



Vår saksbehandler
Richard Sandnes

Referanse
RISA/2020/120-2/

Behandles av	Utvalgssaksnr	Møtedato
Formannskapet	21/3	19.01.2021
Kommunestyret	21/2	28.01.2021

Finansielle måltall

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Kommuneloven §14-2 (<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-22-83>)

Saksopplysninger

Bakgrunn

Fra 1.1.20 trådte økonomibestemmelsene i ny kommunelov fra 2019 i kraft. I henhold til kommuneloven §14-2 skal kommunestyret 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).

Denne saken handler om finansielle måltall, dvs. punkt c) ovenfor. Med finansielle måltall siktes det til politiske målsettinger for kommunens økonomiske utvikling og stilling. I følge forarbeidene til ny kommunelov¹ er formålet med finansielle måltall å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, samt benytte måltallene som en del av beslutningsgrunnlaget i handlingsplan- og budsjettprosessen.

En av endringene fra gammel til ny kommunelov er en generalbestemmelse som fremhever kommunens ansvar for helhetlig og langsiktig økonomiforvaltning. Kommuneloven §14-1 sier at «Kommuner skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid». Det er ingen fasit på hva som er en god forvaltning over tid, så det åpnes for bruk av skjønn. I forarbeidene til ny kommunelov kommenteres det at finansielle måltall kan bidra til å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning og dempe fokuset på det enkelte årsbudsjett.

Kommuneloven stiller ingen krav til type finansielle måltall og hvilken verdi de skal ha. I forarbeidene til kommuneloven opplyses det at kommuneloven ikke krever at de finansielle måltallene skal være bindende for handlingsplan og årsbudsjett, men måltallene bør være et verktøy for handlingsplan- og budsjettarbeidet, dvs. lokale handlingsregler for økonomistyringen. Måltallene bør gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig utvikling som også gir en økonomisk handlefrihet for kommende generasjoner.

¹ NOU 2016:4 Ny kommunelov, side 222

Gjeldende finansielle måltall for Oppdal kommune

I gjeldende økonomireglement for Oppdal kommune, sist revidert i K-sak 16/117 den 19.10.2016, er det to kapitler som omtaler finansielle måltall:

«2.1 Hovedtall

Prioriteringene skal skje innenfor en ramme som sikrer langsiktig finansiell balanse og en bærekraftig utvikling i kommuneøkonomien. En bærekraftig økonomi innebærer at man ikke skal kunne etablere et driftsnivå som tærer på kommunens finans- og realkapital. Driftsmarginen skal holde et forsvarlig nivå, slik at man har evne til å fornye kommunens realkapital i takt med endrede behov uten at dette skjer gjennom økning av netto lånegjeld.»

«En netto driftsmargin (netto driftsresultat i prosent av eksterne driftsinntekter) under 3,5% regnes ikke som forsvarlig i et langsiktig perspektiv.»

«2.3.2.2 Del A: Budsjettkommentarer og vedtak

Del A: Budsjettkommentarer og vedtak

De målsetninger og premisser som årsbudsjettet bygger på skal komme tydelig fram. Det skal redegjøres for hvordan de generelle inntektene har blitt kalkulert, og hvilken eventuell usikkerhet som er knyttet til de enkelte inntektskomponentene. På samme måte skal det dokumenteres hvordan kommunens fellesutgifter har blitt beregnet. Utviklingen i finansielle nøkkeltall skal presenteres og kommenteres. Alle avvik i forhold til økonomiplanens forutsetninger og rammer skal forklares.»

Videre ble det i handlingsplanen for 2014-2017 vedtatt noen måltall:

«Det vil være naturlig at driftsmarginen svinger noe fra år til år. For at målsetningen ikke skal virke mot sin hensikt i forhold til en langsiktig økonomiplanlegging, bør man ikke ha som krav at den skal ligge på oversiden for hvert år i planperioden. Dersom gjennomsnittet over de kommende fire årene gir en driftsmargin over 1,5%, anses økonomireglementet som oppfylt. Men samtidig bør man være oppmerksom på hvilken retning man beveger seg i. Dersom man i det siste året i planperioden ikke kan påvise en forsvarlig margin, er det en indikasjon på at man legger opp til større utgiftsvekst enn forsvarlig.»

«Dersom alle løpende inntekter brukes etter hvert, må alle investeringer dekkes med lån. Blir driftsutgiftene enda høyere, tærer man på kommunens kapital. Kommuner som ikke klarer å tilpasse utgiftene til inntektsgrunnlaget kjennetegnes som oftest med negativ netto driftsmargin (netto driftsresultat i prosent av eksterne driftsinntekter), svak likviditet og høyt gjeldsnivå. Kommunen har ikke økonomisk vinning som mål. Det er derfor ikke fornuftig å ha som mål at mest mulig penger skal legges til side. I stedet må man sette finansielle mål som sikrer en bærekraftig utvikling der man ikke sender regningen til etterkommerne.» Tre finansielle måltall ble presentert: Netto driftsmargin 1,5%, lånegjeld i forhold til driftsinntektene 75% og arbeidskapital i forhold til driftsinntektene 25%.²

Forskjellen mellom en netto driftsmargin på 3,5% og 1,5% som fremkommer mellom økonomireglementet og Handlingsplan for 2014-2017 skyldes at regelverket for regnskapsføring før 2014 var slik at momskompensasjon fra investeringer skulle føres som inntekt i driftsregnskapet, mens momskompensasjonen fra investering etter 2014 skal føres i investeringsregnskapet. Denne regelendringen førte til at behovet for å finansiere investeringsutgifter over driften ble redusert.

