

Vår referanse:
2020/592-1-Saksbehandler:
Bjørn-Øyvind StrandDato:
25.05.2020

Økonomiske handlingsregler/måltall for Longyearbyen lokalstyre

Utvalg	Utv.saksnr.	Møtedato
Administrasjonsutvalget		
Lokalstyret		

Administrasjonssjefens anbefaling:

Administrasjonssjefen anbefaler lokalstyret om å vedta følgende økonomiske handlingsregler for Longyearbyen lokalstyre:

1. Handlingsregler knyttet til «kommunekassen»

Longyearbyen lokalstyre "kommunekassen

Økonomiske nøkkeltall uten selvkost

	Nivå
Netto driftsresultat i % av driftsinntekter	Minst 2,5 %
Disposisjonsfond i % av driftsinntekter	Minst 30 %
Netto finansutgifter i % av driftsinntekter	Maks 3 %
Netto lånegjeld i % av driftsinntekter	Maks 60 %

2. Handlingsregler knyttet til Selvkostområdene:

- Under forutsetning om at selvkostområdet har et positivt driftsresultat, og at fremtidige driftsresultat vil bli positive, kan låneopptak gjøres for å finansiere investeringer.
- Selvkostområdet skal være selvfinansierende. Det betyr at inntektene må settes slik at inntektene dekker alle kostnadene knyttet til driften av det aktuelle selvkostområdet.

Hvis Longyearbyen lokalstyre velger å gjennomføre investeringer som medfører at de ovenfor nevnte nivåene på nøkkeltallene overskrides, skal dette begrunnes.

Den samlede lånegjelden til Longyearbyen lokalstyre skal overtid maks utgjøre 90 % av driftsinntektene (inkl. statlig rammetilskudd).

Sammendrag og konklusjon:

Den nye kommuneloven (vedtatt 22. Juni 2018) hjemlet i § 14-2. bokstav c **kommunenes plikt** til å **vedta** finansielle måltall for utviklingen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi. Dette gjelder ikke for selvkostområdene. Departementet legger vekt på at kommunene selv må ta eierskap til utarbeidelsen av og bruk av finansielle måltall som styringsverktøy.

Forslaget til hvilke finansielle måltall, og nivået på dem, er det opp til Lokalstyret å vedta. Det forslaget som administrasjonssjefen foreslår, er begrunnet i anbefalinger som fastlandskommuner benytter. Nivåene er vurdert i forhold til LL sin nåværende økonomiske stilling, og skal bidra til å sikre at intensjonen i kommuneloven om å forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid, bli ivaretatt.

Kommuneloven § 14-2. bokstav c gjelder bare for "kommunekassen", og ikke for selvkostområdene. AU gav i budsjettarbeidsmøte den 7.11.2018 administrasjonen i oppdrag å etablere flere måltall for gjeld for bl.a. tekniske selvkosttjenester og Havna.

Størrelsen på gjelden til selvkostområdene må sees i forhold til de fremtidige inntekter og kostnader. Selvkostområdene skal som prinsipp fastsette gebyrer/inntekter som dekker alle kostnader. Det betyr at størrelsen på gjelden må sees si sammenheng med de fremtidige inntekter.

Kostnader ved økte lån må finansieres med økte gebyrer for det aktuelle selvkostområdet.

Saksopplysninger:

Handlingsregel for Longyearbyen lokalstyre (LL) var et av to temaer på årets strategikonferanse. Innholdet i - og størrelsen på nøkkeltallene som skal utgjøre handlingsreglene, var tema i det politiske arbeidet. Resultatet av dette arbeidet viste en bredde, både når det gjaldt hvilke nøkkeltall som LL skal ha, og nivået på disse nøkkeltallene.

Svalbardlovens § 40 sier:

- «Kommuneloven kapittel 14 om økonomiforvaltning gjelder tilsvarende for Longyearbyen lokalstyre»

Den nye kommuneloven § 14-2, hjemler kommunestyrets plikt til å utarbeide finansielle måltall:

"Kapittel 14. Økonomiforvaltning

§ 14-1. Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

§ 14-2. Kommunestyrets og fylkestingets plikter

Kommunestyret og fylkestinget skal selv vedta

- a) økonomiplanen og årsbudsjettet
- b) årsregnskapene og årsberetningene
- c) finansielle måltall for utviklingen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi**
- d) regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)
- e) regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement)

Departementet vil understreke at de finansielle måltallene må fastsettes av den enkelte kommune ut fra kommunens økonomiske situasjon. Det er ikke hensiktsmessig å fastsette bindende regler for valg av måltall og hvilket nivå måltallene bør ligge på. Departementet legger vekt på at kommunene selv må ta eierskap til utarbeidelsen av og bruk av finansielle måltall som styringsverktøy."

