

# Forvaltningsrevisjonsrapport – Økonomisk bærekraft

## Tilbakemeldinger fra kommunedirektøren på oppfølgingspunkter i vedtak i sak 75/25

Først og fremst vil kommunedirektøren takke Revisjon Midt-Norge SA for en utfyllende og nyttig rapport vedrørende økonomisk bærekraft. Det vil alltid være fornuftig å få en uavhengig tredjepart til å vurdere tingenes tilstand.

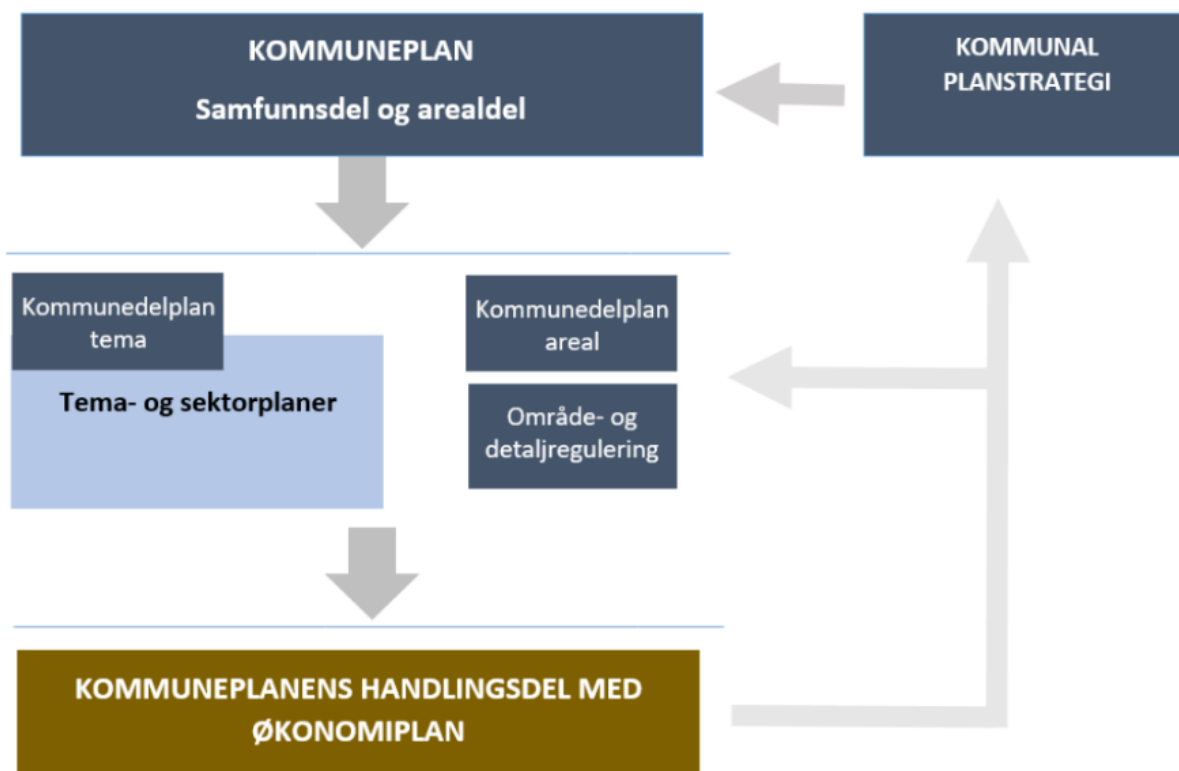
Så er det slik at kommunedirektøren ikke er enig i alle konklusjonene som forfatterne av rapporten har påpekt, og viser her til vedlagte tilbakemeldinger i forbindelse med behandling av saken i kommunestyre. Noe av dette har bakgrunn i at det er foretatt noen endringer i både budsjettprosess og i selve budsjettdokumentene fra 2024 (som var utgangspunktet for rapporten) til 2025. I tillegg har Hitra kommune endret organisering fra 01.10.2025, som gjør at noe av tilbakemeldingene på forbedringer blir «huket av» i den forbindelse.

Det er likevel flere punkter i tilbakemeldingene i rapporten som kommunedirektøren anser som nyttig i det videre arbeidet med handlings- og økonomiplanarbeidet fremover. Særlig dette med vurdering og synliggjøring av usikkerhetsmomenter i tallmaterialet.

Under følger en skriftlig vurdering, fra kommunedirektørens side, på oppfølgingspunkter a) til f) fra rapporten:

### **a) Sørge for å tydeliggjøre sammenheng mellom overordnet planverk og handlings- og økonomiplanen.**

I handlings- og økonomiplan 2026-2029 er det under kapitlet «Om handlings- og økonomiplan» redegjort for økonomiplanen som kommuneplanens handlingsdel, HØP i kommunens plansystem. Sistnevnte er illustrert med følgende figur:



Kort fortalt beskriver denne figuren at samfunnsdelen er overordnet kommunens øvrige planverk og skal legges til grunn for:

- kommuneplanens arealdel
- temaplaner og sektorplaner
- handlings- og økonomiplan
- årsbudsjett og årsrapport

Kort fortalt:

*Mål og strategier i samfunnsdelen konkretiseres og operasjonaliseres gjennom handlings- og økonomiplanen, der tiltak, ansvar og ressursbruk tydeliggjøres. På denne måten sikres sammenheng mellom langsiktige mål og årlige prioriteringer.*

Videre er det under kapitlet «Mål og strategier som ligger til grunn for HØP» beskrevet ytterligere på kommuneplanens samfunnsdel, arealdel, Hitra i tall, planstrategi og Målbildet – Vårt Hitra 2030 (vedtatte måltall på befolkningsvekst, fødsler og arbeidsplassvekst).

Status for måloppnåelse og utvikling på indikatorene rapporteres jevnlig, minimum i forbindelse med:

- handlings- og økonomiplan
- årsrapport
- tertialrapporter (overordnede måltall på befolkning, fødsler og arbeidsplasser).

## Kommuneplanens samfunnsdel

Planen utløper inneværende år og Hitra kommune er i gang med arbeidet med å utarbeide ny plan for neste 12-års periode. Denne skal gjelde fra 2026-2038.