Anbefalinger gitt i faglitteratur

1. Kommunal økonomisk bærekraft – en kort innføring

Kommunal økonomisk bærekraft (KØB) er et samarbeidsprosjekt mellom Rana kommune, Nord Universitet og Fylkesmannen i Nordland. Prosjektet tar utgangspunkt i KØB-modellen i Rana kommune. KØB ser på økonomiske styringsmodeller for langsiktig utvikling og bærekraft i kommunesektoren. Et grunnleggende KØB premiss er at dagens tjenestetilbud minst er i samsvar med de minimumsstandarder (krav i lover og regler m.m.) som gjelder for kommunen, og kan opprettholdes

² Hentet fra Handlingsplan for 2014-2017, side 19, forfattet av Leidulf Skarbø

over lengre tid, uten vesentlig kvalitetsmessig forringelse i tjenestetilbud, nedbygging av formue, skattemessige eller gjeldsmessige økninger.³

I en artikkel i Kommunal Rapport uttaler prosjektleder for KØB i Rana kommune følgende:

«Etter å ha arbeidet med KØB i mange år, ser vi at både hva som skal inngå av måltall, og nivået ser ut for å være riktig. KØB-modellen har netto driftsresultat på 2 prosent, disposisjonsfond på 8 prosent og gjeldsgrad på 75 prosent av inntektene.

Vi har testet ut ulike økonomiske data og justert nivået på de finansielle måltall som er satt (se ovenfor). Vår konklusjon er at det er lite å tjene på å ta inn andre forhold. Dette gjelder for eksempel finansieringsgrad, overføring til investering, rentekostnad, pensjonsforpliktelser (herunder amortisert premieavvik) osv.»⁴.

I bunn og grunn handler det om at hver generasjon skal betale for sine egne utgifter, uten å overdrevent/unødvendig subsidiere andre eller bli subsidiert selv.

2. Rapport fra Senter for økonomisk forskning (SØF)

SØF har i 2019 levert rapporten «Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommuner». Utgangspunktet for rapporten var å analysere storbykommunenes finansielle måltall og handlingsregler. I rapporten opplyses det at det ikke finnes en omfattende forskningslitteratur om kommunale eller regionale finansielle måltall og handlingsregler. En av konklusjonene i rapporten er slik:

«De mest benyttede måltallene handler om netto driftsresultat, gjeld og disposisjonsfond. Vi har vist at dette også er de mest sentrale økonomiske størrelsene å knytte måltall til, og at netto driftsresultat er det mest sentrale. Måltall om gjeld og disposisjonsfond, samt eventuelle andre måltall tilpasset kommunens behov, kan være viktige virkemidler om å nå målet om netto driftsresultat både i inneværende budsjettår og over tid.»⁵

3. Nøkkeltall bruk av KS

KS legger følgende nøkkeltall til grunn for vurdering av kommuners økonomiske handlefrihet⁶:

Økonomisk handlingsrom – nøkkeltall brukt av KS for vurdering av økonomisk handlefrihet

	Netto lånegjeld korrigeret for ubunde investeringsfond i pst av driftsinntekter	Netto driftsresultat inkl netto bunde avsetninger i pst av driftsinntekter	Disposisjonsfond inkl. regnskapsmessig mer-/mindreforbruk i pst av driftsinntekter
	Over 75 pst av driftsinntekter	Under 1 pst av driftsinntekter	Under 5 pst av driftsinntekter
	65 - 75 pst av driftsinntekter	1 - 2 pst av driftsinntekter	5 - 8 pst av driftsinntekter
	Under 65 pst av driftsinntekter	Over 2 pst av driftsinntekter	8 pst av driftsinntekter

4. Teknisk Beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)

Teknisk beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi (TBU) har siden høstrapporten 2014 anbefalt at netto driftsmargin for kommunene bør være på 1,75 prosent. Anslaget er et gjennomsnittsmål beregnet ut fra prinsippet om absolutt kommunal formuesbevaring, som innebærer

³ KØB forskningsrapport nr. 1 Handelshøgskolen, Nord universitet av 18.02.18

⁴ <https://www.kommunal-rapport.no/debatt/trenger-vi-en-baerekraftsgodkjenning-av-kommunene/110556/>

⁵ Senter for økonomisk forskning: SØF-rapport nr. 03/19: Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommunene, side 8. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Finansielle-maltall.pdf>

⁶ <https://www.fylkesmannen.no/siteassets/fm-troms-og-finnmark/kommunal-styring/okonomiforum-2019/engdal-s-okonomiske-modeller-fra-ks.pdf>

at realverdien på formuen (dvs. eiendeler som bygninger, bankinnskudd, aksjer, utlån) opprettholdes over tid⁷.

Vurdering

Nedenfor omtales de finansielle måltallene som kommunedirektøren mener bør legges til grunn for Oppdal kommunes handlingsplan- og budsjettarbeid:

- netto driftsmargin (dvs. netto driftsresultat i % av driftsinntektene),
- gjeldsgrad (dvs. langsiktig lånegjeld i % av driftsinntektene) og
- disposisjonsfond i % av driftsinntektene.

