0.0423	avg	=	8.0	
overall	= 0.1026	max	=	8	
corr(u_i, Xb) = -0.4088		F(13,52)	=	9.58	
		Prob > F	=	0.0000	
(Std. Err. adjusted for 53 clusters in ID)					
Dispfondi	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
RegelDisp	.0075711	.0061756	1.23	0.226	-.0048212 .0199634
Årsidenimplementertregel	.0059591	.0023964	2.49	0.016	.0011505 .0107678
Bruttregeldispifjor	-.0134154	.010488	-1.28	0.207	-.0344611 .0076303
StortbruddOver3	-.0012889	.0133943	-0.10	0.924	-.0281665 .0255888
Innbyggertalli1000	.0011216	.0017953	0.62	0.535	-.0024809 .0047242
Andelinnbyggeremellom1574	-.3381573	.5981393	-0.57	0.574	-1.538412 .862097
År					
2012	.0045751	.0031551	1.45	0.153	-.0017561 .0109063
2013	.0066101	.0054128	1.22	0.228	-.0042514 .0174717
2014	.0092098	.0072625	1.27	0.210	-.0053635 .0237832
2015	.0108591	.0090239	1.20	0.234	-.0072486 .0289668
2016	.0193486	.0103494	1.87	0.067	-.001419 .0401162
2017	.03242	.011232	2.89	0.006	.0098814 .0549587
2018	.0335367	.01211	2.77	0.008	.0092362 .0578371
_cons	.2772456	.4430725	0.63	0.534	-.6118445 1.166336
sigma_u	.05704083				
sigma_e	.02296798				
rho	.86048606	(fraction of variance due to u_i)			

Tilknyttede hypoteser:

**Hypotese 1:** *Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekt øker etter kommunen innfører en handlingsregel for disposisjonsfond*

Analysen av disposisjonsfond indikerer støtte for hypotese 1. En kommune med handlingsregel for disposisjonsfond har forventet 0.76% større disposisjonsfond i % av driftsinntekter. I tillegg forventes disposisjonsfondet å øke med 0.6% av driftsinntektene per år kommunen har handlingsregelen. Dummyvariabelen for handlingsregel har noe svak signifikans, mens variabelen for antall år er signifikant på 5% nivå. Dette virker fornuftig da kommuner antakelig vil bruke tid på å bygge disposisjonsfondet etter innført handlingsregel.

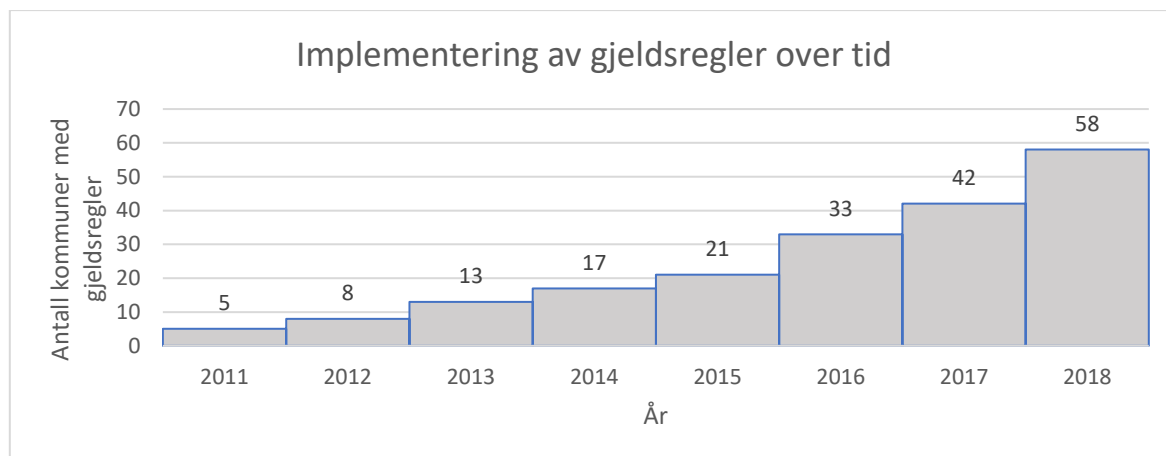
**Hypotese 2:** *Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekt øker etter kommunen bryter en handlingsregel for disposisjonsfond*

Hypotese 2 får ikke støtte i analysen, variabelen for brudd har negativ effekt på disposisjonsfond og er i liten grad signifikant. Variabelen for stort brudd har ingen signifikant

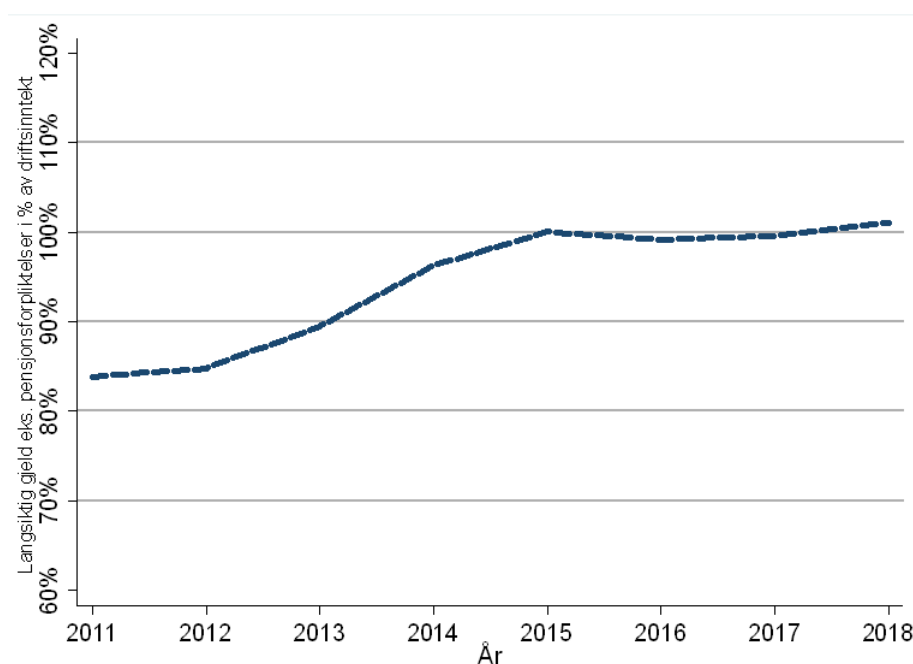


effekt. En grunn til dette kan være at vårt utvalg er begrenset. Utvalget inkluderer relativt få observasjoner med brudd og store brudd. Dette medfører svakheter i forbindelse med disse variablene, med mindre de viser veldig sterkt signifikant effekt.

#### 4.2.2 Resultater fra modell 2: Gjeldsregler



Figur 9: Implementering av handlingsregler tilknyttet gjeld



Figur 10: Gjennomsnittlig langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser i utvalget i perioden

Analysen for gjeldsregler inkluderer 58 kommuner. Det gjennomsnittlige gjeldsnivået blant kommunene i utvalget økte kraftig frem til 2015. I perioden etter dette holdt gjeldsnivået seg relativt stabilt. To mulige forklaringer på denne trenden kan være at riksrevisjonens

undersøkelse i 2015 hadde en effekt på kommuners forhold til gjeld (Riksrevisjonen, 2015). En annen mulighet er at flere av kommunene i utvalget implementerte handlingsregler for gjeld. Mest sannsynlig ligger forklaringen i en kombinasjon av disse faktorene i tillegg til andre eksterne påvirkninger.

Modell 2 undersøker effekten av handlingsregler for gjeld i kommunene i utvalget.

Tabell 2: Resultater fra modell 2

Fixed-effects (within) regression		Number of obs	=	464	
Group variable: ID		Number of groups	=	58	
R-sq:		Obs per group:			
within	= 0.2345	min	=	8	
between	= 0.0058	avg	=	8.0	
overall	= 0.0010	max	=	8	
corr(u_i, Xb) = -0.8673		F(12,57)	=	6.45	
		Prob > F	=	0.0000	
(Std. Err. adjusted for 58 clusters in ID)					
Gjeldexpensjoni	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
RegelGjeld	-.0443814	.0282451	-1.57	0.122	-.1009412 .0121785
Årsidenimplementertregel	-.0161135	.0178874	-0.90	0.371	-.0519324 .0197053
Brutthandlingsregelgjeld	.0350837	.026355	1.33	0.188	-.0176913 .0878588
Innbyggertalli1000	-.0155931	.0053217	-2.93	0.005	-.0262497 -.0049365
Andelinnbyggeremellom1574	1.724782	3.002397	0.57	0.568	-4.287415 7.736979
År					
2012	.0128652	.0132028	0.97	0.334	-.013573 .0393034
2013	.066153	.0350731	1.89	0.064	-.0040798 .1363858
2014	.1423462	.0489703	2.91	0.005	.0442848 .2404075
2015	.1887482	.0575825	3.28	0.002	.0734413 .3040551
2016	.2000488	.0604185	3.31	0.002	.0790629 .3210346
2017	.2220209	.0709127	3.13	0.003	.0800207 .3640211
2018	.2667295	.0793834	3.36	0.001	.107767 .4256919
_cons	-.1048787	2.219605	-0.05	0.962	-4.549561 4.339804
sigma_u	.57507318				
sigma_e	.14022343				
rho	.94388072	(fraction of variance due to u_i)			

Tilknyttede hypoteser:

**Hypotese 3:** *Langsiktig lånegjeld ex. pensjonsforpliktelser i % av brutto driftsinntekt reduseres etter kommunen innfører en gjeldsregel*