En av faktorene vi jobber med i den nye planen er i større grad finne et sett med indikatorer som er målbare og som kan gi oss en mer tydelig pekepinn på om vi er på rett veg i forhold til de overordnede målene. I planstrategien er det foreløpig satt følgende hovedmål for den neste samfunnsplanen:

- Hitra som attraktiv kommune for næringsliv og bedrifter
- Hitra som attraktivt bosted
- Hitra som attraktivt reisemål for besøkende
- Samfunnssikkerhet og beredskap
- Livsmestringssamfunnet Hitra

Det som vil være sentralt er at indikatorene:

- kan følges over tid
- i stor grad bygger på eksisterende datakilder (KOSTRA, SSB, interne systemer, brukerundersøkelser)
- kan suppleres med kvalitative vurderinger der tall alene ikke er tilstrekkelig

I arbeidet med samfunnsdelen skal vi:

- velge 3–6 indikatorer per hovedmål
- kombinere tallfestede indikatorer med kvalitative vurderinger
- skille tydelig mellom indikatorer kommunen styrer direkte og indikatorer som påvirkes indirekte

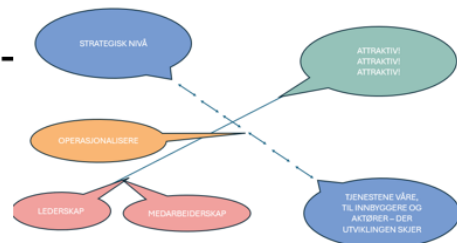
Når vi får disse indikatorene på plass, vil det også bli enklere for oss å måle om vi er på riktig veg i forhold til de overordnede målsetningene vi har vedtatt i samfunnsplanen. Dette bidrar til å konkretisere sammenhengen mellom den overordnede planen (samfunnsdelen) og handlings- og økonomiplanen.

Kommunedirektøren mener derfor at dette punktet vil bli fullt svart ut når kommuneplanens samfunnsdel er vedtatt og målene, samt indikatorene på målene, blir inkludert i handlings- og økonomiplanen.

## **b) Utarbeide styrende dokumentasjon for budsjettprosessen.**

I forbindelse med ny organisering i Hitra kommune (gjeldende fra 01.10.2025) ble det i større grad tydeliggjort hvilke ansvar som tilhører de ulike lederrollene. Figuren under viser delegering av roller og ansvar fra kommunedirektøren til de tre ledernivåene i Hitra kommune:

### Delegering av roller og ansvar - og som gir mulighetsrom



- Til kommunalsjef:
  - Delegeres det det helhetlige ansvaret innenfor sitt kommunalområde
  - Personalansvar for de medarbeiderne som er direkte underlagt området
  - Her det overordnede fagansvaret
  - Har det overordnede økonomiansvaret
  - Strategisk ansvar
- Til virksomhetsleder:
  - Delegeres det helhetlige ansvaret for tjenestene lagt til sitt virksomhetsområde
  - Personalansvar for de medarbeiderne som er direkte underlagt virksomhetsområdet
  - Her fagansvaret for de tjenestene som ligger til virksomhetsområdet
  - Har økonomiansvaret for sitt virksomhetsområde
  - Har ansvar for å sørge for samhandling med øvrige virksomhetsområder
  - Ansvar fra strategi til å operasjonalisere
- Til leder for...:
  - Har personalansvaret for medarbeiderne innenfor spesifisert område / tjeneste – nærledelse i de 10 faktorene
  - Har fagansvaret for sitt spesifiserte område / tjeneste
  - Har den daglige økonomioppfølgingen ut fra vedtatte rammer
  - Ansvar fra å operasjonalisere til leveranse og utvikling i tjenesten / området i henhold til vedtatte strategier, mål og retning

Ansvarsområdene kan oppsummert deles inn i tre bolker:

- leder for folk/medarbeidere
- leder for fag
- leder for økonomi

I budsjettprosessen kan dette oppsummeres slik:

I første omgang fordeler **Økonomi v/ økonomisjef** ut neste år budsjetttrammer til kommunalområder, virksomhetsområder og tjenestoområder (leder for). Disse rammene tar utgangspunkt i inneværende års reviderte budsjett, justert for lønns- og prisvekst (benytter offentlig kjente kilder i beregningene).

Overordnede inntekter (statlige overføringer, skatteinntekter og andre inntekter) legges inn og baserer seg så langt det lar seg gjøre på faktabaserte kilder og statlige signaler. Anslag på finansutgifter beregnes ut fra nåværende gjeld, eksisterende investeringsplan og anslag fra blant annet SSB og Norges bank på rentenivå.

Forslag til lønnsbudsjett legges med bakgrunn i uttrekk fra august-lønna.

**Leder for** legger lønns- og detaljbudsjettet innenfor sin tildelte ramme, og har den daglige oppfølgingen av økonomien gjennom året (eks. en rektor ved en eller to skoler).

**Virksomhetsleder nivået** (eks. «Hitraskolen») har ansvaret for økonomien for hele sitt virksomhetsområde, legger et samlet budsjett og har blant annet myndighet til å omprioritere midler mellom enheter innen samme område. Vedkommende har ansvaret for at økonomien balanserer som helhet innenfor området. I tillegg har han/hun også ansvaret for evt. felles ansvarsområder som ikke har noe leder for-nivå (eks. fellesutgifter).

**Kommunalsjef** har det overordnede økonomiske ansvaret for hele kommunalområde, og legger et samlet budsjett for alle virksomheter innenfor sitt kommunalområde. Kommunalsjef har myndighet til å omprioritere midler mellom virksomhetene.

**Kommunedirektøren**, i samarbeid med sin ledergruppe, har siste ord før det endelige budsjettforslaget skal fremmes for politisk behandling. Her fordeler og prioriterer man midler mellom kommunalområder.

## Investeringsbudsjettet

I forhold til investeringsbudsjettet så følger dette den samme prosedyren som driftsbudsjettet. Investeringsønsker og behov spilles inn fra leder for-nivået til virksomhetsleder, som prioriterer hva som skal fremmes videre til kommunalsjef. Kommunalsjef tar deretter med seg sine innspill opp til kommunedirektørens ledergruppe, som til slutt prioriterer hva man skal ta med som forslag til politisk nivå.