De finansielle måltallene foreslås lagt til grunn for Oppdal kommunes handlingsplan- og budsjettarbeid og omfatter ikke driften av Oppdal Kulturhus KF.

A. Netto driftsmargin

Det mest sentrale måltallet for kommunene er og bør være netto driftsresultat. Et positivt netto driftsresultat gjør at man kan finansiere nødvendige investeringer over drift eller bygge opp den finansielle formuen til å håndtere uforutsette økonomiske hendelser i fremtiden.

Forenklet: Skal sikre det økonomiske handlingsrommet over tid.

Netto driftsmargin er benevnelsen på netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene. Netto driftsresultat finner man ved å trekke alle driftsutgifter og netto finansutgifter fra driftsinntektene. I følge kommunens handlingsplanvedtak i 2013 (Handlingsplan 2014-2017) regnes en netto driftsmargin over 1,5% som forsvarlig i et langsiktig perspektiv.

Netto driftsresultatet og netto driftsmargin beregnes slik (eksempel for å synliggjøre definisjonen):

	Budsjett 2021
Brutto driftsinntekter i alt	596.686.000
<u>Brutto driftsutgifter i alt (inkl. avskrivninger)</u>	<u>-603.128.000</u>
= Brutto driftsresultat	-6.442.000
Netto finansutgifter (renteutgifter og –inntekter, avdrag og utbytte)	-16.947.000
<u>Avskrivninger</u>	<u>+30.626.000</u>
= Netto driftsresultat	7.237.000
Netto driftsmargin ($7.237.000/596.686.000 \cdot 100$)	1,2%

0,1% endring i netto driftsmargin betyr ca. kr. 600.000 i endring på netto driftsresultat (kr. 596.686.000 x 0,1% = 596.686.)

Vi opererer også med et begrep vi kaller *korrigert netto driftsmargin*, hvor det ordinære netto driftsresultatet korrigeres for bruk av og avsetning til enhetsvise disposisjonsfond.

	Budsjett 2021
Netto driftsresultat	7.237.000
<u>+ Netto bruk av enhetsvise disposisjonsfond</u>	<u>+ 2.588.000</u>
= <i>Korrigert netto driftsresultat</i>	=9.825.000
<i>Korrigert netto driftsmargin</i>	1,7%

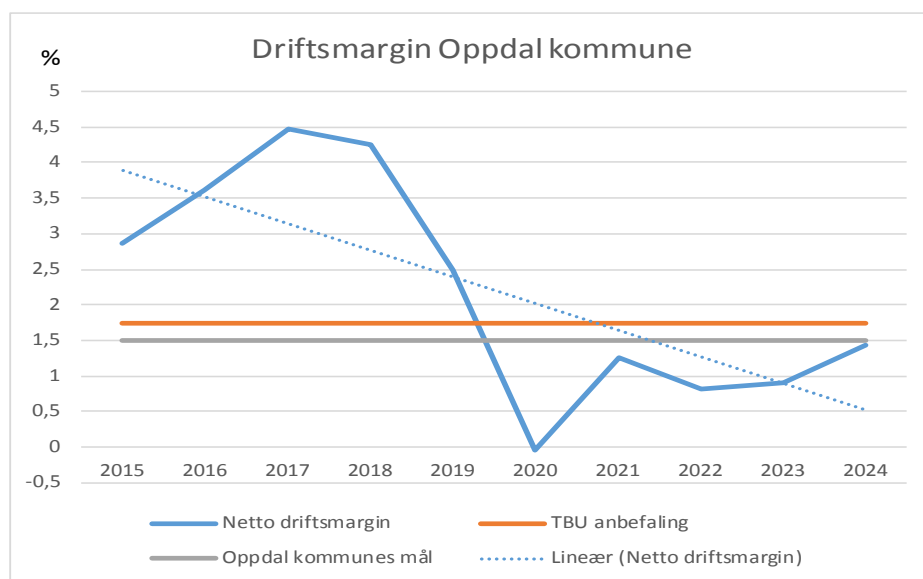
⁷ Menon-publikasjon nr. 74/2017, side 32.

Kommunedirektøren foreslår at vi går bort fra bruk av det finansielle måltallet «korrigert netto driftsmargin», og kun bruker det finansielle måltallet «netto driftsmargin» framover.

Utvikling i Oppdal kommunes netto driftsresultat og netto driftsmargin:

Tall i 1000-kr	Regnskap					Budsjett		Handlingsplan			SUM
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2017-24
Brutto driftsinntekter i alt	546 395	582 441	618 613	632 306	644 853	596 202	596 686	594 506	594 462	594 419	4 872 047
- Brutto driftsutgifter i alt (inkl. avskrivninger)	532 253	561 684	587 932	611 481	645 557	608 556	603 128	599 672	597 703	595 913	4 849 942
Brutto driftsresultat	14 142	20 757	30 681	20 825	-704	-12 354	-6 442	-5 166	-3 241	-1 494	22 105
Netto finansutgifter	-27 372	-28 791	-31 483	-23 999	-14 859	-18 008	-16 947	-20 198	-21 476	-20 174	-167 144
+ Avskrivninger	28 845	29 139	28 373	30 020	31 636	30 152	30 626	30 152	30 152	30 152	241 263
Netto driftsresultat	15 615	21 105	27 571	26 846	16 073	-210	7 237	4 788	5 435	8 484	96 224
Netto driftsmargin	2,86 %	3,62 %	4,46 %	4,25 %	2,49 %	-0,04 %	1,21 %	0,81 %	0,91 %	1,43 %	1,98 %

Utvikling i netto driftsmargin:



Som tabellen og grafen ovenfor viser, så har driftsmarginen de siste fem regnskapsårene vært høyere enn kommunens egne mål, og høyere enn TBUs anbefaling. Imidlertid viser trendlinjen (stiplet linje) en nedadgående trend, og for perioden 2020 – 2024 er planlagt netto driftsmargin 1,10% (her er det ikke tatt hensyn til bruk / avsetning til enhetsvise disposisjonsfond).