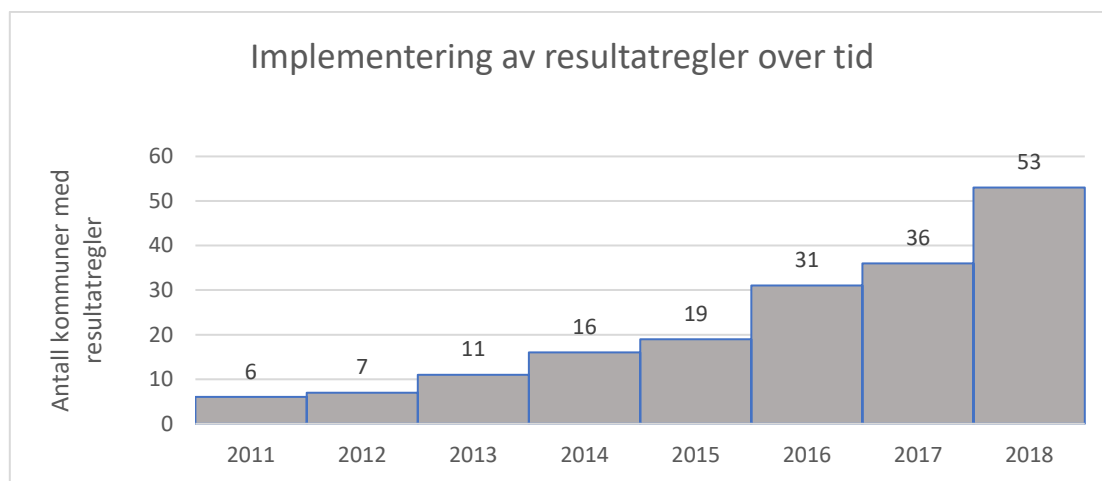
Analysen gir støtte til hypotese 3, effekten av implementering av en gjeldsregel går mot signifikant verdi på 10% nivå. En kommune med implementert handlingsregel for gjeld har en forventet 4.4% lavere langsiktig gjeld i % av driftsinntekter enn samme kommune før regelen blir implementert. Variabelen for år siden implementering har også negativ effekt på

gjeldsnivået, men effekten er lite signifikant. Effekten av handlingsregler kan være noe undervurdert i analysen, da flere kommuner har handlingsregler som ikke direkte er knyttet til å redusere gjelden.

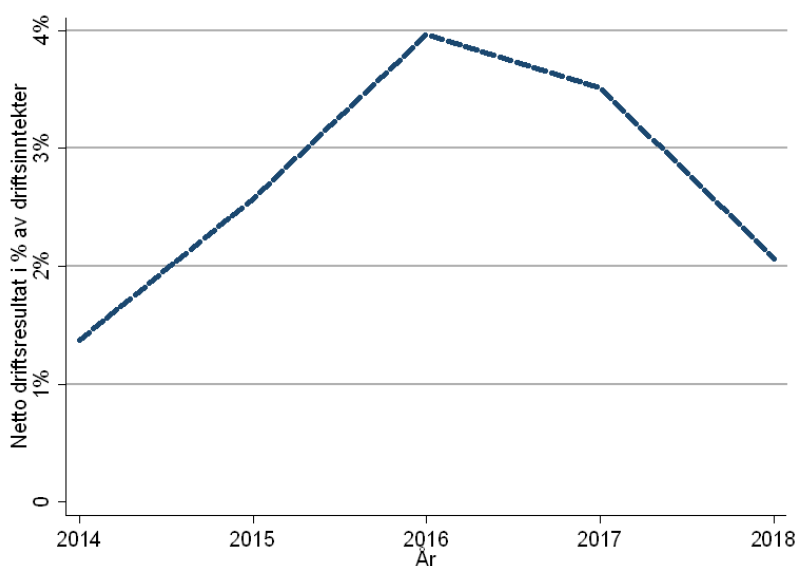
**Hypotese 4:** *Langsiktig lånegjeld ex. pensjonsforpliktelser i % av brutto driftsinntekt reduseres etter kommunen bryter en gjeldsregel*

Hypotese 4 får ikke støtte i analysen. Brudd på en handlingsregel for gjeld gir en forventet gjeldsøkning på 3.5% av brutto driftsinntekter. Resultatene indikerer at brudd på handlingsregler for gjeld ikke har en disiplinerende effekt i forhold til gjeldsnivået.

### 4.2.3 Resultater fra modell 3: Resultatregler



Figur 11: Implementering av handlingsregler for netto driftsresultat over tid



Figur 12: Gjennomsnittlig netto driftsresultat i utvalget i perioden

Antallet implementerte handlingsregler i utvalget ser ikke ut til å samvarierte med den gjennomsnittlige størrelsen på netto driftsresultat. Det gjennomsnittlige resultatet øker frem til 2016, men reduseres kraftig igjen årene etter.

Den svake sammenhengen mellom handlingsregel for resultat og det regnskapsmessige resultatet forsterkes gjennom den kvantitative analysen.

Tabell 3: Resultater fra modell 3

Fixed-effects (within) regression		Number of obs =		265		
Group variable: ID		Number of groups =		53		
R-sq:		Obs per group:				
within	= 0.1716	min	=	5		
between	= 0.0245	avg	=	5.0		
overall	= 0.0350	max	=	5		
corr(u_i, Xb) = -0.8318		F(10,52) =		6.92		
		Prob > F =		0.0000		
(Std. Err. adjusted for 53 clusters in ID)						
NDRi	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
RegelNDR	-.000047	.0081725	-0.01	0.995	-.0164463	.0163524
Årsiden	-.0018094	.0031483	-0.57	0.568	-.0081269	.0045082
Brudd	-.0111791	.0061745	-1.81	0.076	-.0235692	.0012111
Stortbrudd	.0260641	.0154839	1.68	0.098	-.0050066	.0571348
Innbyggertall1000	.0013537	.0019794	0.68	0.497	-.0026182	.0053256
Andelinnbyggeremellom1574	-.5494006	.6891423	-0.80	0.429	-1.932266	.8334646
År						
2015	.0122216	.0038346	3.19	0.002	.004527	.0199162
2016	.0275926	.0050343	5.48	0.000	.0174905	.0376947
2017	.025012	.008433	2.97	0.005	.00809	.041934
2018	.0113409	.010708	1.06	0.294	-.0101463	.0328281
_cons	.4026267	.5149825	0.78	0.438	-.6307614	1.436015
sigma_u	.0354699					
sigma_e	.02633529					
rho	.64463736	(fraction of variance due to u_i)				

Tilknyttede hypoteser:

**Hypotese 5:** Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekt øker etter kommunen innfører en handlingsregel for netto driftsresultat

Basert på resultatene bør vi forkaste hypotese 5. Handlingsregler for resultat har nærmest ingen effekt på netto driftsresultat i kommunene i utvalget.

**Hypotese 6:** Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekt øker etter kommunen bryter en handlingsregel for netto driftsresultat

Hypotese 6 blir til en viss grad støttet. Store brudd (over 1% fra målet) gir en forventning om et 2.6% bedre netto driftsresultat neste år. Denne effekten kan derimot være noe overvurdert da de fleste kommuner mest sannsynlig ønsker å forbedre et veldig dårlig resultat uavhengig av handlingsregel. Variabelen for brudd gir derimot et forventet 1.1% dårligere resultat i % av driftsinntekter neste år. Dette resultatet er noe overraskende, men kan muligens forklares ved at kommunene anser seg som nær målet og dermed fokuserer mindre på neste års resultat.

Det er vanskelig å trekke noen sterke kausale, og generaliserbare konklusjoner fra den kvantitative analysen. Dette er på grunn av det begrensede utvalget og utfordringene knyttet til måling av de ulike tilnærmingene til handlingsregler i norske kommuner. Resultatene gir derimot en indikasjon på at de forskjellige handlingsreglene har en ulik effekt, noe som vil bli diskutert i kapittel 5.

### **4.3 Empiri fra dokumentstudiet**

Resultatene fra dokumentstudiet presenteres i fire deler. Først kartlegges årsaker til implementering av handlingsregler. Deretter presenteres brudd på handlingsregler, hvor det først fremkommer en presentasjon av totalt antall brudd i perioden 2009-2018. Antall brudd deles videre inn i brudd på handlingsregler for netto driftsresultat, gjeld og disposisjonsfond. Avslutningsvis fremstilles kommentarer fra kommuner vedrørende overholdelsen av handlingsreglene.

#### **4.3.1 Årsak til implementering av handlingsregler**

De vanligste årsakene til implementering av handlingsregler i norske kommuner er et mål om en sunn og bærekraftig utvikling i økonomien, og forbedring kommunens økonomiske handlingsrom. Utover dette har 15 kommuner kommentert at gjeldsregler vil være viktig for å unngå større økninger i gjelden. Bodø kommune kommenterte i økonomiplan for 2017-2020:

«Innføring av økonomiske handlingsregler vil være en enkel metodikk for å sikre informasjon om kommunen har et tilstrekkelig økonomisk handlingsrom.

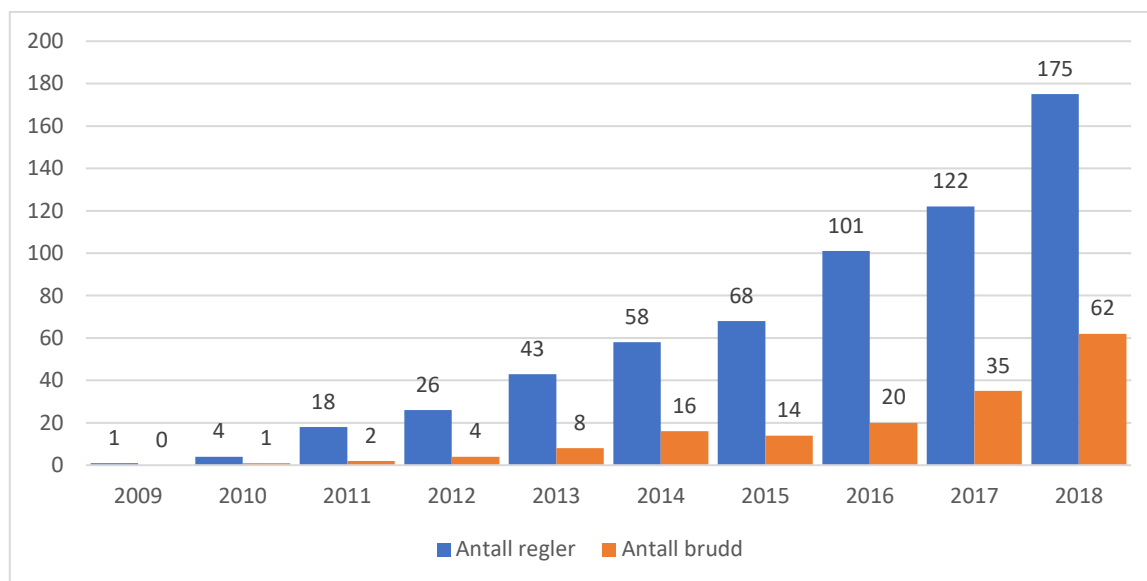
Handlingsreglene er enkle å forstå og gir fokus på kjernen i kommunens økonomi.»