## Tidslinje for budsjettprosessen

Endelig tidslinje for budsjettprosessen i 2026 er enda ikke fastsatt, men vil trolig ligne på den vi hadde i 2025:

### Vår

- Mai Revidert Nasjonalbudsjett og Kommuneproposisjonen 2026 – estimerte tall fra staten
- Juni Revidert HØP2025-2028 – føringer for HØP26-29
- Juni Oppstart utfordringsbilde: Utfordringer og prioriteringer i handlingsdelen i HØP26-29

### Høst (*politisk i kursiv*)

- Uke 34: Informasjon til ledere om planlagt budsjettprosess
- Uke 35 Klargjøring rammer med lønnsuttrekk august som grunnlag for stillingsbudsjett
- Uke 36 Budsjettkonferanse alle ledere – Opplæring og oppfriskning Framsikt
- Uke 37-38: Leder for (tidl. Enhetsleder) legger stillings- og detaljbudsjett
- Uke 39-40: Virksomhetsledere legger detaljbudsjett og prioriterer mellom enheter
- Uke 41-42: Kommunalsjefer legger detaljbudsjett og prioriterer mellom virksomheter
- Uke 42-43: Ledergrupper prioriterer mellom kommunalområder
- Uke 43: *Formannskapet presenteres utfordringsbilde av kommunedirektørens lederteam*
- Uke 43-44: Presentasjon og møte med HTV og HVO.

Uke 44:	Ferdigstillelse kommunedirektørens forslag
Uke 45:	1.gangsbehandling i FSK
Uke 46-47:	Høringsperiode med <i>behandling i alle utvalg og råd</i>
Uke 47:	Frist for å svare ut spørsmål fra politisk (svares ut i 2.gangsbehandling i FSK)
Uke 48:	Frist ny utsending til FSK og KST etter høringsperiode
Uke 49:	2.gangsbehandling i FSK
Uke 50:	Sluttbehandling i KST

Endelig tidslinje for budsjettprosessen for 2026 vil bli lagt før sommeren.

Det vil i tillegg bli sendt ut et budsjettskriv til alle ledere før sommeren, hvor man trekker frem tidslinjen for budsjettprosessen. I tillegg vil det her være informasjon om statlige signaler (lønns- og prisvekst, renteutsikter) som fremkommer av kommuneproposisjonen. Det vil også være relevant å oppdatere på økonomisk status for kommunen på daværende tidspunkt.

I forhold til prosedyrer, opplæring og dokumentasjon rundt dette finnes dette allerede i Compilo.

Kommunedirektøren mener derfor at vi langt på veg allerede har mye av dette klart, gjennom omlegging til organisasjonsstruktur hvor vi ser en tydeligere klargjøring av roller og ansvar mellom ledernivåer.

### **c) *Sørge for å dokumentere usikkerheten som årsbudsjett og økonomiplan bygger på.***

Det er nok dette punktet kommunedirektøren mener at vi har mest å hente på. Særlig gjelder dette ved de ekstraordinære inntektene vi får fra Havbruksfondet. Usikkerheten har blitt kommunisert muntlig over lengre tid, gjennom saksframlegg og oversendte presentasjoner i politiske møter, men kommunedirektøren ser at vi må bli tydeligere på å dokumentere usikkerhetene skriftlig gjennom handlings- og økonomiplanen.

Samtidig er det viktig å påpeke at kommunedirektøren har innstilt på å ta ned driftsnivået over flere år pga. usikkerheten rundt inntekter, men dette har blitt fjernet i flere omganger gjennom den politiske behandlingen. Årsaken har ofte vært økte inntekter mot slutten av året (som f.eks. inntekter fra havbruksfondet) enn det som har vært budsjettet. Sett bort i fra noen små nedtrekk i drift tidligere år, så er det først i HØP2026-2029 at det er politisk enighet gjennom budsjettvedtak at året 2026 blir første år for en omstilling og reduksjon på drift som er av betydning for å møte den økonomiske utfordringen.

Det er også beskrevet en god del i selve HØP, særlig under kapitlene «Økonomisk bærekraft» og «Økonomisk utvikling i planperioden» i siste utgave.

I det videre har kommunedirektøren forsøkt å systematisere hvordan vi kan dokumentere usikkerhet fremover:

### **Hva menes med «usikkerhet» i budsjett og økonomiplan?**

Usikkerhet er forhold som:

- Kommunen ikke kontrollerer fullt ut

- Kan gi avvik i inntekter og utgifter; både på drift, investeringer og finans
- Kan påvirke handlingsrom, måloppnåelse og langsiktig bæreevne

Eksempler på dette:

- utbetalinger fra Havbruksfond
- inntekter fra statlige tilskudd
- renteutvikling
- skatteinngang og rammetilskudd
- demografi
- kostnadsvekst (lønns- og prisstigning)
- investeringstakt (behov som oppstår)
- tjenesteetterspørsel
- rettslige/statlige føringer
- flyktningestrømmer

### Tenkt struktur for dokumentasjon av usikkerhet

Kommunedirektøren anbefaler at usikkerhet dokumenteres som eget kapittel, og samtidig oppsummerer noen av disse i saksframlegg til politisk nivå.

Følgende punkter kan være med I HØP vedrørende usikkerhet:

- 1. Overordnede økonomiske forutsetninger** – dokumentasjon på hva budsjettet *faktisk* bygger på:
  - Eks. lønnsvekst, prisvekst, gj.snittlig lånerente, skatteinngang, befolkningsutvikling mm.
  - Tydeliggjøring av kilder som er brukt (eks. KS, statsbudsjett, egne analyser)
  - Samtidig presisere at dette er anslag, ikke sikre størrelser.

### 2. Hovedusikkerheter (tabell)

En usikkerhetstabell kan se slik ut:

Usikkerhetsfaktor	Retning	Sannsynlighet	Økonomisk konsekvens	Kommentar
Renteutvikling	↑	Middels	+10–15 mill. i økte finanskostnader	1 prosentpoeng renteøkning
Skatteinngang	↓	Lav–middels	–8 mill.	Avhengig av nasjonal utvikling
Investering skole	↑	Middels	+20 mill.	Markeds- og byggeprisrisiko
Demografi eldre	↑	Høy	Økte driftskostnader fra 2027	Gradvis effekt

### 3. Følsomhetsanalyse/ scenario – viser hvordan små endringer påvirker økonomien

Eksempler:

- 1 % høyere rente → +X mill. i årlige kostnader
- 1 % lavere skatteinngang → -X mill
- 10 % investeringsoverskridelse → økt låneopptak + økte avdrag

Dette kan beskrives i tekst eller enkel i tabell:

*En renteøkning på 1 prosentpoeng vil isolert sett øke kommunens årlige renteutgifter med om lag 12 mill. kroner. Dette tilsvarer ca. 0,8 % av kommunens brutto driftsinntekter.*

### 4. Sammenheng med handlingsregler – avgjørende for god økonomistyring

Eksempel:

*Kommunens handlingsregel om netto driftsresultat på minimum 1,75% er særlig viktig for å håndtere usikkerhet knyttet til renteutvikling og investeringsnivå. Avsetning til disposisjonsfond gir nødvendig buffer ved negative avvik.*

### 5. Tiltak og styringsgrep

Eksempel:

Dersom flere usikkerhetsfaktorer slår negativt ut samtidig, kan kommunedirektøren vurdere:

- reduksjon/utsettelse av investeringer
- midlertidige ansettelsesbegrensninger
- bruk av disposisjonsfond innenfor vedtatte rammer
- budsjettregulering for politisk behandling

Kommunedirektøren mener at dette kan være en fornuftig måte å ta inn og dokumentere usikkerhet på i tiden fremover.

#### **d) Vurdere kommunens handlingsregler med tanke på at de skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.**

Hitra kommune vedtok sine handlingsregler før det ble et krav om finansielle måltall gjennom ny kommunelov av 2018. Bakgrunn for at man setter seg finansielle måltall og handlingsregler kan defineres slik:

*Finansielle måltall og handlingsregler er viktige og nødvendige verktøy i den langsiktige styringen av kommunens økonomi, og er sentral for å opprettholde et best mulig tjenestetilbud over tid.*

Hitra kommune har i dag vedtatt 4 handlingsregler som skal måle den økonomiske situasjonen til kommunen. Disse er:

1. Målsetting om **rente- og avdragsbelastning** – inntil 10% av de frie disponible inntektene skal betjene kapitalutgifter – eksklusiv VAR-området.

2. Målsetting om **gjeld som belaster driftsregnskapet** – skal være maksimalt på 75% av sum driftsinntekter.
3. Målsetting for **netto driftsresultat** – skal være på minimum 1% av sum driftsinntekter eksklusiv VAR-området.
4. Målsetting om **størrelse på samlet disposisjonsfond** – skal være på minimum 15% av sum driftsinntekter

## Vurdering per handlingsregel

### 1. Kapitalutgifter ≤ 10 % av frie disponible inntekter

- Handlingsregelen gir tydelig investeringsdisiplin.
- Reduserer risiko for at gjeldsbelastning fortrenger tjenesteproduksjon.
- Styrker håndtering av langsiktig usikkerhet, særlig innen:
  - renteeksponering
  - investeringskostnader
- Usikkerhet knyttet til investeringskostnader og byggemarkedet tilsier at denne regelen er sentral for å begrense økonomisk sårbarhet.

### 2. Netto gjeld som belaster driftsregnskapet ≤ 75 %

- Indikatoren gir relevant bilde av økonomisk sårbarhet.
- Nivået er forsvarlig, men relativt høyt i kombinasjon med:
  - lave driftsmarginer
  - renteusikkerhet
- Usikkerhet i forhold til f.eks. renteøkninger. Dette vil få direkte utslag i driftsregnskapet. Gjeldsregelen understøtter behovet for å begrense eksponering mot denne usikkerheten.

### 3. Netto driftsresultat ≥ 1 % (ekskl. VAR)

- Nivået på 1 % oppfyller minimumskravet i kommuneloven, men gir begrenset buffer mot blant annet:
  - Renteøkning
  - svikt i skatteinntang eller andre usikre inntekter
  - kostnadsvekst utover forutsetningene
- Handlingsregelen er direkte koblet til handlingsregel 4 om størrelse på disposisjonsfondet, da et negativt netto driftsresultat påvirker denne negativt og motsatt; et positivt netto driftsresultat styrker handlingsregel 4.
- Utbetalinger fra Havbruksfondet gjør at regelen brytes/overholdes annenhvert år de siste årene pga. størrelsen på utbetalingene er ulik (partallsår har store utbetalinger, mens oddetallsårs har mindre utbetalinger)
- Statlige anbefalinger er et nivå på 1,75 % her, men i vår handlingsregel er VAR (selvkost) trukket ut.

### 4. Disposisjonsfond ≥ 15 % av brutto driftsinntekter

- Gir en solid økonomisk buffer.

- Styrker kommunens evne til å håndtere:
  - midlertidige inntektsbortfall
  - kostnadsavvik
  - uforutsette hendelser
- Fondet er en sentral forutsetning for at identifisert usikkerhet kan håndteres uten umiddelbare tiltak i tjenestene. Samtidig forutsetter dette at fondet ikke brukes til varig drift som vi gjør pr. i dag.

## Overordnet vurdering av handlingsreglene

Kommunedirektøren mener i utgangspunktet at disse 4 handlingsreglene er gode indikatorer for økonomisk status og bærekraftig kommuneøkonomi – dersom de følges.

Handlingsreglene er også gjensidig avhengige. F.eks. når:

- netto driftsresultat ligger nær minimum
- gjeldsnivået er relativt høyt
- budsjettet bygger på usikre forutsetninger