B. Gjeldsgrad

Det andre store området som det er knyttet finansielle måltall til er gjeld. Litteratur viser at kommuner har formulert måltall knyttet til gjeldsgrad, egenfinansiering og kapitalkostnader. Her finner vi litt større forskjeller mellom kommunene enn tilfellet med måltallet netto driftsmargin.

Når det gjelder gjeldsdefinisjonene, viser en rapport utarbeidet av Senter for økonomisk forskning (03/19) at alle storbykommuner korrigerer for startlån, bortsett fra Trondheim. Grunnen til at kommunedirektøren ønsker å gjøre som Trondheim kommune og inkludere startlån i beregningene av gjeldsgrad, er at startlånene ikke er uten risiko for kommunen.

§ 1 i Forskrift om startlån definerer startlån slik: «Startlån skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den». Det er Oppdal kommune som tildeler startlån innenfor en låneramme som fastsettes av kommunestyret. Oppdal kommune tar

opp startlån i Husbanken og saksbehandler tildeler startlån etter søknader fra innbyggere i målgruppen. Målgrupper for startlån er familie med barn, med behov for en stabil bolig raskt, personer som mottar trygd/offentlige ytelser, personer som eier bolig og har gjeldsproblemer og personer med andre utfordringer og behov. Startlån brukes til kjøp av bolig og refinansiering med pant i egen bolig.

Tre av storbykommunene korrigerer for investeringer knyttet til VAR-området (Vann, Avløp, Renovasjon). I tillegg har enkeltkommuner noen andre korrigeringer.

Andel lånegjeld og utviklingen i lånegjeld både historisk og fremover er viktig kunnskap for å kunne styre godt etter handlingsreglene. Høy lånegjeld medfører økte rente- og avdragskostnader, og påvirker dermed netto driftsresultat.

Kommunedirektørens anbefaling vil være at kommunen, sammen med måltall om netto driftsmargin, har et måltall knyttet til gjeldsgrad. Det er hovedsakelig to årsaker til dette. For det første har det vist seg at slike måltall er virkningsfulle i seg selv og er et verktøy for å begrense gjeldsveksten. For det andre er gjeldsbegrensningen et sentralt virkemiddel i å nå kommunens målsetting om netto driftsmargin. En kommunes målsetting for gjeldsgrad på sikt må innrettes slik at det er realistisk at man klarer å betjene gjelden etter betydelige renteøkninger uten å måtte gjøre dramatiske kutt i tjenestetilbudet, eller øke gjelden ytterligere for å kunne fortsette å gjøre nødvendige investeringer.

Forenklet: Måltallet skal sikre at gjeld i størst mulig grad betales av den generasjon som opptar gjelden, og ikke skyves videre til senere generasjoner.

Ved utgangen av år 2000 hadde kommuneforvaltningen en samlet gjeld på drøyt 150 milliarder, og i 2017 hadde gjelden vokst til rundt 600 milliarder kroner. Gjelden tilsvarte 10 prosent av Norges bruttonasjonalprodukt og 67 prosent av kommuneforvaltningens totale inntekter i 2000. 17 år senere var disse andelene på henholdsvis 18 og 113 prosent.⁸

Veksten i kommunenes gjeld må også sees i sammenheng med utviklingen i rentenivået. Gjennomsnittlig rente på kommunenes lån har falt fra nærmere 6 prosent i 2008 til drøyt 1,39 prosent ved utgangen av 2020. Denne utviklingen har ført til at kommunenes renteutgifter målt som andel av totale inntekter har gått noe ned de siste årene, selv om den samlede gjelden har økt.

Det er ikke slik at all gjeld belaster kommunens økonomi med renteutgifter. Startlånene som kommunen tar opp, brukes til å finansiere videre utlån til innbyggere som igjen betaler renter til Oppdal kommune. Andre lån er knyttet til tjenester som brukerne selv betaler for, slik at gebyrer og avgifter fra innbyggerne kan kompensere for en eventuell renteøkning. Dette gjelder i hovedsak vann, avløp og renovasjon (VAR-tjenester) som er ett av de områdene der investeringsveksten i kommunene har vært sterkest. Oppdal kommune tar opp lån med 20 års nedbetaling, mens innbyggerne betaler gebyrer som i hovedsak legger opp til 40 års nedbetaling av lån. Så lenge det er om lag like store investeringer i VAR-sektoren hvert år jevnes dette ut. Pensjonsforpliktelser tas ikke med i beregning av gjeldsgrad.