Videre kommenterer enkelte kommuner at handlingsregler i utgangspunktet ble foreslått siden kommunen trengte en buffer for uventede utgifter og renteøkninger.

### 4.3.2 Presentasjon av totalt antall brudd

Siden introduksjon av handlingsregler i den kommunale sektor har kun 14 av 68 kommuner alltid overholdt handlingsreglene. Videre brøt 16 av 18 kommuner som innførte handlingsregler for 2018, minst én regel.

I figur 13 fremkommer antall handlingsregler som har blitt implementert årlig med tilhørende brudd.

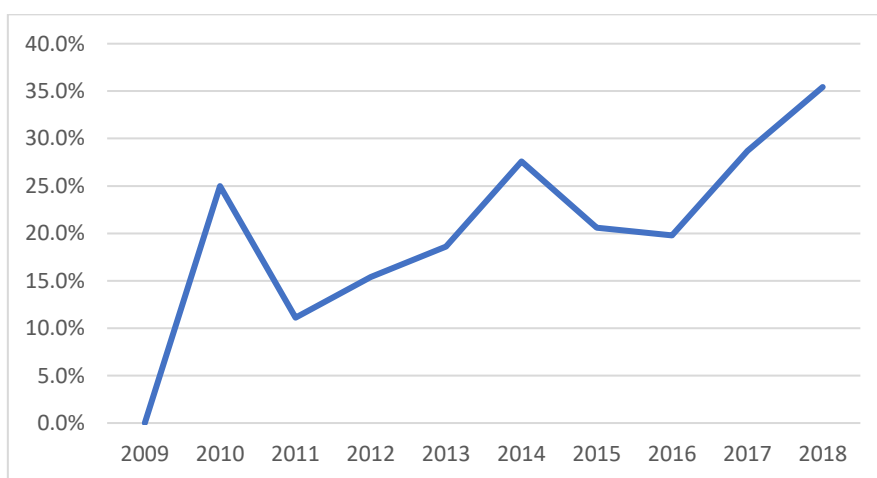


Figur 13: Antall handlingsregler og brudd

Den første handlingsregelen ble implementert i 2009 av Trondheim kommune, som gikk ut på at renter og avdrag ikke skal utgjøre mer enn 8 % av frie inntekter. Den andre kolonnen fra i tabellen representerer hvor mange implementeringer det har vært i perioden 2009-2018. I den tredje kolonnen fra venstre fremstilles hvor mange brudd det har vært i samme periode. Fra 2011 til 2018 kan en se at det har vært stor vekst i antall brudd på handlingsregler. Det har i 2015 vært en økning i antall handlingsregler som implementeres fra året før, men samtidig en liten reduksjon i antall brudd sammenlignet med 2014. En mulig årsaksforklaring er at i perioden 2014 til 2015 gikk den gjennomsnittlige styringsrenten ned 0.44 % (Norgesbank.no, u.å.). Dermed har kommuner hatt mindre rentekostnader, noe som kan bidra til et bedre netto driftsresultat. De øvrige årene etter 2015 har en solid vekst i antall handlingsregler som implementeres, og veksten i antall brudd har også økt betydelig.

Figur 14 viser en økende grad av brudd på handlingsregler. I 2016 brytes 21% av alle handlingsregler, mens tallet for 2017 og 2018 er henholdsvis 28.7% og 35.4%. Denne

utviklingen i antall brudd i prosent kan tyde på at kommuner i økende grad har problemer med å overholde selvpålagte regler. Våre data viser derimot at antall brudd reduseres etter hvor mange år handlingsreglene har vært implementert. 59% av alle handlingsregler brytes det første året de implementeres, mens tallene for de to neste årene er henholdsvis 52% og 42.5%. Dermed kan den økende graden av antall brudd skyldes økningen i antall kommuner som implementerte handlingsregler i 2017 og 2018.



*Figur 14: Årlig brudd i %*

### **4.3.3 Kommuner som bryter handlingsregler knyttet til netto driftsresultat**

I likhet med handlingsregler generelt, har det vært stor vekst i antall handlingsregler for netto driftsresultat. Flere kommuner vurderer, i liket med TBU, netto driftsresultat som en av de viktigste indikatorene for en sunn kommuneøkonomi (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2014). Den første handlingsregelen for NDR ble implementert i 2010. Tabellen nedenfor presenterer hvor mange kommuner som både implementerer regel for netto driftsresultat, og bryter disse i perioden 2010-2018.

Tabell 4: Kommuner som bryter handlingsregler tilknyttet netto driftsresultat

År	Antall kommuner med handlingsregel for NDR	Antall brudd på NDR	Regler brutt i %
2010	1	0	0
2011	6	0	0
2012	8	3	37.5%
2013	13	4	30.8%
2014	18	9	50.0%
2015	21	7	33.3%
2016	31	2	6.5%
2017	36	11	30.6%
2018	53	28	52.8%

I 2014 bryter halvparten av alle kommuner handlingsregler for netto driftsresultat. En mulig forklaring på dette er regelendringene tilknyttet momskompensasjon fra investeringer diskutert tidligere i oppgaven. Dette medførte at en inntektsreduksjon i driftsregnskapet (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2014). Enkelte kommuner kommenterer at de reduserte terskelverdien for handlingsregelen i denne sammenheng, men det er flere kommuner som ikke gjorde denne justeringen. 2016 er året med færrest brudd i forhold til andel kommuner som har regel for netto driftsresultat. Dette kan skyldes at styringsrenten var gunstig lav i perioden, og at kommune dermed ikke fikk kjenne konsekvensene av det høye gjeldsnivå vist i riksrevisjonens undersøkelse (Norges-bank.no, u.å.; Riksrevisjonen, 2015). Både i 2017 og 2018 øker antall brudd kraftig. Det er uklart hva som er årsaken til dette, men antallet nylig implementerte regler, og en stigende styringsrente i 2018 kan være medvirkende faktorer.

#### 4.3.4 Kommuner som bryter handlingsregler knyttet til gjeld

Tabell 5 inkluderer handlingsregler for netto lånegjeld, langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser, regler for netto avdrag og renter og regler for egenfinansiering av investeringer. Dette medfører at hvis kommuner har implementert flere handlingsregler knyttet til gjeld vil de telles flere ganger. Dette vil også gjelde brudd, hvis kommuner bryter to gjeldsregler samme år, telles det som to regelbrudd.



Tabell 5: Oversikt over kommuner som bryter handlingsregler tilknyttet gjeld

År	Antall handlingsregler relatert gjeld	Antall brudd	Regler brutt i %
2009	1	0	0 %
2010	2	1	50.0%
2011	8	1	12.5%
2012	12	1	8.3%
2013	18	2	11.1%
2014	24	4	16.7%
2015	29	5	17.2%
2016	44	13	29.6%
2017	54	18	33.3%
2018	73	24	32.9%

I forbindelse med kommuner som bryter handlingsregler tilknyttet gjeld er det få brudd fra 2009 til 2015, men en relativt stor økning i årene etter. Dette kan være koblet til redusert styringsrente. Fra 2011 til 2017 gikk styringsrenten ned fra 2.14 % til 0.50 (Norges-bank.no, u.å.). Dette kan ha medført en lavere terskel for å gjennomføre større investeringsprosjekter for kommuner. Det faktum at kommuner som har handlingsregler for gjeld bryter disse regelmessig, er med på å forsterke argumentet fra Riksrevisjonen (2015) om at kommuner har utfordringer knyttet til gjeld.

#### 4.3.5 Kommuner som bryter handlingsregler knyttet til disposisjonsfond

Handlingsregler tilknyttet disposisjonsfond har klart færrest brudd. Tabell 6 presenterer antall kommuner med handlingsregel for disposisjonsfond med tilhørende brudd. Fra 2011-2013 er det relativt få kommuner som har handlingsregler tilknyttet disposisjonsfond. Det er en sterk økning i kommuner som implementerer handlingsregler for disposisjonsfond fra 2014-2018.

Tabell 6: Oversikt over kommuner som bryter handlingsregler tilknyttet disposisjonsfond

År	Antall Kommuner med handlingsregel for disposisjonsfond	Antall brudd	Regel brutt i %
2010	1	0	0 %
2011	3	1	33.3%
2012	5	0	0 %
2013	9	2	22.2%
2014	13	3	23.1%
2015	17	2	11.8%
2016	25	5	20.0%
2017	31	6	19.3%
2018	49	10	20.4%

En ser fra tabellen at det gjøres få brudd på disposisjonsfondsregler. Fra 2016 til 2018 brytes omtrent 20 % av fondsreglene i snitt, som er lite sammenlignet med utviklingen til både netto driftsresultat og gjeldsregler. En mulig årsaksforklaring til at disposisjonsfondsregler overholdes oftere, kan være at kommuner er forsiktige med å benytte fondet, eller har gode rutiner på tilbakeføring av midler. Resultatene indikerer at avsetninger til disposisjonsfond er enklere å gjennomføre, enn å oppnå terskelverdiene for netto driftsresultat og gjeld. Denne problematikken er sannsynligvis sammensatt, da eksempelvis et godt netto driftsresultat og lave rentekostnader medfører større handlingsrom, som kan bidra større avsetninger til disposisjonsfondet. Motsatt kan et negativt netto driftsresultat medføre at en må benytte disposisjonsfondet for å saldere budsjettet.

#### 4.3.6 Hvordan forholder kommuner seg til overholdelsen av handlingsregler?

Analysen av hvordan kommuner forholder seg til overholdelsen av økonomiske handlingsregler, inkluderer alle kommuner som implementerte regler i tidsrommet 2009-2017. Tabell 6 presenterer kommentarer gikk igjen tilknyttet overholdelsen av handlingsregler. Av de 51 kommuner var det 16 som ikke kommenterte brudd av handlingsregler.