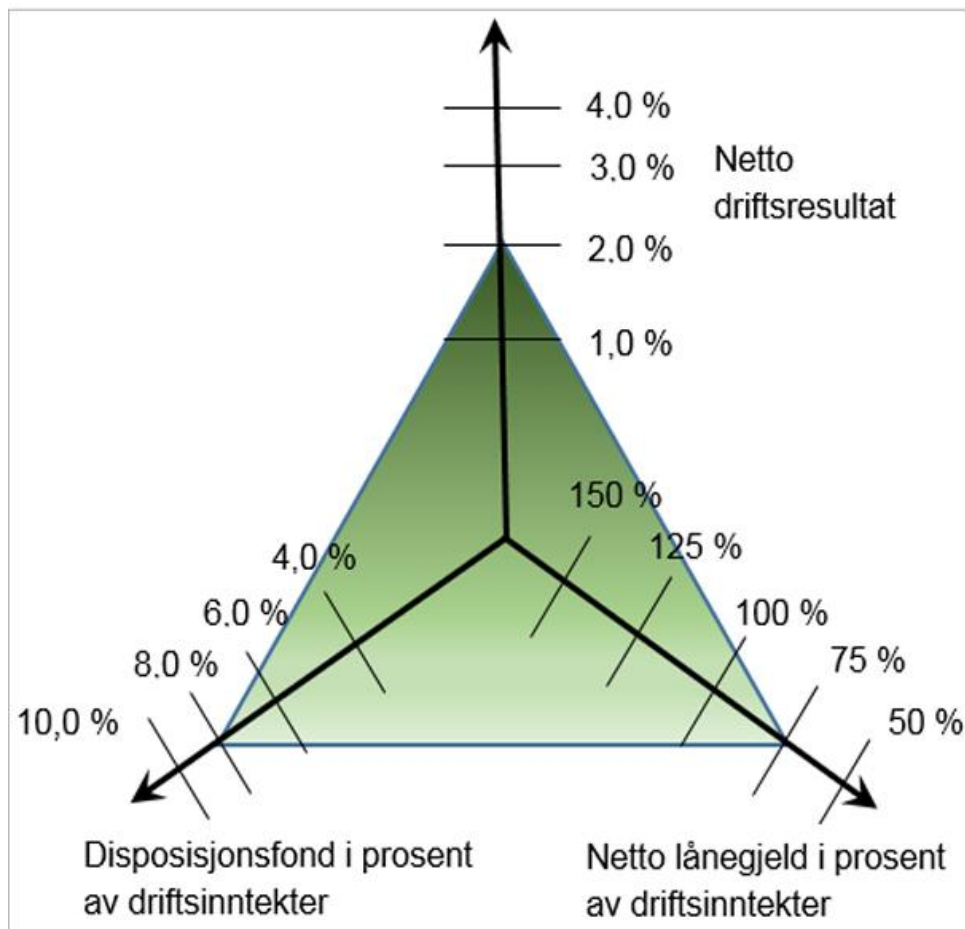
blir etterlevelse av kapitalutgifts- og fondsreglene avgjørende for forsvarlig økonomistyring.

Tidligere hadde vi to handlingsregler på disposisjonsfond, en indikator på det «frie fondet», dvs. det som ikke er gitt til noe formål (merk: ikke bundne fond), og en for totale ubundne driftsfond (inkluderer «frie fondet» i tillegg til blant annet næringsfond, trivselstiltakfond osv.). Dette ble imidlertid tatt bort da vi uansett må ta av disse formålsfondene om det «frie fondet» er oppbrukt.

I vurderingen av om de nåværende fondene egner seg videre for å oppnå en langsiktig bærekraftig kommuneøkonomi mener Kommunedirektøren at svaret er «ja». Den handlingsregelen som vi kan vurdere å ta ut er handlingsregel nr. 1 om kapitalutgifter da denne henger tett sammen med handlingsregel 2 om nettogjeld som belaster driftsregnskapet.

*Det kan likevel hende at vi må justere handlingsreglene i tiden fremover. Dagens handlingsregler var lagt med andre forutsetninger - i alle fall når det gjelder rentenivå og kostnadene på investeringer. I tillegg har vi reduserte inntekter i forhold til når disse ble lagt. Da hadde vi helt andre inntekter innenfor blant annet ressurskrevende brukere; nå har vi fortsatt utgiftene, og vel så det, for disse brukerne - men vi har mistet storparten av inntektene. Det har utfordret mulighetene til avsetning på fond. Det er noe av dette «Omstilling 2026» skal bidra til balanse i.*

En annen modell som er mye brukt de siste årene, og som anbefales av både sentrale styringsmyndigheter og av revisjon selv er KØB-modellen (KommunalØkonomiskBærekrafts modell). Denne er illustrert slik:



Tanken med denne er å vise sammenhengen mellom de tre måleindikatorene **netto driftsresultat, lånegjeld og disposisjonsfond**. Den grønne trekanten i bildet viser anbefalingene for de tre handlingsreglene (disp. fond: 8 % av driftsinntekter, netto lånegjeld 75 % av driftsinntekter og netto driftsresultat på 2 %). Dersom det er et negativt avvik på den ene indikatorene fordrer det en styrking på en annen indikator på å bevare økonomisk balanse.

Som vi ser av modellen så ligner denne svært mye på 3 av våre handlingsregler. Forskjellen i denne er at her er ikke VAR-området (selvkost) trukket ut. Kommunedirektøren mener at dette er vesentlig fordi det er et helt annet budsjett og har en annen finansiering enn det ordinære driftsbudsjettet («kommunekassen»).

Det som er fordelen med denne modellen, i forhold til det vi har i dag, er at den er enklere å forklare, er bedre egnet til å kommunisere utad og viser i større grad sammenhengen mellom indikatorene.

Kommunedirektøren planlegger derfor å innføre denne ved neste rullering av HØP og ta den aktivt i bruk i økonomistyringen fremover. Samtidig mener kommunedirektøren at det vil være hensiktsmessig å skille mellom selvkost og ordinært driftsbudsjett, slik at vi derfor bør vurdere om vi skal justere noe på selve måltallene i indikatorene i vår KØB-modell.

## e) Planlegge budsjett ut ifra egne pålagte handlingsregler.

Hitra kommune må på sikt legge et budsjett slik at vedtatte handlingsregler er styrende for planleggingen. Der reglene brytes, må det fastsattes en forpliktende innhentingsplan som synliggjør nødvendige prioriteringer og tiltak for å sikre forsvarlig økonomisk utvikling over tid.

Når kommunen bryter alle fire handlingsregler samtidig, betyr det at budsjettet ikke er planlagt ut fra egne styringsmål, men dette er bevisste valg da vi er en kommune i vekst. De aktiviteter som vi har vedtatt har langsiktig perspektiv - både ny skole, økt barnehagekapasitet, næringsarealer og demens er fullt og helt i takt med kommunens behov.

Det er gjort og gjøres et stort løft nå - og gjeldene handlings- og økonomiplan viser at vi framover reduserer investeringstakten betydelig.

Det vi nå skal prioritere i særlig grad er boligutvikling. Da vil attraktivitet som bosted - næringsutvikling - befolkningsutvikling henge godt sammen.

Nedenfor er det en konkret, gjennomførbar og politisk håndterbar modell for hvordan man kan planlegge budsjett ut fra handlingsreglene – selv om disse brytes i dag.