På kort og mellomlang sikt kan en kommune opprettholde et høyt drifts- og investeringsnivå ved å lånefinansiere alle investeringer. Dersom man i tillegg strekker nedbetalingstiden til det maksimale av hva man har lov til, vil man ikke få synliggjort konsekvensene i den kommende fireårsperioden (handlingsplanperioden). Regningen blir overvæltet på fremtidige kommunestyre og kommende generasjoner.

For å hindre en slik utvikling bør det settes et tak på lånegjelden i forhold til driftsinntektene. Over en kortere periode kan det likevel være fornuftig å ta noen større investeringer som medfører at man kommer over målsetningen. Måltallet bør derfor brukes som en begrensning for lånegjelden ved utgangen av fireårsperioden.⁹

⁸ SSB analyse 2019/07 Kommuneforvaltningens gjeld

⁹ Hentet fra Handlingsplan for 2014-2017 forfattet av Leidulf Skarbø

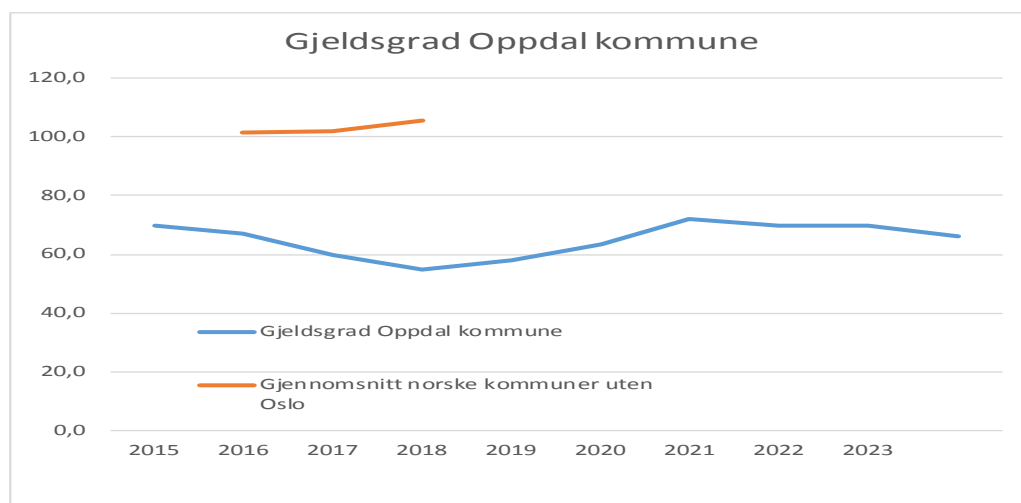
Riksrevisjonen¹⁰ definerer nivået for høy lånegjeld (netto lånegjeld fratrasket startlån og utlån av egne midler, samt ubrukte lånemidler) til 75 prosent av driftsinntektene. Gjeld mellom 65 og 75 prosent defineres som moderat. KS antyder at en gjeldsgrad på over 100 prosent er ugunstig.

Oppdal kommunes gjeldsgrad:

Tall i 1000-kr	Regnskap					Budsjett	Handlingsplan				SUM
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2017-24
Brutto driftsinntekter	546 395	582 441	618 613	632 306	644 853	596 202	594 652	594 506	594 462	594 419	5 998 849
Langsiktig gjeld ex. pensjonsforpliktelser, inkl. selvkostområder	381 696	364 072	371 000	347 330	375 141	400 521	438 257	447 759	436 133	420 866	3 982 775
Gjeldsgrad	69,86 %	62,51 %	59,97 %	54,93 %	58,17 %	67,18 %	73,70 %	75,32 %	73,37 %	70,80 %	66,39 %

Kommunen har over tid hatt en gjeldsgrad på rundt 65%, noe som anses som økonomisk sunt. I handlingsplanperioden 2021-2024 ligger gjeldsgraden i snitt på ca. 73%. For 2021 og 2022 er det budsjettert med opptak av til sammen 38 mill. kr. i lån til bygging av ny brannstasjon. Etter avtale med TBRT (Trøndelag brann- og redningstjeneste) skal Oppdal kommune betale ca. 4 % (som tilsvarer Oppdal kommunes eierandel i TBRT) av lånets rente- og avdragsutgifter. Øvrige 96% av lånekostnadene vil Oppdal kommune få refundert fra TBRT. Om lånet til ny brannstasjon holdes utenfor beregningen av gjeldsgraden, vil gjeldsgraden bli ca. 5%-poeng lavere, dvs. en gjeldsgrad på 68%.

Kommunedirektøren vil foreslå at gjeldsgraden i handlingsplanen 2021-2024 videreføres, dvs. at gjeldsgraden ikke skal være større enn 73% i gjennomsnitt i perioden 2021-2024. For påfølgende år bør det styres mot at gjeldsgraden ikke er større enn 70% i gjennomsnitt i handlingsplanperioden. Et gjennomsnittsnivå vil ta høyde for årlige svingninger. Gjelden beregnes som langsiktig gjeld unntatt pensjonsforpliktelser.



Oppdal kommunes låneutgifter

Regnskapstall i 2015-2019, budsjett-tall 2020-2024. Kostnadene inkluderer også lån til VAR-tjenester.