Tabell 6: Kommentarer til overholdelsen av økonomiske handlingsregler

Handlingsregel	Hovedfunn
<b>Netto driftsresultat</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Netto driftsresultat påvirkes av faktorer som eiendomsskatt, driftsutgifter, investeringsnivå og demografiske forhold. Kommuner kommenterer at de har begrenset kontroll over disse faktorene.</li> <li>2) Renter og avdrag er en utfordring for enkelte kommuner i forbindelse med netto driftsresultat.</li> </ol>
<b>Gjeld</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Flere kommuner kommenterer store utfordringer knyttet til høy lånegjeld.</li> <li>2) Kommuner endrer handlingsregler knyttet til gjeld, når tidligere nivåer er urealistisk å oppnå.</li> <li>3) Gjeldsgraden øker som følger av høye ambisjonsnivå knyttet til investeringer.</li> <li>4) Handlingsregel for gjeld er en bidragsyter til at investeringsvolumet trappes ned.</li> </ol>
<b>Disposisjonsfond</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Regel for disposisjonsfond gjennomføres ikke fordi kommuner må saldere budsjettet.</li> <li>2) Regel for disposisjonsfond bidrar til at kommuner bygger opp solide reserver som bidrar til økt handlefrihet.</li> </ol>

I forbindelse med netto driftsresultat ser en at eiendomsskatt, driftsutgifter og investeringsnivå påvirker handlingsregelen direkte. Netto driftsresultat påvirkes også av eksternaliteter som tilflytting og fraflytting, samt andelen av befolkningen som er sysselsatt. Begge disse forholdene vil påvirke skatteinntektene til kommunene. Gjeldsgraden i kommuner øker i sammenheng med et høyt ambisjonsnivå. Dette betyr at gjeldsbelastningen til en viss grad kan kontrolleres, men i flere kommuner vil det eksistere press fra omgivelser til å opprettholde tjenestetilbudet. Videre kan kommuner risikere økte rentekostnader knyttet til renteeksponert gjeld i tråd med økninger i styringsrenten (Norges-bank.no, u.å.) Avslutningsvis kommenterer enkelte kommuner at disposisjonsfondregelen brytes da de må saldere budsjettet. Andre kommuner kommenterer at regel for disposisjonsfond bidrar til at kommuner bygger opp solide reserver som gir økt handlefrihet.

Utover funnene nevnt ovenfor kommenterte noen kommuner at de har sunn økonomi, til tross for brudd på økonomiske handlingsregler. En ser også i økonomiplanene fra 2019-2022 at mange kommuner budsjetterer med brudd. Dette impliserer at flere kommuner ser mørkt på økonomiske framtidsutsikter. Årsaken at mange kommuner budsjetterer med brudd kan være sammensatt. Det kan blant annet skyldes at styringsrenten er ventet å øke i tiden som kommer

(Knudsen og Høgseth, 2019). En annen årsak kan være at det tar tid å justere kommuneøkonomien slik at en er innenfor terskelverdiene. Et eksempel på dette er Øvre Eiker, som kommenterer at investeringsbehovet er høyere enn forventet, noe som medfører at de håper å kunne nå egen handlingsregel innen utgangen av 2030.

#### **4.4 Oppsummering av funn**

Samlet indikerer resultatene i vår studie at det er utfordrende for kommunene å holde seg til terskelverdiene satt i handlingsreglene. Handlingsreglene implementeres med et håp om at de skal hjelpe kommunen å få en sunn og bærekraftig økonomi, men brytes ofte. Generelt virker handlingsregler for disposisjonsfond å være enklere å følge enn gjelds- og resultatregler. Funnene antyder også at det er en stor variasjon i hvordan kommunene forholder seg til brudd på handlingsregler. Enkelte kommuner har aldri brutt handlingsreglene, noe som antyder et mer disiplinert forhold til terskelverdiene. Mange kommuner bryter også handlingsreglene de første årene etter de ble implementert, noe som tyder på at implementeringen av handlingsregler kan være en tidkrevende prosess.

## 5. Diskusjon

Denne delen av oppgaven vil først diskutere designet av handlingsreglene i norske kommuner opp mot tidligere studier av handlingsregler, og SMART rammeverket. Denne diskusjonen vil også ta for seg hvordan designet kan påvirke overholdelsen av reglene. Deretter vil den økonomiske effekten av handlingsreglene diskuteres. Denne diskusjonen vil ta for seg de tre typene handlingsregler studert i denne oppgaven. Til slutt diskuteres handlingsreglers funksjon i norske kommuner.

### 5.1 Design og overholdelse av økonomiske handlingsregler

Tidligere studier av økonomiske handlingsregler poengterer at effekten av handlingsregler er avhengig av designet, hva den måler og omgivelsene den er implementert i (Koptis og Symansky, 1998; Kotia og Lledo, 2016). Dette reflekteres også i handlingsreglene i norske kommuner, hvor våre funn antyder en varierende grad av overholdelse og effekt av de ulike handlingsreglene. Studiene gjør det også klart at en handlingsregel er noe annet enn et finansielt måltall. Dette skillet var i utgangspunktet en antakelse for denne oppgaven, men dokumentstudiet har derimot gitt et inntrykk av at handlingsregler og måltall er to ord for samme ting i flere norske kommuner.

I norske kommuner er handlingsreglene selvpålagte og designet av kommunene selv, mens handlingsregler internasjonalt stort sett er satt av staten (Braun og Tommasi, 2001). Vår studie viser at denne friheten medfører en stor variasjon i terskelverdiene, og kommunene forholder seg ulikt til overholdelse og overvåkning tilknyttet oppfølgingen av reglene. Denne tematikken kan være koblet til de ulike måtene å forholde seg til terskelverdiene (Nesbakk, 2018). Hvis en kommune mener det er greit å bryte en terskelverdiene, så lenge de begrunner hvorfor dette er fornuftig, og en annen kommune setter terskelverdier de aldri skal bryte, følger det logisk at måten de kommenterer overholdelsen i offentlige dokumenter vil være forskjellig. Fra dokumentstudiet fremkom det at enkelte kommuner kommenterer denne problematikken, men flertallet av kommunene viser til terskelverdiene uten noen videre utdypning av hvordan kommunene forholder seg til disse.

Slik handlingsreglene i norske kommuner er designet i dag, har brudd så å si ingen konsekvenser. Dette kan ses som en stor svakhet med dagens design, men hva som er den beste løsningen på dette problemet er ikke klart. Dersom den norske stat skulle innført en mer standardisert tilnærming til økonomiske handlingsregler med konsekvenser for brudd, ville

dette medført mange utfordringer som har blitt diskutert tidligere i oppgaven. Overvåkingen ville vært ressurskrevende og designet av handlingsreglene måtte vært slik at de ikke medførte insentiver for kreativ bokføring, eller økte skatter. Et annet viktig poeng i denne sammenheng er de store forskjellene mellom norske kommuner. En koordinert tilnærming til økonomiske handlingsregler måtte nødvendigvis tatt hensyn til disse forskjellene. Det er eksempelvis ikke rimelig å forvente samme resultat i en tilflyttingskommune som en fraflyttingskommune, og en tilflyttingskommune kan også antakeligvis tåle et høyere gjeldsnivå. Disse utfordringene gjør at dagens tilnærming der kommunene selv velger handlingsreglene virker fornuftig.

En annen kritikk mot designet av handlingsregler i norske kommuner kan baseres på et funn i dokumentstudiet: Ingen norske kommuner har selvpålagte begrensninger på eiendomsskatt utover begrensningene satt av staten. Dette kan ses som en svakhet ved handlingsreglene i norske kommuner, da Grembi et al. (2016) fant at en handlingsregel oftest ble oppnådd gjennom økte skatter, ikke gjennom reduserte utgifter. Norske kommuner har en begrenset mulighet til å øke skatteinntektene sine, og eiendomsskatt har ifølge Sørensen (2005) liten effekt på kommunens økonomiske situasjon. Det er derimot ikke utenkelig at flere kommuner innfører eller øker eiendomsskatten for å oppnå nivåene satt av handlingsreglene. Dette er også et argument for ikke-bindende handlingsregler. Dersom brudd på handlingsreglene medførte større konsekvenser, ville det økt insentivene til å innføre eller øke eiendomsskatter i kommuner som har denne muligheten.

### **5.1.1 Har handlingsregler et SMART design?**

Momentene Hersey og Blanchard (1993) trekker frem som viktig for å utforme gode mål, er at de må være spesifikke, målbare, oppnåelige, relevante og tidsriktige. De poengterer at hvis man ikke kan måle det, kan du heller ikke styre det (Hersey og Blanchard, 1993). Dette reflekteres også i nøkkelegenskaper Koptis og Symansky (1998) identifiserte ved handlingsregler, som blant annet innebærer at en bør ha et numerisk mål eller tak, og en gitt periode de gjelder for.

#### **Spesifikasjon og målbarhet**

Etter analysen av hvilke økonomiske handlingsregler norske kommuner implementerer, har flertallet relativt konkrete handlingsregler. Majoriteten av kommuner har spesifikke prosentsatser eller beløp i kroner som de styrer etter. I forbindelse med gjeld ser en også at

kommuner uttrykker eksplisitt i handlingsreglene at gjelden ikke skal øke, eller at den ikke skal overstige et spesifisert nivå pr innbygger. Følgelig ser en likhetstrekk fra Koptis og Symansky's (1998) nøkkelegenskaper ved handlingsregler, og reglene innført i norske kommuner.

En kritikk av spesifikasjonen av handlingsregler i norske kommuner kan baseres på antallet kommuner som svarte at de hadde handlingsregler i spørreundersøkelsen til Nesbakk (2018). I spørreundersøkelsen svare 160 kommuner at de hadde handlingsregler, mens denne studien kun kom frem til 68 kommuner som klart spesifiserte disse i offentlige dokumenter. Dette tyder på at et stort antall kommuner enten ikke har klart spesifiserte handlingsregler, eller kun spesifiserer disse internt i kommunen. Dette gjør at forslaget om lovpålagt rapportering av måltall eller lokale handlingsregler i den nye kommuneloven virker fornuftig (Regjeringen.no, 2018b).

### **Oppnåelige mål**

Våre funn viser at kommuner har størst problemer med overholdelsen av handlingsregler for netto driftsresultat. Majoriteten av kommuner som har implementert regel for netto driftsresultat fra 2017 og utover har regel som samsvarer med standarden TBU setter (Aalen *et al.*, 2017). Dette medfører spørsmålet om et standardisert mål for netto driftsresultat på 1.75% er oppnåelig for alle kommunene i utvalget. Netto driftsresultat påvirkes blant annet av eiendomsskatt, driftsutgifter, investeringsnivå og demografiske forhold; faktorer kommuner kommenterer at de har begrenset kontroll over. En kan argumentere for at netto driftsresultat er et fornuftig måltall, men som en handlingsregel virker det som en noe tvilsom løsning gitt antall brudd i vår analyse. I internasjonale studier nevnes heller ikke handlingsregler for resultat blant de vanligste typer regler (Kotia og Lledo, 2016; Sutherland, Price og Joumard, 2005).