### **Prinsipp: Handlingsreglene skal være styrende**

Et avgjørende skille går mellom:

*Vi vedtar budsjett → konstaterer at handlingsreglene brytes → forklarer avvikene.*

Hva som bør legges til grunn:

*Handlingsreglene definerer rammene → budsjettet tilpasses disse → avvik håndteres med plan.*

Når vi bryter alle fire handlingsregler, må vi erkjenne at budsjettet per definisjon er i ubalanse, selv om det formelt er i balanse.

Nedenfor er et eksempel på hvordan man kan tilpasse budsjettmetodikken til Hitra, med utgangspunkt i:

- de fire vedtatte handlingsregler (vi har p.t.)
- en situasjon der alle reglene brytes i dag
- behov for en metode som er realistisk, etterprøvable og politisk håndterbar

### **Utgangspunkt**

Hitra kommune har vedtatt handlingsregler for:

1. Netto driftsresultat
2. Kapitalutgifter
3. Netto renteesponert gjeld
4. Disposisjonsfond

Når samtlige brytes samtidig, tilsier god økonomistyring at budsjettarbeidet:

- tar utgangspunkt i faktisk økonomisk situasjon
- prioriterer innhenting av balanse over tid
- tydeliggjør konsekvenser av politiske valg

Viktig poeng:

*Å ikke nå handlingsreglene kan være forsvarlig, men å ikke ha en plan for å nå dem er uforsvarlig.*

### **Forslag til steg i budsjettprosess for å planlegge et budsjett ut i fra egne handlingsregler**

#### **Steg 1: Fastslå økonomiske premisser for Hitra kommune**

Dette kan bestå av følgende punkter:

- status for alle fire handlingsregler
- vurdering av strukturell ubalanse
- hovedårsaker til avvik:
  - høyt investeringsnivå
  - økte kapitalkostnader
  - begrensede driftsmarginer
  - lavere fondsbuffer enn målsetting

#### **Viktig premiss for Hitra kommune:**

Budsjett for kommende år skal bidra til å redusere avvik fra handlingsreglene, ikke videreføre dem.

#### **Steg 2: Etabler et nøytralt referansebudsjett for Hitra kommune**

Referansebudsjettet skal vise:

- videreføring av eksisterende drift
- oppdaterte rente-, lønns- og prisforutsetninger
- full kostnadseffekt av:
  - vedtatte investeringer
  - låneopptak
  - avdrag
- realistisk skatte- og rammeinntektsanslag

For Hitra kommune betyr dette:

- vise faktisk effekt av gjeldsnivået på driften
- synliggjøre konsekvenser av tidligere investeringsvedtak
- eksplisitt vise at:
  - netto driftsresultat er under 1 %

- kapitalutgifter overstiger 10 %
- netto gjeld overstiger 75 %
- disposisjonsfond er under 15 %

Referansebudsjettet brukes kun som analysegrunnlag, ikke forslag.

### Steg 3: Tallfest avvik mot hver handlingsregel

Lag én felles oversikt i budsjettgrunnlaget:

Handlingsregel (Hitra)	Status referanse	Avvik
Netto driftsresultat $\geq 1$ %	(f.eks. $-0,6$ %)	$-1,6$ pp
Kapitalutgifter $\leq 10$ %	(f.eks. $12$ %)	$+2$ pp
Netto gjeld $\leq 75$ %	(f.eks. $82$ %)	$+7$ pp
Disposisjonsfond $\geq 15$ %	(f.eks. $9$ %)	$-6$ pp

Dette vil være styringsbildet som alle etterfølgende valg må knyttes til.

### Steg 4: Politisk fastsetting av innhentingsløp

For Hitra kommune anbefales et gradvis innhentingsløp over 3–5 år, gitt:

- relativt lite økonomisk handlingsrom
- behov for stabil tjenesteproduksjon

Eksempel (prinsipp):

- Netto driftsresultat i balanse år 1
- $\geq 1$  % innen år 2–3
- Kapitalutgifter under 10 % innen år 3
- Disposisjonsfond bygges gradvis opp mot 15 % i planperioden
- Netto gjeld stabiliseres før reduksjon

*Dette vedtas som økonomisk hovedstrategi i økonomiplanen.*

### Steg 5: Oversette handlingsregler til budsjettkrav

#### Netto driftsresultat

- Budsjettet skal vise forbedring år for år
- Tiltak må være:
  - Varige
  - Dokumentert
- Midlertidig bruk av disposisjonsfond:
  - kun akseptert som overgang
  - skal trappes ned i økonomiplanen

## Kapitalutgifter

Når 10 %-regelen brytes:

- nye investeringer vurderes svært restriktivt
- bare:
  - lovpålagte
  - sikkerhetskritiske
  - investeringsprosjekter med dokumentert driftsbesparelse
  - evt også investeringer man har dokumentert inntjening på?

For hver investering skal det vises:

- effekt på kapitalutgifter
- effekt på netto driftsresultat
- konsekvens for handlingsreglene samlet

## Netto gjeld

- Netto renteesponert gjeld over 75 % betyr:
  - ingen økt gjeldskapasitet
  - investeringsnivå må ned før nye låneopptak
- Stabilisering av gjeld er første prioritet, reduksjon neste.

## Disposisjonsfond

- Fond under 15 % betyr:
  - fond skal bygges, ikke tappes
  - fond kan ikke brukes for å «balansere» varig underskudd
- Eventuell bruk skal:
  - Begrunnes
  - knyttes til omstilling eller engangstiltak

## Steg 6. Tilpasset budsjetttrundskriv til virksomhetene

Eksempel på en tydelig bestilling til virksomhetene:

*Budsjettinnspill til 20XX skal bidra til å bedre kommunens netto driftsresultat og redusere framtidige kapitalkostnader. Tiltak skal være varige og bidra til at kommunen på sikt kan oppfylle sine vedtatte handlingsregler.*

Dette tydeliggjør at:

- alle enheter bidrar til helheten
- målet er strukturell forbedring

## **Steg 7. Kommunedirektørens budsjettforslag**

Budsjettforslaget skal eksplisitt vise:

- hvilke handlingsregler som fortsatt brytes
- hvilke som er forbedret
- konkret plan for videre innhenting

Et budsjett som bryter reglene kan være forsvarlig, så lenge:

- avvikene er kjent
- tiltakene er reelle
- tidshorisonten er tydelig

## **Steg 8: Koble budsjettet direkte til usikkerhetskapitlet**

For Hitra kommune bør usikkerhetskapitlet:

- peke på hvilke handlingsregler som er mest sårbare:
  - rente → gjeld og kapitalutgifter
  - skatteinntang → netto driftsresultat og fond
- vise hvilke buffere som finnes (disposisjonsfond)
- beskrive hva kommunen må gjøre hvis usikkerheten slår negativt ut

## **Steg 9: Politisk behandling – tydeliggjør valgene**

Politisk nivå må få dette krystallklart:

*Når Hitra kommune bryter alle handlingsregler, finnes det ingen tekniske løsninger. Økonomisk balanse kan kun nås gjennom prioriteringer mellom investeringsnivå, tjenesteomfang og tempo i omstilling.*

Tydelig budskap, både til organisasjonen, politisk nivå og innbyggerne våre:

Når alle handlingsregler brytes, finnes det ingen tekniske løsninger – bare prioriteringer.