	Regnskap:					Budsjett	Handlingsplan:			
Tall i 1000-kr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Renteutgifter	10 246	10 084	8 961	7 997	8 372	9 759	6 169	7 787	8 028	8 204
Avdrag på lån	24 919	27 866	29 041	27 775	18 489	18 978	21 972	24 580	25 681	24 537
	35 165	37 950	38 002	35 772	26 861	28 737	28 141	32 367	33 709	32 741

¹⁰ Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning (Dokument 3:5 2014-2015), side 47

I kommunal økonomi utgiftsføres både renteutgifter og avdrag på lån i driftsregnskapet. Deler av disse midlene binder kapital som kunne vært brukt på direkte tjenesteyting.

C. Disposisjonsfond

Disposisjonsfond er fond (dvs. sparepenger / «engangspenger») som kan benyttes til å håndtere uforutsette endringer i handlingsplanperioden og i budsjettet, som f.eks. uforutsette utgifter eller svikt i inntekter. Med bruk av disposisjonsfond kan vi kjøpe oss tid til å gjennomføre varige endringer i driftsnivået slik at vi igjen oppnår samsvar mellom årlige inntekter og utgifter.

Disposisjonsfond kan også brukes til (del)finansiering av investeringer. Disposisjonsfond er frie fondsmidler som er kommunens buffer mot uforutsette kostnader eller inntektssvikt. Dersom disposisjonsfondet er tilstrekkelig «stort», kan det benyttes til å skjerme drifts- og investeringsutgifter ved uforutsette økonomiske hendelser slik at investeringsplaner kan gjennomføres uten å ta opp mer lån enn forutsatt i budsjettet og at driftsnivået kan opprettholdes.

Den viktigste argumentasjonen for å ha måltall knyttet til disposisjonsfond er å sørge for å ha en buffer for å håndtere risiko.

Forenklet: Disposisjonsfond skal sikre at vi har muligheter til å møte uforutsette utgifter.

Utdrag fra dagens økonomireglement:

«6.3.2 Driftsenhetsvise disposisjonsfond

For hver enkelt driftsenhet (ansvarsområde i bevilgningssammenheng) opprettes det et disposisjonsfond.

Disposisjonsfondene har til hensikt å gi stimulans til en langsiktig og god forvaltning av bevilgningene gjennom følgende;

- *Ubrukte budsjettmidler blir ikke dratt inn igjen, men avsatt til senere bruk for driftsenheten.*
- *Budsjettoverskridelser blir dekket gjennom bruk av tidligere avsatte midler fra driftsenheten, noe som forhindrer smitteeffekter av budsjettoverskridelser.*

Dersom bevilgningen til et ansvarsområde ved regnskapsavslutning står delvis ubrukt, skal den ubrukte delen kunne avsettes til driftsenhetens disposisjonsfond. Denne adgangen er begrenset av at driftsregnskapet etter gjennomføringen av strykninger i henhold til kapittel 5.3.2 ikke gir et regnskapsmessig underskudd.

Dersom bevilgningen til et ansvarsområde ved regnskapsavslutning er overskredet, skal overskridelsen dekkes gjennom bruk av driftsenhetens disposisjonsfond så langt det er dekning på det aktuelle fondet.

Når en driftsenhets disposisjonsfond når en størrelse av 3% av siste års bevilgning, gis det adgang til at de overskytende fondsmidlene kan anvendes til planlagte engangskostnader.

Rådmannen har fullmakt til å godkjenne slike disponeringer, og til å fatte vedtak om endring av driftsbudsjettet i tråd med den planlagte disponeringen. (Avsnittet endret etter vedtak i k-sak 04/136)»

Disponeringer av disposisjonsfond vil kunne gi et annet bilde av hva som er disposisjonsfondet reelle størrelse. Når vi beregner måltallet knyttet til disposisjonsfond tar vi utgangspunkt i regnskapsført balanseverdi for disposisjonsfondene (dvs. summen av samtlige disposisjonsfond), og tar ikke hensyn til eventuelle disponeringer/føringer som ikke er regnskapsført.

Her følger et enkelt oppsett på hvilke fond som inngår i begrepet disposisjonsfond i denne sammenheng:

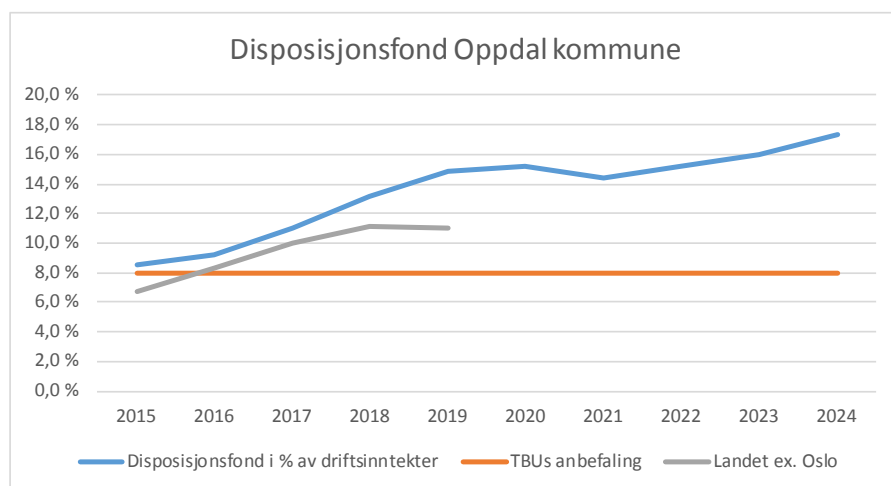
- Generelt disposisjonsfond
- Disposisjonsfond flyktninger
- Disposisjonsfond kapitalformål
- Infrastrukturfondet
- Enhetsvise disposisjonsfond

Dersom disposisjonsfondet ligger på et høyt nivå kan en kommune på kort sikt i prinsippet legge seg på et lavere netto driftsresultat og så bruke disposisjonsfondet til å dekke inn uforutsette utgifter eller sviktende inntekter. Dette er imidlertid kun aktuelt som en kortsiktig tilpasning eller justering. En annen mulig løsning er å selge unna eiendeler og bruke inntektene til å nedbetale gjeld, noe som vil gi lavere årlige rente- og avdragsutgifter.