### **Relevans**

Hersey og Blanchard (1993) trekker frem at målene som velges må være relevante for jobben som skal utføres. Kommunene i vårt utvalg kommenterer et ønske om bærekraftig økonomisk utvikling som den vanligste årsaken til implementering av handlingsregler. Våre funn viser en konsensus blant norske kommuner; et fokus på netto driftsresultat, gjeld og disposisjonsfond er essensielt for en bærekraftig utvikling. Dette reflekteres også i Riksrevisjonen (2015) undersøkelse, hvor størrelsen på disse postene kan medføre store utfordringer for norske kommuner. Basert på tidligere studier, som stort sett viser enn positiv

effekt av handlingsregler, og riksrevisjonens undersøkelse, virker kommunenes valg av handlingsregler med terskelverdier for disse postene relevante for å oppnå en bærekraftig økonomi (Brooks, Halberstam og Phillips, 2016; Grembi, Nannicini og Troiano, 2016; Kotia og Lledo, 2016).

### **Tidsriktighet**

I tilknytning tidsriktighet har de fleste kommuner økonomiske handlingsregler som er innenfor spesifikke tidsrammer. Disse blir som oftest uttrykt som årlige terskelverdier som kommuner skal oppfylles. Utover dette har enkelte kommuner handlingsregler som skal oppfylles innen et visst tidsrom noen år frem i tid. Øyer, Alta og Rødøy har noe uklare tidshorisonter for handlingsreglene sine. Disse kommunene har handlingsregler som gir konkrete mål for verdien på netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeld «over tid». Hva kommuner legger i «over tid» er uklart. Spørsmålet er om handlingsregelen skal tolkes som et gjennomsnitt over en viss tidsperiode, eller om regelen beskriver en ønsket fremtidig tilstand. Disse kommunene har også flere brudd på handlingsreglene sine, følgelig kan det være en sammenheng mellom lite spesifikke regler og brudd på handlingsregler. Koptis og Symansky (1998) kommenterer også at en bestemt tidsramme for handlingsreglene er viktig. De argumenterer videre for at handlingsregelen helst bør gjelde for en lengre tidsperiode for å ha en effekt. Dette støttes også av våre funn som viser at kommuner har flest brudd de første årene etter implementering.

## **5.2 Har handlingsregler en effekt på regnskapsposten de gjelder?**

Den kvantitative analysen viste at effekten av handlingsreglene varierte mellom de forskjellige regnskapspostene. Handlingsreglene for disposisjonsfond og gjeld hadde en større effekt enn handlingsreglene for netto driftsresultat i mange kommuner. Dette forsterker poengene til Koptis og Symansky (1998) og Kotia og Lledo (2016) at designet, og hva handlingsreglene måler er en viktig faktor for effekten. I punktene som kommer vil det bli foreslått mulige årsaksforklaringer til de forskjellige effektene av de ulike handlingsreglene.

### **5.2.1 Disposisjonsfond**

Handlingsregler for disposisjonsfond er så vidt vi vet lite studert i litteraturen, Sutherland, Price og Jourard (2005) kommenterer at flere land gir enheter muligheter til å bruke «rainy day funds» som en respons til økonomiske svingninger, men kommenterer ikke handlingsregler for disse fondene videre. Den kvantitative analysen gav klart størst effekt av



handlingsregler tilknyttet disposisjonsfond. Både gjennom signifikant effekt hos enkeltkommuner, og en generell økning på det gjennomsnittlige disposisjonsfondet blant kommunene i utvalget. Hovedpoenget med et disposisjonsfond er å ha en buffer for uventede utgifter. Det er dermed noe overraskende at handlingsreglene for disposisjonsfond ikke har de samme problemene som handlingsreglene for netto driftsresultat. En mulig forklaring på dette er hvordan disposisjonsfondsposten fungerer i regnskapet. Dersom en kommune har dekket uventede utgifter i løpet av året ved hjelp av disposisjonsfond, og fått et positivt netto driftsresultat som en konsekvens av dette, kan kommunen overføre deler av resultatet tilbake til disposisjonsfondet. Dermed vil ikke den regnskapsmessige verdien av disposisjonsfondet endre seg like mye. Den kraftige økningen i den gjennomsnittlige størrelsen på disposisjonsfondet i tråd med regelimplementering tyder på at kommuner verdsetter et solid disposisjonsfond.

Effekten av handlingsregler sammenlignet med et annet økonomistyringsverktøy er noe som er vanskelig å analysere. Braun og Tommasi (2004) påpeker at økonomiske forbedringer har skjedd både med og uten handlingsregler. En kan argumentere at effekten av handlingsreglene for disposisjonsfond får en noe overdrevet effekt i analysen, da flere kommuner hadde et veldig lite disposisjonsfond før handlingsregelen ble implementert. Antakeligvis ville deler av effekten skjedd hvis kommunene fokuserte på størrelsen av disposisjonsfondet, uten å implementere en handlingsregel. Den kvalitative analysen har derimot gitt et inntrykk av at innføringen av en handlingsregel gir et veldig aktivt forhold til størrelsen på posten handlingsregelen gjelder for. Selv om handlingsregelen til tider brytes kommenteres ofte årsaken til bruddet.

### **5.2.2 Gjeld**

Den kvantitative analysen indikerte en effekt av handlingsregler for gjeld, ved en forventet reduksjon i langsiktig gjeld ekskludert pensjonsforpliktelser når en kommune innførte regelen. Effekten er noe svak, noe som kan ha flere forklaringer. Mange kommuner kommenterer at gjeldsgraden øker som følge av investeringer. Investeringer medfører som oftest en forventet fremtidig inntekt og flere kommuner bruker denne argumentasjonen for å forsvare den store gjeldsbelastningen, til tross for brudd på handlingsregelen. Dette kan kobles til poenget til Nesbakk (2018) om ulike måter å forholde seg til terskelverdier. Noen mener det er greit å bryte terskelverdier i enkeltår dersom bruddet medfører en forventning

om fremtidig vekst. Det er derimot viktig å poengtere at dette medfører risiko for kommunene, da fremtidige inntekter alltid medfører en viss usikkerhet.

Den kvantitative analysen viste at gjeldsnivået i kommunene i utvalget har stabilisert seg etter 2015. Gjeldsnivået reduserer seg derimot ikke videre når flere kommuner innfører handlingsregler i 2017 og 2018. Det er også flere kommuner som kommenterer problemer med gjeldsbelastningen. Dette tyder på at en strengere form for gjeldsbegrensninger på kommunene kan være nødvendig, men om dette burde gjøres gjennom handlingsreglene er ikke klart. Dersom handlingsreglene for gjeld blir strengere kunne dette også hatt noen uønskede effekter. Monacelli, Paziienza og Rapallini (2016) studerte handlingsregler for gjeld i italienske kommuner. De fant at de strenge gjeldsreglene førte til en problematisk reduksjon i investeringer i kommunene.

### **5.2.3 Netto driftsresultat**

Handlingsreglene for netto driftsresultat var regelen med klart lavest effekt og signifikans i den kvantitative analysen. Flere kommuner kommenterte at det dårlige driftsresultatet kom som et resultat av eksterne faktorer de hadde begrenset kontroll over. Oppnåelsen av disposisjon- og gjeldsregler virker i større grad å bli opplevd som et resultat av valgene kommunene gjorde i inneværende år. En kan dermed argumentere for at et gitt nivå på netto driftsresultat kan fungere bedre som et måltall enn en handlingsregel. Dette betyr derimot ikke at handlingsregler for netto driftsresultat ikke kan fungere, men at måten de er designet i mange kommuner i dag kanskje ikke er optimal.

Kotia og Lledo (2016) argumenterer for en sammenheng mellom hvor streng en handlingsregel er og effekten av den. Strengere handlingsregler hadde en større effekt. En kan dermed argumentere for at et større fokus på å holde kommunene ansvarlig overfor handlingsreglene sine kunne vært nyttig, men dette vil antakelig gjøre det nødvendig med en større fleksibilitet til terskelverdiene. Et godt eksempel her er Rana kommune, hvor de har en dynamisk tilnærming til handlingsregler. Under Ranas' modell kan eksempelvis et stort disposisjonsfond til en viss grad kompensere for et dårlig resultat, noe som virker fornuftig med tanke på sammenhengen mellom disse postene (Nesbakk, 2018).

## **5.3 Funksjoner av økonomiske handlingsregler**

Våre funn tyder på at økonomiske handlingsreglene i norske kommuner har en varierende regnskapsmessig effekt. Det ser heller ikke ut til å finnes en enkel løsning på

problemene tilknyttet overholdelsen av reglene. Til tross for dette indikerer våre funn at handlingsregler kan ha flere funksjoner i kommunen. Flere kommuner kommenterer handlingsreglers funksjon ved at det belyser kommunens økonomiske situasjon og utfordringer. I mange tilfeller er det vanskelig å endre kommunens økonomiske situasjon på kort sikt, men kommentarer tilknyttet handlingsreglene viser at kommunen er klar over problemene. Koptis og Symansky (1998) argumenterer for at dersom økonomiske handlingsregler følges, kan det øke kredibiliteten til offentlige organer. En kan dermed argumentere for at handlingsregler kan redusere overvåkningskostnader for både befolkning og stat, da de til en viss grad vil sikre konsekvent økonomisk styring over tid.

### **5.3.1 Handlingsregler i budsjettprosessen**

Internasjonalt er den vanligste handlingsregelen en regel for budsjettbalanse (Kotia og Lledo, 2016). Denne typen handlingsregler er ikke utbredt i Norge (utenom kravene satt av kommuneloven), men det virker fortsatt rimelig å anta at en handlingsregel kan ha en disiplinerende effekt i budsjettprosessen. Dokumentstudiet viser at flere kommuner sammenligner tidligere resultater, samt budsjetterte tall med terskelverdiene satt av handlingsreglene. Handlingsreglene blir altså brukt i sammenheng med resultatmåling i budsjettprosessen. I mange tilfeller blir det budsjettert med brudd på handlingsreglene. Selv om dette tyder på en begrenset disiplinerende effekt av handlingsreglene, vil denne målingen opp mot terskelverdiene gi et innblikk i kommunens økonomiske situasjon. Dette vil kunne brukes videre til å justere og korrigere budsjetter for årene fremover, og kan dermed hjelpe mot store merforbruk og usunn gjeldsoppbygning.