Konsekvensene av handlingsregel styrt budsjett:

- lavere investeringsnivå
- tjenesteomfang må vurderes
- tempoet i omstilling må økes
- ubehagelige valg kommer før, ikke etter budsjettvedtak

Dette kan f.eks. kommuniseres på følgende måte i budsjettforslaget:

*Årsbudsjettet for 20XX bryter flere av kommunens vedtatte handlingsregler. Dette viser at den underliggende økonomiske situasjonen ikke er i balanse. Budsjettet er derfor utformet med sikte på gradvis innhenting av handlingsreglene i økonomiplanperioden gjennom begrenning av investeringsnivå, økt fokus på varige driftsforbedringer og styrket resultat. Handlingsreglene*

legges til grunn ved vurdering av nye tiltak og investeringer.

## Steg 10: Oppfølging og rapportering

- Handlingsreglene rapporteres fast i tertialrapporter
- Avvik kommenteres eksplisitt
- Nye tiltak vurderes alltid opp mot:
  - netto driftsresultat
  - kapitalutgifter
  - gjeld
  - fond

Tabellen nedenfor er benyttet mye over lengre tid (både tatt inn i HØP, saksframlegg og i diverse presentasjoner). Denne beskriver hva faktisk driftsresultat hadde vært uten de ekstraordinære inntektene vi får – særlig via Havbruksfondet. Minustallet som vises i gult pr. år er det som vi faktisk har manko i drift (kalt «underdekning»). Denne tabellen vil fortsatt være aktuell å benytte i videre budsjettarbeid i årene som kommer.

BESKRIVELSE AV DRIFTSNIVÅ	Handlings- og økonomiplan 2025-2028 - VEDTATT															
	Regnskap 2021		Regnskap 2022		Regnskap 2024		Revidert Budsjett 2025		Budsjett 2026		Budsjett 2027		Budsjett 2028		Budsjett 2029	
Driftsnivå, ekskl. VAR		-358 mill.		-384 mill.		-495 mill.		-492 mill.		-533 mill.		-537 mill.		-541 mill.		-544 mill.
Skatt	161 mill.		172 mill.		175 mill.		191 mill.		215 mill.		223 mill.		232 mill.		241 mill.	
Inntektsutjevning	15 mill.		26 mill.		18 mill.		25 mill.		16 mill.		18 mill.		18 mill.		19 mill.	
Rammetilskudd	158 mill.		164 mill.		211 mill.		237 mill.		249 mill.		261 mill.		275 mill.		291 mill.	
Eiendomsskatt	22 mill.		22 mill.		21 mill.		15 mill.		15 mill.		15 mill.		15 mill.		15 mill.	
Renteinntekter	3 mill.		4 mill.		12 mill.		9 mill.		12 mill.		12 mill.		13 mill.		13 mill.	
Utbytte	6 mill.		6 mill.		4 mill.		5 mill.		5 mill.		5 mill.		5 mill.		5 mill.	
Renter og avdrag (ekskl. VAR)	-32 mill.		-35 mill.		-45 mill.		-81 mill.		-86 mill.		-89 mill.		-87 mill.		-82 mill.	
Rentekomp.	2 mill.		2 mill.		3 mill.		2 mill.		3 mill.		2 mill.		2 mill.		2 mill.	
Sum frie inntekter minus renter og avdrag	335 mill.	335 mill.	361 mill.	361 mill.	400 mill.	400 mill.	403 mill.	403 mill.	428 mill.	428 mill.	447 mill.	447 mill.	473 mill.	473 mill.	504 mill.	504 mill.
Manko/underdekning i drift		-23 mill.		-23 mill.		-95 mill.		-89 mill.		-105 mill.		-90 mill.		-68 mill.		-40 mill.
Havbruksfond/Produksjonsavgift vindkraft		21 mill.		73 mill.		106 mill.		44 mill.		103 mill.		48 mill.		123 mill.		44 mill.
Overføring til investeringsregnskapet		5 mill.		1 mill.		0 mill.		0 mill.		0 mill.		0 mill.		0 mill.		0 mill.
Netto øvsetning til/ bruk av disp.fond		-7 mill.		49 mill.		11 mill.		-45 mill.		-3 mill.		-42 mill.		54 mill.		4 mill.

### f) Utarbeide budsjettforslag som ivaretar økonomisk handleevne over tid, eksempelvis synliggjøre hvordan nye investeringer påvirker investerings- og driftsbudsjettet for hele investeringsperioden.

Nedenfor er et samlet og konkret forslag til hvordan Hitra kommune kan utarbeide budsjettforslag som ivaretar økonomisk handleevne over tid, med særlig vekt på å synliggjøre hvordan nye investeringer påvirker både investerings og driftsbudsjettet gjennom hele investeringsperioden. Forslaget bygger direkte på handlingsreglene, usikkerhetsarbeidet og den nye budsjettmetodikken.