Hva er økonomiske måltall?

Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet (2013) en veileder om temaet. *Veileder – Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner.*

Veilederen sier bl.a. følgende om økonomiske nøkkeltall:

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

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

Disse målsettingene vil danne grunnlaget for en sunn økonomistyring og bidra til å legge rammene for et ønsket handlingsrom.

Kommunal Økonomisk Bærekraft (KBØ)

I modell for Kommunal Økonomisk Bærekraft (KØB-modellen) omtales 3 økonomiske størrelser som er viktige for å minimere risikoen for økonomiske utfordringer:

1. Hvor stor er gjelden i forhold til årets driftsinntekter (*gjeldsgrad*)?
2. Hvor stort er *disposisjonsfondet*?
3. Hvordan er *driftsresultatet*?

Ad: Gjeldsgrad (Kommunens gjeldsbelastning)

Dette er en oversikt over de forpliktelsene kommunen har, som størrelsen på de framtidige rente – og avdragsutgifter, og som vil påvirke kommunens framtidige handlefrihet.

I KØB-sammenheng begrenser vi gjelden til netto lånegjeld. Netto lånegjeld er langsiktig gjeld (utenom pensjonsforpliktelsene) som er knyttet til de kommunale oppgaver (skole, barnehage, kultur, idrett, administrasjon med mer) **utenom** selvkostområdet (i LL er dette vei, vann, kloakk, renovasjon, energiverket, havna, vei og næringsavfall).

$\text{Netto lånegjeld} / \text{brutto driftsinntekter} = \text{gjeldsgrad}$

Dersom gjeldsgraden er høy – mer enn 75%, vil kommuneøkonomien være utsatt for svingninger i rentenivået. Hvis lånerenten stiger vesentlig vil det være nødvendig å vurdere om gjeldsgraden bør settes lavere enn 75%. Gjeldsgraden til LL sin «kommunekasse» var pr. 31.12.2019 på 45 %. Det kan åpne for lånefinansierte investeringer.

Ad: Kommunes driftsinntekter

Gjelden må sammenlignes med noe, og da er det vanlig å sammenligne gjelden med brutto driftsinntekter. Brutto driftsinntekter er inntektene som kan benyttes til drift. For LL er dette statstilskuddet (rammetilskuddet) som vi mottar fra Justis- og beredskapsdepartementet. Inntekter fra selvkostområdet vann, avløp, vei, husholdningsrenovasjon, strøm og fjernvarme, holdes utenom.

Ad: Disposisjonsfond

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av både drift og investeringer. Fondet gir kommunen en sikkerhet i forhold til uforutsette økonomiske utfordringer. Dersom disposisjonsfondet er lavt, under 8 % av brutto driftsinntekter, er kommuneøkonomien risikoeksponert og handlingsrommet svekket.

Ad: Netto driftsresultat

Netto driftsresultat (NDR) må være positivt, det vil si vise et overskudd som er kommunens økonomiske handlefrihet. Dette overskuddet kan disponeres til investeringer og avsetninger til fond. Dersom NDR er lavt, under 2 % av brutto driftsinntekter, vil det være krevende å bygge opp reserver.

Telemarksforskning har utarbeidet forslag til økonomiske nøkkeltall, og angitt nivåene på disse.

Nøkkeltall	Anbefalt nivå
Netto driftsresultat i % av driftsinntekter	Min. 1,7 - 5 %
Disposisjonsfond i % av driftsinntekter	Min. 5 - 10 %
Netto finansutgifter i % av driftsinntekter	Maks. 2 - 3 %
Netto lånegjeld i % av driftsinntekter	Maks. 50 - 60 %
Avvik fra budsjett	Maks. 0,5 - 1 %

Dette er nøkkeltall som er knyttet til "kommunekassen". De anbefalte nivåene inneholder ikke inntekter, kostnader og gjeld knyttet til selvkostområdene.