### **5.3.2 Handlingsregler som kommunikasjonsverktøy for regnskapsinformasjon**

Tidligere i oppgaven ble det presentert flere utfordringer tilknyttet formidlingen av regnskapsinformasjon. Regnskapsføring vil alltid preges av en kost-nytte-avveining mellom ulike regnskapsmessige kvaliteter (Belkaoui, 2004). Det er utfordrende å ta hensyn til alle de ulike brukerne av regnskapsinformasjonene og samtidig opprettholde nøyaktighet i regnskapsinformasjonen. En av de store utfordringene tilknyttet kommuneregnskapet er forståeligheten og brukernytten (Aastvedt og Mauland, 2006). Ulik og ofte lav regnskapskompetanse blant regnskapsbrukerne gjør at det kan være utfordrende å gjøre langsiktig fornuftige økonomiske valg basert på regnskapsinformasjonen. I denne sammenheng kan handlingsregler ha en rolle som kommunikasjonsverktøy.

Handlingsregler kan gi regnskapsbrukere med en lav grad av regnskapskompetanse en praktisk og forståelig tilnærming til regnskapsinformasjon. Vår studie viser at 34 av 50 kommuner som hadde handlingsregler i tidsperioden fra 2009-2017 kommenterer kommunens økonomiske situasjon ved hjelp av handlingsregler. Dette indikerer at flertallet av kommunene i utvalget benytter handlingsreglene som et kommunikasjonsverktøy for regnskapsinformasjon.

### **5.3.3 Prediktiv og tilbakemeldingsverdi av regnskapsinformasjon**

Av de kvalitative egenskapene tilknyttet regnskapsinformasjon presentert tidligere i oppgaven virker handlingsregler hovedsakelig å ha en rolle i forbindelse med prediktiv- og tilbakemeldingsverdi. Den prediktive verdien av regnskapsinformasjon er tett koblet til forståeligheten. Hvis informasjonen formidlet av regnskapet skal være nyttig enten for prediksjon eller tilbakemelding, er det nødvendig at regnskapsbrukeren forstår informasjonen.

Koptis og Symansky (1998) argumenterer for at handlingsregler kan korrigere for insentiver til overforbruk. Dermed kan handlingsregler øke den prediktive verdien regnskapsbrukere kan få fra regnskapsinformasjon. Dette poenget reflekteres i Bonfatti og Forni (2016) sin analyse av effekten av økonomiske handlingsregler i italienske kommuner, hvor de fant en reduksjon budsjettssyklusen etter innføring av økonomiske handlingsregler. Budsjettssyklusen beskriver hvordan enheter tenderer mot overforbruk før politiske valg. Denne effekten av handlingsregler vil gjøre at en innbygger i en kommune i større grad kan utforme forventninger basert på regnskapsinformasjon, avhengig av kommunens overholdelse av handlingsregler. Vår studie har ikke studert budsjettssyklusen i norske kommuner, men dokumentstudiet viser at flere kommuner bruker handlingsreglene aktivt i budsjettprosessen. Dette vil gi både stat og innbyggere i kommunen et grunnlag for å vurdere økonomiske fremtidsutsikter.

Slik økonomiske handlingsregler kommuniseres i kommuner, har de en begrenset effekt på tilbakemeldingsverdien på regnskapsinformasjonen. Dette er fordi formidlingen av handlingsreglene er veldig begrenset. Nesbakk (2018) viser til 160 kommuner som sier at de har økonomiske handlingsregler, men denne studien fant kun 68 kommuner som spesifiserte disse gjennom offentlige dokumenter. Blant kommunen i denne studien formidles de fleste handlingsreglene gjennom økonomiplaner, og dekkes sjeldent i media. Noe som antakeligvis medfører at en veldig begrenset gruppe av innbyggerne i kommunen er klar over

handlingsreglene. Kotia og Lledo (2016) bruker blant annet mediedekning som en indikator på styrken til handlingsregler. En handlingsregel som ofte blir dekket i media vil ifølge deres indeks være en strengere regel. Dermed kan en argumentere for at en økt kommunikasjon av handlingsreglene gjennom media eller andre kanaler kunne medført en økt overholdelse. I tillegg ville det redusert informasjonsasymmetri mellom kommunen, befolkning og staten.

### **5.3.4 Handlingsregler og agentproblemer**

Agentproblemer er sentralt i litteraturen om handlingsregler, og er gjennomgående i diskusjonen ovenfor. Handlingsregler blir ofte presentert som en løsning på flere prinsipal-agent-problemer. Det eksisterer lite litteratur om agentteori i offentlig sektor, og i de fleste tilfeller er analyser begrenset til generelle problemer (Attila, 2012). Attila (2012) argumenterer for at prinsipaler i offentlige institusjoner har større muligheter til å overta informasjonen som agenter besitter, men agenter kan begrense prinsipalens tilgang til viktig informasjon med å tilby overdrevent mye informasjon. Handlingsregler kan være en bidragsyter til å begrense problematikken Attila (2012) fremstiller. Eksempelvis har Bodø kommune kommentert i sin økonomiplan 2017-2020 at handlingsregler er enkle å forstå og gir fokus på kjernen i kommunens økonomi. Basert på dette kan en argumentere for at et av målene med implementering av lokale handlingsregler i norske kommuner er å bidra til økt transparens mellom kommune og stat.

En presentasjon av en kommune som en uniform enhet med kun et mål blir feil. Innad i kommuner er det mange interessenter med egne mål. Det vil følgelig eksistere mange prinsipal-agent forhold i kommunen. Eksempelvis kan den økonomiansvarlige i kommunen få gjennom et forslag for økonomiske handlingsregler, mens de kommunale politikerne og andre interessegrupper i realiteten ikke forholder seg til disse handlingsreglene. I en slik situasjon kan en beskrive kommunepolitikere som en agent for den økonomiansvarlige prinsipalen. Kommunepolitikere er sannsynligvis de med størst insentiver til å opptre opportunistisk. Jacobsen (2010) mener politikere har en ganske klar makt-overvekt sammenlignet med administrasjonen, basert i deres formelle posisjon. Dermed kan politikere opptre i egeninteresse i forbindelse med gjenvalg eller egne karrieremuligheter. Zimmerman (1977) kommenter at egeninteresser for karriereutvikling og gjenvalg hos politikere er at av de største agentproblemene, basert på at de ofte har mer kortsiktige mål sammenlignet med prinsipalene. Austberg og Wallum (2018) fant i denne sammenheng at handlingsregler fungerer disiplinerte ovenfor politikere.

## 6. Konklusjon

Formålet med denne studien var å besvare følgende problemstilling:

*«Holder kommuner seg innenfor terskelverdiene handlingsreglene har definert?»*

Vår studie fant at overholdelsen varierer i stor grad fra kommune til kommune, generelt bryter mange kommuner terskelverdiene handlingsreglene definerer. Overholdelsen påvirkes av flere faktorer. Blant annet tyder funnene våre på en stor variasjon i hvordan kommunene forholder seg til terskelverdiene. Flere kommuner behandler terskelverdiene mer som et tradisjonelt økonomisk måltall, enn en maks grense for en regnskapspost. En annen viktig faktor som påvirker overholdelsen er at implementering av handlingsregler er tidkrevende. Vår studie fant at handlingsregler brytes oftest det første året de er implementert, deretter reduseres antall brudd årlig.

Bruken av økonomiske handlingsregler i norske kommuner har økt kraftig de siste årene og det er spesielt regler for tre regnskapsposter som går igjen; disposisjonsfond, gjeld og netto driftsresultat. I hvilken grad størrelsen på regnskapspostene handlingsreglene gjelder for endrer seg som følge av implementeringen varierer også. Vår studie viser en signifikant økning i disposisjonsfond etter en handlingsregel for denne posten implementeres. Resultatene for gjeld og netto driftsresultat er noe svakere. Resultatene gir en svak støtte for gjeldsregler, mens regler for netto driftsresultat ikke ser ut til å ha en effekt. Dette kan være et resultat av hvilken grad kommunene har kontroll over størrelsen på disse postene. Handlingsregler for netto driftsresultat ble ifølge kommunene blant annet brutt som et resultat av eksterne faktorer. Dette gjør at vi stiller spørsmål ved fastsatte nivåer for netto driftsresultat som en handlingsregel.

Den varierende graden av overholdelse og effekten av handlingsreglene trenger derimot ikke nødvendigvis bety at handlingsreglene ikke har en funksjon i kommunene. Flere kommuner kommenterer handlingsreglers funksjon som et enkelt kommunikasjonsverktøy for et ellers vanskelig forståelig kommuneregnskap. Dermed kan handlingsregler redusere informasjonsasymmetri. I tillegg blir handlingsregler brukt som et verktøy i budsjettprosessen i flere kommuner.

I enkelte kommuner ser handlingsregler ut til å være en slags katalysator for en økonomisk endring, mens i andre kommuner virker implementeringen å være et resultat av et ønske om en bedre økonomi som fort blir glemt. Den økende implementeringen av økonomiske

handlingsregler virker derimot til å være et resultat av et økende fokus på bærekraftig økonomistyring i norske kommuner.

## 6.1 Implikasjoner av funn

Denne oppgaven bidrar til en videre diskusjon rundt handlingsregler i norske kommuner. Gjennom denne utredningen har vi gjort flere funn knyttet til hvordan kommuner forholder seg til terskelnivåene som handlingsreglene fastsetter. Oppgavens hovedfunn innebærer:

- Justering av kommuneøkonomien til terskelverdiene satt av handlingsregler er en tidkrevende prosess.
- Overholdelsen av handlingsreglene avhenger av hvordan kommuner forholder seg til terskelverdiene.
- Handlingsregler for disposisjonsfond virker å være enklere å følge enn gjelds- og resultatregler.