Dette er ment å kunne brukes:

- i budsjett- og økonomiplandokumentet
- som styringsprinsipp for kommunedirektørens forslag
- som vurderingsgrunnlag for kontrollutvalg og kommunestyre

## **1. Overordnet prinsipp: Økonomisk handleevne må dokumenteres, ikke forutsettes**

Et budsjett som ivaretar økonomisk handleevne over tid kjennetegnes ved at det:

- viser konsekvensene av dagens beslutninger i framtidige budsjettår
- ikke skyver kostnader ut av planperioden uten å synliggjøre dem
- er konsistent med kommunens handlingsregler

## **2. Innfør et fast «langiktig bærekraftkapittel» i budsjettet**

Som del av kommunedirektørens budsjettforslag anbefales et eget kapittel, for eksempel:

### **«Økonomisk handleevne og langsiktige konsekvenser av budsjettet»**

Dette kapitlet skal oppsummere:

- utviklingen i handlingsreglene gjennom hele økonomiplanperioden
- samlet investeringsnivå og låneutvikling
- framtidige driftskonsekvenser av vedtatte og foreslåtte investeringer
- robusthet mot identifisert usikkerhet

Dette gir politikerne - i større grad enn i dag – til å vurdere:

«Har vi råd til dette – ikke bare i år, men over tid?»

## **3. Etabler en standardmodell for vurdering av nye investeringer**

For at budsjettforslaget skal ivareta økonomisk handleevne, må ingen nye investeringer fremmes uten full konsekvensanalyse.

Hver investerings sak skal minimum inneholde:

### **A. Investeringsprofil**

- total kostnadsramme
- fordeling per år
- finansiering (lån, fond, tilskudd)

### **B. Årlige kapitalkostnader**

- renter
- avdrag
- varig effekt på driftsbudsjettet

### C. Driftskonsekvenser utover kapitalkostnader

- bemanning
- vedlikehold
- energi/drift
- eventuelle effektiviseringsgevinster

### D. Effekt på handlingsreglene

- kapitalutgifter i % av frie inntekter
- netto driftsresultat
- netto gjeld som belaster drift
- behov for fond

## 4. Vis investeringenes effekt over hele investerings og levetidsperioden

For hvert nytt prosjekt vises en enkel oversikt, for eksempel slik:

År	Kapitalkostnad	Øvrig drift	Samlet driftseffekt
2026	0,5 mill.	0,2 mill.	0,7 mill.
2027	1,8 mill.	0,4 mill.	2,2 mill.
2028–2045	2,0 mill.	0,5 mill.	2,5 mill.

Dette gjør det tydelig at investeringen:

- ikke er et engangsvedtak
- binder framtidig driftsbudsjett i mange år
- påvirker handleevnen langt utover økonomiplanperioden

## 5. Knytt alle investeringer til prioritering og alternativkostnad

Et budsjett som ivaretar handleevne må synliggjøre hva man velger bort. For Hitra bør kommunedirektørens budsjettforslag eksplisitt besvare:

- Hvilke investeringer er nødvendige for å oppfylle lovkrav?
- Hvilke kan:
  - utsettes
  - nedskaleres
  - fases over lengre tid?

Eksempel på tydeliggjøring:

*Dersom investering X gjennomføres som foreslått, vil det redusere kommunens framtidige økonomiske handlingsrom tilsvarende ca. Y mill. kroner per år, noe som må håndteres gjennom lavere investeringsnivå eller redusert driftsrom i kommende budsjettår.*

## **6. Integrer handlingsreglene direkte i budsjettforslaget**

I stedet for å vurdere handlingsreglene i etterkant, bør budsjettforslaget vise:

- prognose for hver handlingsregel år for år
- effekt av foreslåtte investeringer og tiltak

Eksempel:

*Med foreslått investeringsnivå øker kapitalutgiftene til 11,8 % i 2027. Uten disse investeringene ville nivået vært 9,9 %.*

Dette gjør det tydelig hvilke beslutninger som driver brudd – og hvilke som bidrar til innhenting.

## **7. Bruk økonomiplanen aktivt til å sikre handleevne**

For Hitra kommune, som allerede bryter alle handlingsregler, bør økonomiplanen brukes til å:

- vise gradvis forbedring
- binde opp framtidig politikk
- unngå at handlingsevne skyves utover planperioden

Et godt budsjettforslag:

- viser om handlingsreglene faktisk nås innen planperioden
- eller forklarer hvorfor ikke – og hvilke grep som gjenstår

## **8. Koble investeringer, usikkerhet og buffer eksplisitt**

I budsjettforslaget bør dere tydelig forklare:

- hvordan høyere rente påvirker kapitalkostnadene av foreslåtte investeringer
- hvor stort negativt avvik kommunen tåler før fond må benyttes
- om foreslått investeringsnivå er robust gitt usikkerheten

Eksempel:

*Med foreslått investeringsplan vil en renteøkning på 1 prosentenhet redusere kommunens økonomiske handlingsrom med om lag X mill. kroner årlig. Dette vil kunne bringe kapitalutgiftene*

ytterligere over handlingsregelens grense på 10 %.

## **9. Avslutt budsjettforslaget med en tydelig realitetsvurdering**

Kommunedirektørens budsjettforslag bør alltid avsluttes med en samlet vurdering, for eksempel:

*Budsjettforslaget viser hvordan foreslåtte tiltak og investeringer påvirker kommunens økonomiske handlevne både på kort og lang sikt. Selv om enkelte handlingsregler ikke nås i budsjettåret, legger forslaget til rette for gradvis forbedring gjennom redusert investeringsnivå, styrket driftsresultat og oppbygging av fond. Dette anses som nødvendig for å sikre forsvarlig økonomisk utvikling over tid.*

### **Kort oppsummert – hva som er nytt og viktig**

- Investeringer vurderes over hele levetiden
- Driftskonsekvenser tallfestes
- Handlingsreglene brukes aktivt
- Budsjettet viser både handlefrihet og bindinger
- Politisk nivå får reelle konsekvensvalg

### **Sluttkommentar fra kommunedirektøren**

*Prosessene som er beskrevet under punkt e) og f) er eksempler på hvordan det kan gjøres fremover. Kommunedirektøren vil i forbindelse med høstens budsjettprosess se hva som vil være mest hensiktsmessig og gi mest resultat på kort og lang sikt.*

*F.eks. vil det kanskje ikke være hensiktsmessig å gjennomføre en full investeringsanalyse/kartlegging for et lite og marginalt prosjekt. Men det vil være helt nødvendig å gjøre tilsvarende øvelse for prosjekter som er av større art.*

*Videre vil dette med usikkerhet, scenarie-tenking og analysearbeid være svært viktig i tiden fremover. Det må også tydeliggjøres i større grad hvordan vi på sikt skal nå våre vedtatte handlingsregler. Dette betyr at vi blant annet må planlegge og tenke enda mer langsiktig for økonomien vår (10-15 år fremover i stedet for kun 4-årsperioden).*