Kommunens inntekter skal disponeres slik at det gis gode tjenester til kommunens innbyggere. Å bygge opp store disposisjonsfond og reserver bør derfor ikke være et mål i seg selv. Det er likevel fornuftig å ha oppsparte midler på disposisjonsfond som en økonomisk buffer til framtidige tiltak.

Oppdal kommunes disposisjonsfond (summen av alle disposisjonsfond)

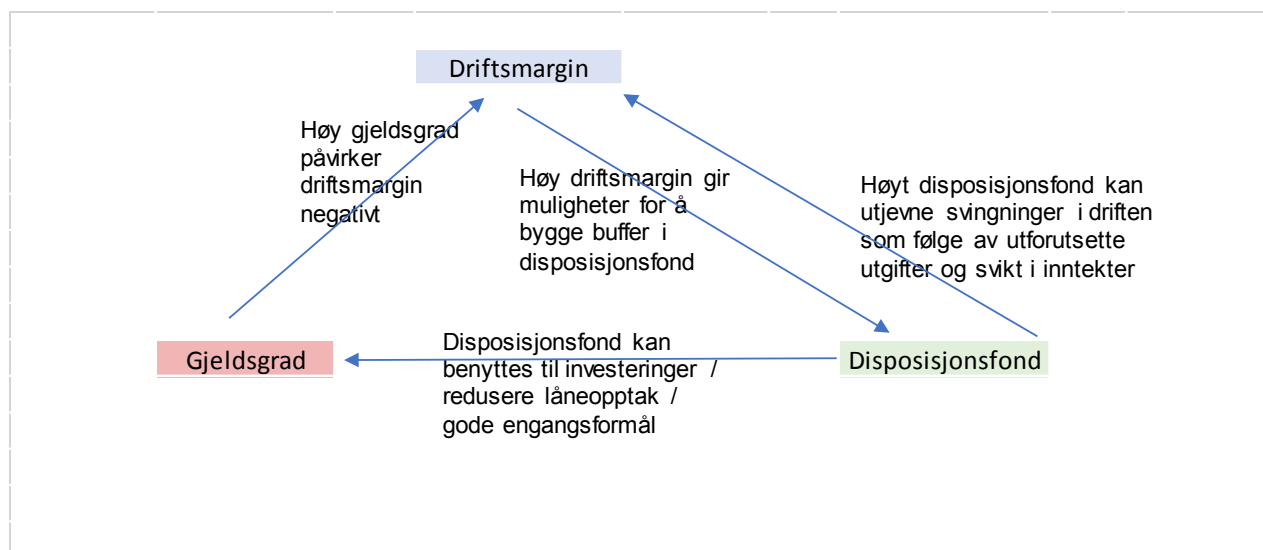
For årene 2018 og 2019 utgjør disposisjonsfond 13,3% og 14,6% av brutto driftsinntekter for Oppdal kommune, mens for landet forøvrig (unntatt Oslo) er 11,1% og 11,0%.



Kommunedirektøren vil foreslå at disposisjonsfond skal utgjøre minst 13% i gjennomsnitt i et fireårsperspektiv (i handlingsplanperioden). Dermed vil det tas høyde for årlige svinger. Ved å legge seg på et slikt nivå vil kommunen være i stand til å bidra med egenkapital ved investeringer, utjevne effekter av større uforutsette utgifter i driften og/eller fall i inntekt til drift uten at tjenestenivået må endres på kort sikt. Det vil gi en trygghet for mottakere av kommunale tjenester og ansatte.

Sammendrag

Her er et forsøk på å vise hvordan de ulike måltall påvirker hverandre:



Kommunedirektørens forslag til finansielle måltall legger opp til å videreføre dagens økonomiske situasjon.

Netto driftsmargin – bærekraft i budsjettet

Netto driftsresultat er basert på forskjellen mellom inntekter og utgifter i budsjettåret. Et stabilt netto driftsresultat over tid kan bidra med egenkapital til investeringer, styrking av likviditeten og som økonomisk buffer for å møte framtidige utfordringer. Det finansielle måltallet som brukes er netto driftsresultat i % av driftsinntektene, benevnt netto driftsmargin. Teknisk beregningsutvalg anbefaler et nivå på minimum 1,75% årlig. Oppdal kommune har de siste regnskapsår hatt en netto driftsmargin på 2,53%. I handlingsplanen for 2021-2024 er det lagt opp til en gjennomsnittlig netto driftsmargin på 1,1% og en korrigert netto driftsmargin på 1,5%. Kommunedirektøren foreslår at Oppdal kommunes måltall for netto driftsmargin skal være 1,5% i gjennomsnitt i handlingsplanperioden, og at ingen enkeltår i handlingsplanperioden skal ligge med netto driftsmargin under 1,3%. Måltallet benevnt korrigert netto driftsmargin avvikles som finansielt måltall.