Gjennom analysen av brudd på handlingsregler i kommuner, fant vi en sammenheng mellom kommuner som bryter handlingsregler første, andre og tredje året etter implementering. Funnene viser at antall brudd er avtagende etter hvor mange år kommunene har hatt handlingsregler. Dette indikerer at justeringen av kommuneøkonomien til terskelverdiene tar tid og oppfølgingen av handlingsreglene er en kontinuerlig prosess. Et bidrag fra denne studien er dermed at det kan være nødvendig å ha et noe fleksibelt forhold til terskelverdiene satt av handlingsreglene de første årene etter implementering. Dette er i tråd med Nesbakk (2018) argumenterer for at praktiseringen av terskelverdier er forbundet med en viss usikkerhet, og det er blant annet viktig å ikke innta et for mekanisk syn på handlingsreglene.

Et annet moment en kan trekke frem er at overholdelsen av terskelverdier avhenger av hvordan kommuner forholder seg til handlingsreglene. Våre funn viser at en av de vanligste grunnene til at gjeldsregler brytes er grunnet for høye ambisjonsnivå innad i kommunen, noe som fører til at gjeldsbelastningen øker. Dette funnet bidrar til en videre diskusjon rundt hvordan kommuner bør forholde seg til terskelverdier satt i handlingsreglene. Austberg og Wallum (2018) fant at kommuner har ulike prioriteringer i vurderingen av terskelverdier, noen mener det er viktig å ha et rigid forhold til reglene, mens andre argumenterer for at tjenestetilbudet må prioriteres på bekostning av terskelverdier i enkeltår.

Våre funn indikerer også at regler for disposisjonsfond virker å være enklere for kommuner å overholde sammenlignet med regler for netto driftsresultat og gjeld. Årsaken til dette kan

være på grunn av at kommuner har mer kontroll over avsetninger og bruk av disposisjonsfondet. Dette funnet bidrar til en diskusjon rundt hvilke handlingsregler som vil være best egnet for en bærekraftig økonomi. Disposisjonsfondet gir kommuner muligheten til å bygge opp solide reserver, som bidrar til økt handlefrihet. En kan også argumentere for at gjeldsregler til en viss grad er kontrollerbar; kommuner må vurdere hva som er viktig mellom forbedring av tjenestetilbudet eller overholdelsen av terskelverdier knyttet til gjeld. Handlingsregler for netto driftsresultat brytes flest ganger av kommuner, og kommuner kommenterer at regelen i mindre grad er kontrollerbar. Dette funnet bidrar til en diskusjon om kommuner bør behandle regelen som en finansiell indikator heller enn en fastsatt handlingsregel som skal oppnås.

Selv om handlingsregler ikke alltid har en veldig sterk regnskapsmessig effekt, tyder den økende implementeringen av handlingsregler på at flere kommuner har et større fokus på bærekraftig økonomisk styring.

## **6.2 Oppgavens begrensninger**

Datagrunnlaget i oppgaven er basert på et stort og tidkrevende arbeid av oss. Dette medfører at feil kan ha blitt gjort i denne prosessen. For eksempel er det mulig vi har oversett en kommune som har implementert en handlingsregel, eller at vi har et feil tall på terskelverdien på handlingsreglene til en kommune. Vi mener derimot at datainnsamlingen i oppgaven har blitt gjennomført både systematisk og nøyaktig. Vi har gjort flere gjennomganger av datamaterialet i tillegg til flere stikkprøver for å sjekke at handlingsreglene vi har notert oss stemmer. Dermed vil vi argumentere for at antallet av de ovennevnte feilene vil være minimale, om de i det hele tatt eksisterer.

Videre er den kvantitative analysen basert på et begrenset datagrunnlag, og det er vanskelig å skille mellom effekter som kommer av implementerte handlingsregler, og effekter som kommer av nye fokuset på økonomisk bærekraft. På bakgrunn av dette har vi forsøkt å være forsiktige med å trekke kausale konklusjoner tilknyttet effekten av handlingsreglene.

Vår oppgave sier lite om hvordan de økonomiske handlingsreglene blir brukt i forskjellige prosesser. Dette kunne blitt belyst bedre ved å intervjuer ansatte og politikere i kommunen. Det er derimot flere grunner til at vi valgte å ikke gjøre intervjuer i denne oppgaven. For det første gjorde omfanget av oppgaven at intervjuene hadde kommet på bekostning av annet arbeid vi anså som viktigere for å besvare problemstillingen. Det fantes lite informasjon om



utbredelsen og designet av handlingsregler i norske kommuner før vi startet arbeidet. Når vi gjennomgikk økonomiplanene til alle kommunene i Norge fant vi at det var en stor variasjon i handlingsreglene. Dermed vil vi argumentere for at intervjuer av et fåtall kommuner ikke nødvendigvis ville gitt et representativt bilde av bruken av handlingsregler i norsk kommunesektor.

### **6.3 Forslag til videre forskning**

Det første forslaget til en videre studie er en kvantitativ analyse av budsjettavvik etter innføring av handlingsregler. Selv om et fåtall norske kommuner har handlingsregler direkte knyttet til budsjettavvik vil det være en interessant analyse om handlingsreglene fungerer disiplinerende i budsjettprosessen. Dokumentstudiet vårt viste at de fleste kommuner bruker handlingsreglene i budsjettprosessen, og det kan dermed tenkes at de vil ha en disiplinerende effekt.

Et annet forslag til videre forskning er å se om det er en sammenheng mellom implementering av økonomiske handlingsregler og innføring/økning av eiendomsskatt. Brooks, Halberstam og Phillips (2016) argumenterte for at politikere kunne komme seg unna det tenkte målet med økonomiske handlingsregler ved å oppnå terskelverdiene reglene tilsier ved å øke skatter. Dermed ville det vært interessant å studere om dette er et problem som eksisterer i norske kommuner som ikke har en handlingsregel som begrenser skatteinntektene.

Et tredje forslag er en studie av budsjettsyklusen i norske kommuner. Dokumentstudiet i vår oppgave viser økt andel handlingsregler som blir brutt i 2014 og 2018, som er årene før valg i 2015 og 2019. Dette kan tyde på opportunistisk atferd blant kommunepolitikere for å bli gjenvalgt. Dette er et fenomen som blir kommentert i flere tidligere studier og ville vært interessant å studere i norsk sammenheng.

Et fjerde forslag er en større kvantitativ studie av effekten av økonomiske handlingsregler i norske kommuner. Vår studie var preget av et begrenset datagrunnlag siden handlingsregler er et relativt nytt fenomen i norske kommuner. Antallet kommuner med økonomiske handlingsregler har økt kraftig de siste årene, om denne trenden fortsetter vil en studie av denne typen være spesielt spennende.

## Kildeliste

- Aalen, P. *et al.* (2017) *Dokumentasjon av modell for minimumsnivå på netto driftsresultat og disposisjonsfond for kommuner og fylkeskommuner*. Telemarksforskning.
- Aastvedt, A. og Mauland, H. (2006) *Kommuneregnskapet*. Telemarksforskning-Bø.  
Tilgjengelig fra: <https://docplayer.me/4489133-Kommuneregnskapet-telemarksforskning-bo-rammeverk-og-prinsipper-av-ailin-aastvedt-helge-mauland.html>.
- Attila, G. (2012) AGENCY PROBLEMS IN PUBLIC SECTOR, *Annals of the University of Oradea: Economic Science*, Vol.1 (1), s. 708-712.
- Austberg, M., Teresia og Wallum, E. A. (2018) *Kommunal økonomisk bærekraft*, NTNU.
- Belkaoui, A. R. (2004) *Accounting Theory*. 5. utg.
- Bjerke, M. B. og Renger, R. (2017) Being smart about writing SMART objectives, s. 125-127.
- Bonfatti, A. og Forni, L. (2016) DO FISCAL RULES REDUCE THE POLITICAL CYCLE? EVIDENCE FROM ITALIAN MUNICIPALITIES, *Working paper*.
- Brannen, J. (1992) *Mixing Methods: Qualitative and quantitative research*. London: Avebury.
- Braun, M. og Tommasi, M. (2001) Fiscal Rules For Subnational Governments.
- Braun, M. og Tommasi, M. (2004) Subnational Fiscal Rules: A Game Theoretic Approach, *IMF Publication*, s. 183-197.
- Brooks, L., Halberstam, Y. og Phillips, J. (2016) Spending within Limits: Evidence from Municipal Fiscal Restraints, *National Tax Journal*, 69(2), s. 315-352. doi: 10.17310/ntj.2016.2.03.
- Cyert, R. M. og Ijiri, Y. (1974) Problems of Implementing the Trueblood Objectives Report, *Journal of Accounting Research*, 12, s. 29-42.
- Drukker, D. M. (2003) Testing for serial correlation in linear panel-data models, *The Stata Journal*, 3, s. 168-177.
- FASB (1980) Statement of Financial Accounting Concepts No. 2 Qualitative Characteristics of Accounting Information.
- Foremny, D. (2014) Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy, *European Journal of Political Economy*, 34, s. 86-110. doi: 10.1016/j.ejpoleco.2014.01.003.

- Grempi, V., Nannicini, T. og Troiano, U. (2016) Do Fiscal Rules Matter?, *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(3), s. 1-30. doi: 10.1257/app.20150076.
- Heinemann, F., Moessinger, M.-D. og Yeter, M. (2018) Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis, *European Journal of Political Economy*, 51, s. 69-92. doi: 10.1016/j.ejpoleco.2017.03.008.
- Hersey, P. og Blanchard, K. (1993) *Management of organizational behavior: utilizing human resources*. 6th ed. utg. Englewood Cliffs, N.J.
- Jacobsen, D. I. (2010) «Vi har det så greit» En studie av forholdet mellom politikk og administrasjon i 30 norske kommuner. UiO: Det samfunnsvitenskapelige fakultet.
- Knudsen, C. og Høgseth, M. H. (2019) Norges Bank varsler to rentehopp til i år - overbeviser ikke markedet. Tilgjengelig fra: <https://e24.no/makro-og-politikk/rentemoete-norges-bank/norges-bank-varsler-to-rentehopp-til-i-aar-overbeviser-ikke-markedet/24586381> (Hentet: 16/5 2019).
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2001) *Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)* Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2000-12-15-1423>.
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2014) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/e7b6fc88b8ee447ca6b5b251e812418d/tbu-rapport\\_nov\\_2014.pdf?fbclid=IwAR0Ni6oqoZoFLS4tc\\_S8ZewbE5ffCHc6GY1tO1LfjUoCVrfXSTIfmXSqvmI](https://www.regjeringen.no/contentassets/e7b6fc88b8ee447ca6b5b251e812418d/tbu-rapport_nov_2014.pdf?fbclid=IwAR0Ni6oqoZoFLS4tc_S8ZewbE5ffCHc6GY1tO1LfjUoCVrfXSTIfmXSqvmI).
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2018) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/cf3c73e58e974576b3b0ba00c5bfb6be/ny\\_versjon\\_tbu\\_host\\_2018.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/cf3c73e58e974576b3b0ba00c5bfb6be/ny_versjon_tbu_host_2018.pdf).
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2019) *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2019*.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2013) *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/okonomiplanveileder\\_krd\\_net.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/okonomiplanveileder_krd_net.pdf) (Hentet: 01/05/2019).
- Kommuneloven (1992) *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-22-83> (Hentet: 26.03 2018).