Longyearbyen lokalstyre "kommunekassen"

Økonomiske nøkkeltall uten selvkost	Anbefalt nivå	Regnskap 2019	Regnskap 2018
Netto driftsresultat i % av driftsinntekter	Minst 1,7 - 5 %	5 %	2 %
Disposisjonsfond i % av driftsinntekter	Minst 5 - 10 %	37 %	43 %
Netto finansutgifter i % av driftsinntekter	Maks 2 - 3 %	4 %	5 %
Netto lånegjeld i % av driftsinntekter	Maks 50 - 60 %	45 %	47 %

Tabellen over viser nivåene til LL «kommunekassen» for 2018 og 2019.

Vi ser at **netto driftsresultat** har ligget mellom 2 % og 5 % disse to årene. Hvis LL legger seg på et mål om et netto driftsresultat på minimum 2,5 %, vil det være et nivå som kan beskrives som bra.

Disposisjonsfondet til LL har vært- og er stort sett i forhold til inntekten (rammetilskuddet) fra staten. Etter som anbefalingen fra Telemarksforskning ikke tar hensyn til selvkostområder, vurderer de at et disposisjonsfond mellom 5 % - 10 % som godt. LL har også ansvar for økonomien til alle selvkostområdene. Det betyr at sviktene inntekter eller store uforutsette kostnader på selvkostområdene som de ikke klarer å dekke selv, må dekkes av LL sin økonomi.

Et stort disposisjonsfond vil være en god «buffer» og gjøre LL robust og i stand til å handtere slike situasjoner. Et disposisjonsfond på 45 millioner vil utgjøre ca. 30 % sett i forhold til størrelsen på rammetilskuddet fra staten på kr. 145 millioner (2020). Det vil være et meget godt minimumsnivå på disposisjonsfondet.

Netto finansutgifter inneholder renteinntekter, renteutgifter og avdrag på lån, og bør ikke overskride 3 % av driftsinntektene. LL har ligget på 4 % i 2019 og 5 % i 2018. Dette er over anbefalt nivå, men det er viktig å ha med seg at vi betaler mer i avdrag på lån enn det som er minimums avdrag. Det er positivt ettersom vi da redusere vår gjeld. Et maksimumsnivå på 3 % vurderes som realistisk.

Netto lånegjeld (inkl. Kulturhus) til LL lå i 2019 på 45 % av statstilskuddet. Dette er meget bra med tanke på risiko for økninger i rentenivået. Et slikt nivå på vår gjeld gir oss også mulighet til å øke gjelden for å gjennomføre investeringer som kan bedre kvaliteten på våre tjenester og samtidig få redusert drifts- og vedlikeholdskostnader.

Basert på anbefalingene her, som også benyttes av kommuner og fylkeskommuner på fastlandet, og LL sin økonomiske stilling, foreslås følgende Handlingsregler for LL «kommunekassen».

Longyearbyen lokalstyre "kommunekassen"

Økonomiske nøkkeltall uten selvkost	Nivå
Netto driftsresultat i % av driftsinntekter	Minst 2,5 %
Disposisjonsfond i % av driftsinntekter	Minst 30 %
Netto finansutgifter i % av driftsinntekter	Maks 3 %
Netto lånegjeld i % av driftsinntekter	Maks 60 %

Handlingsregel for selvkostområdene

Som det fremgår av begrepet "selvkost" skal inntektene og kostnadene her være like store, de skal balansere hverandre.

Størrelsen på lånegjelden på et selvkostområde avhenger både av størrelsen på inntektene (gebyrene) og kostnadene. Det betyr at gebyrinntektene, som et minimum, må være så store at de dekker alle kostnadene. Økt lånegjeld må vurderes opp mot betalingsvilje/evne i markedet som skal bidra til finansiering av investeringer.

Usikkerhet er et vesentlig punkt når det gjelder størrelsen på gjelden til selvkostområdet. Er det f.eks. knyttet usikkerhet til de fremtidige inntektene og størrelsene på disse? Hvis det knytter seg usikkerhet til de fremtidige inntektene, bør dette hensyn tas/vurderes når nye investeringer skal gjennomføres og finansieres med lån. En ny investering kan også være begrunnet med at den vil generere nye- og økte inntekter på det aktuelle selvkostområde.

Det avgjørende er hvor stor risiko LL er villig til å ta. Den økonomiske risikoen handler om hvor sikre/usikre inntektene blir, og om driftskostnadene reduseres som forutsatt. En vurdering av hvor smertegrensen går for hva innbyggerne og brukerne vil/kan betale for strøm, fjernvarme, vann, avløp, vei og renovasjon samt havnegebyrer vil definere et tak på de fremtidige inntekter på selvkostområdene. Dette vil være bestemmende for størrelsen på gjelden.