Andel lånegjeld – bærekraft i et generasjonsperspektiv

Lånegjelden påvirker handlingsrommet til kommunen betydelig fordi høy gjeld fører til høye driftsutgifter for å dekke renter og avdrag både nå og fremover. Det finansielle måltallet som brukes er størrelsen på lånegjeld i % av driftsinntektene, benevnt gjeldsgrad. Anbefalt nivå er at lånegjelden utgjør mindre enn 65% av driftsinntektene. Oppdal kommune har de siste regnskapsår (2015-19) hatt en gjeldsgrad på 62 %.

Kommunedirektøren foreslår at Oppdal kommunes måltall for gjeldsgrad er at gjeldsgraden ikke skal være større enn 70% i gjennomsnitt i et fireårsperspektiv

Disposisjonsfond - muligheter til å møte uforutsette utgifter og svikt i inntekter

Disposisjonsfond er midler som ikke er bundet opp i tiltak og som er opparbeidet over år (sparepenger). Disposisjonsfond er viktig for å kunne håndtere uforutsette hendelser i handlingsplanperioden og gir tid til å gjennomføre endringer i driften. Det finansielle måltallet som brukes er størrelsen på disposisjonsfondene i % av driftsinntektene. Anbefalt nivå er at disposisjonsfond utgjør minimum 8% av driftsinntektene. Oppdal kommune har de siste regnskapsår (2015-19) hatt disposisjonsfond som utgjør 11,3 % av driftsinntektene.

Kommunedirektøren foreslår at Oppdal kommunes måltall for disposisjonsfond skal utgjøre minst 13% i gjennomsnitt i et fireårsperspektiv.

Saksprotokoll i Kommunestyret - 28.01.2021

Behandling

Vedtak

Formannskapetets innstilling ble enst. vedtatt.

Vedtaket blir som følger:

1. Netto driftsmargin skal utgjøre minimum 1,5% i gjennomsnitt i et fireårsperspektiv. I handlingsplanperioden skal ingen enkeltår ligge med netto driftsmargin på under 1,3%.

- 2.Gjeldsgrad: Lånegjeld (inklusive startlån og lån til VAR-sektoren) skal utgjøre maksimalt 73% av driftsinntektene i gjennomsnitt i handlingsplanperioden 2021-2024. Deretter skal det styres mot en gjeldsgrad som tilsvarer maksimalt 70% av driftsinntektene i gjennomsnitt i et fireårsperspektiv.
- 3.Disposisjonsfond: Summen av samtlige disposisjonsfond skal utgjøre minimum 13% av driftsinntektene i gjennomsnitt i et fireårsperspektiv.
- 4.De finansielle måltallene tas i bruk fra og med behandlingen av handlingsplanen for 2022-2025.
- 5.Kommunens økonomireglement revideres tilsvarende.

Saksprotokoll i Formannskapet - 19.01.2021

Behandling

Innstilling

Kommunedirektørens tilråding ble enst. tiltrådt.

Innstillingen blir som følger:

- 1.Netto driftsmargin skal utgjøre minimum 1,5% i gjennomsnitt i et fireårsperspektiv. I handlingsplanperioden skal ingen enkeltår ligge med netto driftsmargin på under 1,3%.
- 2.Gjeldsgrad: Lånegjeld (inklusive startlån og lån til VAR-sektoren) skal utgjøre maksimalt 73% av driftsinntektene i gjennomsnitt i handlingsplanperioden 2021-2024. Deretter skal det styres mot en gjeldsgrad som tilsvarer maksimalt 70% av driftsinntektene i gjennomsnitt i et fireårsperspektiv.
- 3.Disposisjonsfond: Summen av samtlige disposisjonsfond skal utgjøre minimum 13% av driftsinntektene i gjennomsnitt i et fireårsperspektiv.
- 4.De finansielle måltallene tas i bruk fra og med behandlingen av handlingsplanen for 2022-2025.
- 5.Kommunens økonomireglement revideres tilsvarende.

Kommunedirektørens tilråding

Kommunestyret vedtar følgende finansielle måltall for Oppdal kommune:

1. Netto driftsmargin skal utgjøre minimum 1,5% i gjennomsnitt i et fireårsperspektiv. I handlingsplanperioden skal ingen enkeltår ligge med netto driftsmargin på under 1,3%.
2. Gjeldsgrad: Lånegjeld (inklusive startlån og lån til VAR-sektoren) skal utgjøre maksimalt 73% av driftsinntektene i gjennomsnitt i handlingsplanperioden 2021-2024. Deretter skal det styres mot en gjeldsgrad som tilsvarer maksimalt 70% av driftsinntektene i gjennomsnitt i et fireårsperspektiv.

3. Disposisjonsfond: Summen av samtlige disposisjonsfond skal utgjøre minimum 13% av driftsinntektene i gjennomsnitt i et fireårsperspektiv.
4. De finansielle måltallene tas i bruk fra og med behandlingen av handlingsplanen for 2022-2025.
5. Kommunens økonomireglement revideres tilsvarende.