- Kommuneloven (2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-22-83>.
- Koptis, G. og Symansky, S. (1998) *Fiscal Policy Rules*. Washington, D.C: International Monetary Fund.
- Koptis, G. (2001) Fiscal Rules Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?
- Korsmo, E. K. (2008) *Føring av momskompensasjon endres*. Tilgjengelig fra: <https://kommunal-rapport.no/okonomi/2008/07/foring-av-momskompensasjon-endres> (Hentet: 08/04 2019).
- Kotia, A. og Lledo, V. D. (2016) *Do Subnational Fiscal Rules Foster Fiscal Discipline? New empirical evidence from Europe*. International Monetary Fund.
- Lawlor, K. B. og Hornyak, M. J. (2012) SMART GOALS: HOW THE APPLICATION OF SMART GOALS CAN CONTRIBUTE TO ACHIEVEMENT OF STUDENT LEARNING OUTCOMES, *University of West Florida*.
- Macleod, L. (2012) Making SMART goals smarter, *Physician Executive*, Vol. 38(2).
- Mellemvik, F., Nesbakk, L. G. og Mauland, H. (2012) *Regnskap og budsjett i kommunesektoren - en innføring*. Cappelen Damm.
- Monacelli, D., Paziienza, M. G. og Rapallini, C. (2016) Municipality Budget Rules and Debt: is the Italian regulation effective\*?, *Public Budgeting & Finance*, 36(3), s. 114-140.
- Monsen, N. (2012) Regnskapsføring av pensjons i kommuner: En kommentar til Revisorforeningen, *Kommunal Økonomi*.
- Nesbakk, L. G. (2018) *Kommunal Økonomisk Bærekraft (KØB)*.
- Norges-bank.no (u.å.) *Styringsrenten årgjennomsnitt*. Tilgjengelig fra: <https://www.norges-bank.no/tema/Statistikk/Rentestatistikk/Styringsrente-arlig/> (Hentet: 23/04 2019).
- Prather, C. W. (2005) The Dumb Thing About SMART goals for innovation, *Research Technology Management*, 48(5), s. 14-15.
- Regjeringen.no (2018a) *Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)* (Hentet: 30/4 2019).
- Regjeringen.no (2018b) *En ny og moderne kommunelov*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/en-ny-og-moderne-kommunelov/id2593962/?expand=factbox2593964> (Hentet: 01/05/2019 2019).
- Regjeringen.no (u.å.-a) *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/c7f4729ba2744851b6e55d373be7f802/h-2382\\_elektronisk.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c7f4729ba2744851b6e55d373be7f802/h-2382_elektronisk.pdf) (Hentet: 22.03 2019).

- Regjeringen.no (u.å.-b) *En ny og moderne kommunelov*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/en-ny-og-moderne-kommunelov/id2593962/?expand=factbox2593964> (Hentet: 23.04 2019).
- Regjeringen.no (u.å.-c) *Navn på nye kommuner*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/nye-kommuner/id2470015/>  
(Hentet: 27.03 2019).
- Riksrevisjonen (2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2014-2015/kommuneneslaaneopptakoggjeldsbelastning.pdf>.
- Ringdal, K. (2001) *Enhet og Mangfold*. 4. utg. Fagbokforlaget.
- Saunders, M., Lewis, P. og Thornhill, A. (2009) *Research methods for business students*. Prentice Hall.
- Smith, M. (2017) *Research Methods in Accounting*. 4. utg. Sage Publications Ltd.
- Sørensen, R. J. (2005) Kommuners frihet til å kreve skatt, *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 8, s. 213-223.
- SSB (u.å.-a) 04681: *A. Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter - grunnlagsdata (K) (avslutta serie) 1999 - 2016*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.ssb.no/statbank/table/04681> (Hentet: 10.03 2019).
- SSB (u.å.-b) 12179: *Økonomisk oversikt balanse kommuner ekskl. kommunale foretak og interkommunale selskap, etter balansedata (K) 2015 - 2018*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.ssb.no/statbank/table/12179/> (Hentet: 03.04.2019 2019).
- SSB.no (2019) *Standard for kommuneinndeling*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/131> (Hentet: 30.01 2019).
- Sutherland, D., Price, R. og Joumard, I. (2005) *Fiscal Rules for Sub-Central Governments Design and Impact, Working paper*.
- Tjora, A. (2017) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Venturini, F. (2018) *The Unintended Composition Effect of the Subnational Government Fiscal Rules: The Case of Italian Municipalities*.
- Wooldridge, J. M. (2010) *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. The MIT Press.
- Young, J. J. (2006) Making up users, *Accounting, Organizations and Society*, 31(6), s. 579-600. doi: 10.1016/j.aos.2005.12.005.

Zimmerman, J. (1977) The Municipal Accounting Maze An Analysis of Political Incentives,  
*Journal of Accounting Research*, 15, s. 107-144.

## 7. Appendix

### Vedlegg 1: Oversikt over handlingsregler i kommuner

Kommune	Året handlingsregel ble implementert	Netto driftsresultat	Gjeldsregler	Disposisjonsfond
Trondheim	2009	X	X	X
Ringebu	2010	X	X	X
Tinn	2011	X	X	
Gjesdal	2011	X	X	
Hammerfest	2011	X	X	X
Grong	2011	X		
Stange	2011	X	X	X
Risør	2012		X	
Evje og Hornnes	2012		X	X
Nord-Aurdal	2012	X	X	X
Asker	2013	X	X	X
Sel	2013	X	X	X
Øyer	2013	X	X	
Tysvær	2013	X	X	
Namsos	2013	X	X	X
Drammen	2013			X
<b>*Østre Toten</b>	<b>2013</b>			
Førde	2014		X	
Stor-Elvdal	2014	X	X	X
Vågå	2014	X	X	X
Øystre Slidre	2014	X	X	X
Odda	2014	X		X
Rødøy	2014	X	X	
Lillehammer	2015	X	X	X
Øvre Eiker	2015		X	
Lørenskog	2015	X	X	X
Kristiansund	2015	X	X	
Øygarden	2015	X	X	X
Bærum	2016	X	X	X
Hamar	2016	X	X	X
Åmot	2016	X	X	X
Skjåk	2016	X	X	X
Sør-Aurdal	2016			X
Horten	2016		X	X
Lindesnes	2016	X	X	X
Askøy	2016		X	
Rana	2016	X	X	X

Alta	2016	X	X	X
Meldal	2016	X	X	X
Kristiansand	2016	X	X	X
Hole	2016	X	X	X
Sarpsborg	2017		X	
Marker	2017			X
Sørum	2017	X	X	X
Nittedal	2017		X	
Ullensaker	2017			X
Nannestad	2017	X	X	X
Nore og Uvdal	2017			X
Arendal	2017		X	X
Bodø	2017	X	X	X
Gildeskål	2017			X
Lunner	2018	X	X	X
Lyngen	2018	X	X	X
Selbu	2018	X	X	X
Trøgstad	2018	X	X	X
Spydberg	2018	X	X	X
Askim	2018	X	X	X
Eidsberg	2018	X	X	X
Holbøl	2018	X	X	X
Aurskog-Holand	2018	X	X	X
Skedsmo	2018	X	X	X
Hurdal	2018	X	X	X
Lom	2018	X	X	X
Røyken	2018	X	X	X
Hurum	2018	X	X	X
Frøya	2018		X	X
Hitra	2018	X	X	X
Tromsø	2018	X		X
Ullensvang	2018	X		X
<b>*Ulstein</b>	2018			

\*Kommentar til Østre-Toten og Ulstein: Disse kommunene nevner at de har handlingsregler i økonomiplaner, men sier ikke hva de innebærer. Vi har ikke klart å komme i kontakt med disse kommunene. Følgelig har de ikke blitt inkludert i oppgaven, men fremkommer likevel i oversikten over kommuner som har implementert handlingsregler.



## Vedlegg 2: Test for autokorrelasjon og heteroskedastisitet

Test for autokorrelasjon i den kvantitative analysen

<b>Modell 1:</b> <i>Disposisjonsfond</i>	Wooldridge test for autocorrelation in panel data H0: no first-order autocorrelation F( 1, 52) = 54.969 Prob > F = 0.0000
<b>Modell 2:</b> <i>Lånegjeld</i>	Wooldridge test for autocorrelation in panel data H0: no first-order autocorrelation F( 1, 57) = 44.071 Prob > F = 0.0000
<b>Modell 3:</b> <i>Netto driftsresultat</i>	Wooldridge test for autocorrelation in panel data H0: no first-order autocorrelation F( 1, 52) = 1.232 Prob > F = 0.2721

Test for heteroskedastisitet i den kvantitative analysen

<b>Modell 1:</b> <i>Disposisjonsfond</i>	Modified Wald test for groupwise heteroskedasticity in fixed effect regression model H0: $\sigma(i)^2 = \sigma^2$ for all i chi2 (53) = 5254.27 Prob>chi2 = 0.0000
<b>Modell 2:</b> <i>Lånegjeld ex. pensjonsforpliktelser</i>	Modified Wald test for groupwise heteroskedasticity in fixed effect regression model H0: $\sigma(i)^2 = \sigma^2$ for all i chi2 (58) = 31491.42 Prob>chi2 = 0.0000
<b>Modell 3:</b> <i>Netto driftsresultat</i>	Modified Wald test for groupwise heteroskedasticity in fixed effect regression model H0: $\sigma(i)^2 = \sigma^2$ for all i chi2 (53) = 22708.75 Prob>chi2 = 0.0000