Den tekniske risikoen knytter seg til hvor lenge vi kan unngå å reinvestere før kvaliteten på tjenesten og kostnadene med å drifte den tvinger oss til å gjøre nye investeringer. I tillegg er det nødvendig å se på om investeringen vil medføre lavere drift- og vedlikeholdskostnader.

Oppsummert selvkostområdene:

Lån kan bare benyttes til investeringer, og skal ikke til å dekke driftsutgifter.

En handlingsregel knyttet til størrelsen på gjelden på selvkostområdene vil være:

1. Driftsresultatet må være positivt. Det betyr at alle driftskostnader knyttet til selvkostområdet, også de som påløper som en følge av den/de nye investeringene, må dekkes av inntektene.
2. Det må gjøres realistiske vurderinger av størrelsen på de fremtidige inntektene for selvkostområdet. Økte kostnader må dekkes med økning av inntektene.
3. Størrelsen på gjelden på det enkelte selvkostområdet må også sees i sammenheng med Longyearbyen lokalstyrets totale gjeld.

Oppsummering fra AU sitt Budsjettarbeidsmøte den 7.11.2018 der notatet «Etablering av økonomisk handlingsregel/måltall for LL sin økonomistyring» ble presentert.

Sitat; «Det bør være en sammenheng mellom beregningsgrunnlaget for størrelsen på disposisjonsfond og hvilke lån som belaster LL sin generelle økonomi.

Det bør etableres flere måltall for gjeld:

- ett måltall for tekniske selvkosttjenester
- ett for havn
- ett for lån som belaster LL sin generelle økonomi

Det bør gjennomføres risikovurderinger som legges til grunn for størrelsen på måltallet.» sitat slutt..

Administrasjonssjefen mener det må gjennomføres en selvstendig og oppdatert vurdering av behovet for, og risikoen med enhver investering som skal finansieres med lån. Dette sett i forhold til kravet i Kommunelovens § 14-1. som sier «*Kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid..... og forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.*»

Alle saker som har handlet om investeringer, er det utført konkrete vurderinger av den økonomiske risikoen med prosjektet. Med bakgrunn i Koronapandemien er det nødvendig å utarbeides maler der vi kan gjennomgå de samfunnsmessige endringer/konsekvenser sett i sammenheng med det økonomiske fremtidsbilde for LL. Før det er gjort, kan vi ikke si noe om hvordan risikoen skal håndteres samlet for selvkostområdene, med det må gjøres en konkret vurdering på de enkelte selvkostområdene av hvordan vi skal:

- *unngå risiko*
- *dele risiko*
- *redusere (modifisere) risiko*
- *akseptere risiko*

Koronapandemien har vist med tydelighet at også kommuner er sårbare ift. hvor og hvordan de henter inntekter til å finansiere investeringer. For Longyearbyen har situasjonen gitt store konsekvenser for næringslivet og for privatpersoner som betaler avgifter og gebyrer til Longyearbyen lokalstyre. LL er mao direkte eller indirekte berørt av denne situasjonen med de følger det har fått for LL sin økonomi innen deler av selvkostområdene. Det er nødvendig å gjennomføre en risikovurdering av de økonomiske konsekvensene for LL på kort og lang sikt.

Vi har registrert en reduksjon i den maritime trafikken til Svalbard og Longyearbyen. Dette har medført et stort bortfall av inntekter, spesielt på Havna. Redusert aktivitet på grunn av reduksjon i reiselivsaktiviteten i Longyearbyen har medført reduksjon i etterspørselen etter energi og andre kommunale tjenester med den konsekvens at inntektene til disse områdene reduseres.

Hvor lenge denne situasjonen vil vare, og hva de langsiktige konsekvensene for LL vil bli, gjør det nødvendig å sette i gang et arbeid for å skaffe oss en oversikt over situasjonen. Dette arbeide bør startes raskt, og sees i sammenheng med det øvrige arbeidet med å analysere LL sin økonomi og hvilke konsekvenser situasjonen har for LL på sikt.

Kommuneloven har også et generasjonsperspektiv. LL skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. I det ligger det at fremtidige politikere ikke skal fratras handlingsrom ved at store deler av LL sine fremtidige betalingsforpliktelser er bundet opp i høy og langsiktig gjeld.