



Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
--------	------------	----------

Formannskapet

Kommunestyret

Utsendte vedlegg

Medsaksbehandlere

<navn>

<adm.enhet>

<beskrivelse av bidrag til saken>

Oppfølging av verbalpunkt i budsjett - Egenkapitalfinansiering av investeringer

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Sammendrag av saken:

Rådmannen vurderer at innføring av en målsetting om egenkapitalfinansiering på 25 % av netto investeringskostnad på investeringsprosjekter bør innføres selv om det også må bety en strengere prioritering og en utvidet periodisering av investeringsbudsjettene i årene som kommer.

Vi ser nå et bilde som kombinert viser økte kostnader og økt risiko knyttet til et midlertidig høyt gjelds nivå. På den ene siden har vi rentenivå, ny avdragsmodell og egenkapitalfinansiering som vil øke kostnadene, og på den andre siden har vi de vedtatte og foreslåtte endringene i eiendomsskatte loven og et usikkert rentenivå som øker den økonomiske risikoen knyttet til investeringer og gjeld.

På mange måter er timingen for en forsering av investeringer kombinert med reduksjon i statlige overføringer, innføring av egenkapitalfinansiering, innstramming i eiendomsskattepotensialet og et økende rentenivå, grunn nok for å gjøre revurderinger knyttet til investeringsnivået i vedtatt økonomiplan.

Med disse endringene er det nødvendig å ta en «fot i bakken» og vurdere risikoen i det investeringsprogrammet som ligger i vedtatt økonomiplan, samt foreta en strengere prioritering og periodisering av de ulike investeringstiltakene. Rådmannen vil komme tilbake til denne prosessen i økonomiplanen for 2020 – 2023,

Rådmannens innstilling:

Det innføres krav om 25% egenkapitalfinansiering for alle nye investeringsprosjekter utover de prosjekter som vedtas i økonomiplan 2020 – 2023, bortsett fra selvkostinvesteringer (VARF), og investeringsbehov fremkommet etter pålegg fra andre myndigheter fra budsjettåret 2023.

I en opptrappingsfase legges følgende egenkapitalfinansieringssatser til grunn:

År 2020	-	10 % egenkapitalfinansiering
År 2021	-	15 % egenkapitalfinansiering
År 2022	-	20 % egenkapitalfinansiering
År 2023	-	25 % egenkapitalfinansiering

Saksutredning:

Bakgrunn

Saken er satt på sakskartet med bakgrunn i følgende verbalpunkt i vedtatt budsjett 2019:

Kommunen har over tid hatt et ekspansivt investeringsprogram. Dette er investeringer som vil føre til lavere driftsutgifter samtidig som det gir kommunen moderne fasiliteter for et fremtidsrettet tjenestetilbud.

Disse investeringene som ligger inne i økonomiplanen skal gå som planlagt, men det legger press på kommunens gjeldsgrad som er høy. I fremtiden blir det viktig å sikre seg mot renteøkning og å begrense låneopptak.

- *I 2019 skal det utarbeides en handlingsregel som begrenser muligheten til å 100% lånefinansiere investeringer som ikke ligger i økonomiplanen. Denne regelen skal fremlegges for politisk behandling og ligge som en bindende føring for kommunen*

I tillegg har Fylkesmannen en merknad i godkjenningsbrevet vedrørende budsjett 2019 som sier følgende:

Kommunen har et høyt investeringsnivå over år. Som kommunen selv påpeker: «Gitt det investeringsnivået som ligger i gjeldende økonomiplan og som skal gjennomføres de neste 4 årene, vil gjeldsnivået i kommunen bli høyt. Anslagsvis rundt 4 mrd. kr ved utgangen av perioden.»

For å kunne bære driftskonsekvensene av investeringstiltak bør kommunen bidra med egenkapital, og begrense gjeldsvekst, rente- og avdragsbelastning. Kommunen bør ha som målsetning minimum 25 % egenkapitalandel i de investeringene som ikke er selvfinansierende.

Kommunen omtaler i budsjettokumentet at de i tillegg til økt egenfinansiering av investeringer også har behov for å opparbeide en viss størrelse på disposisjonsfond. Fylkesmannen understreker behovet som kommunen har for å opparbeide seg buffere.

Vurderingskriterier

Følgende kriterier anses som vesentlige for vurdering av saken:

<input checked="" type="checkbox"/>	Økonomiske forhold	<input type="checkbox"/>	Juridiske forhold
<input type="checkbox"/>	Personalspørsmål	<input type="checkbox"/>	Organisasjonsspørsmål
<input type="checkbox"/>	Betydning for næringsutvikling	<input type="checkbox"/>	Betydning for miljøet
<input type="checkbox"/>	Betydning for eiendomsforhold	<input type="checkbox"/>	IKT og innovasjon
<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder barn og unge	<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder eldre
<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder universell utforming	<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder folkehelsen
<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder samfunnssikkerhet/beredskap	<input type="checkbox"/>	Annet:

Generelt om de valgte kriteriene:

Den strategiske tilnærmingen til gjeldsnivået

Rådmannen her gjennom de siste års budsjett og økonomiplaner begrunnet forsvarligheten rundt et midlertidig høyt gjeldsnivå med 2 «støttepilarene» for håndtering av risikoelementene knyttet til økt rentenivå og eventuelle lovendringer knyttet til avdragshåndteringen.

Disse to pilarene har vært opparbeidelse av nødvendig rente- og avdragsfond (disp.fond) på den ene siden, og muligheten for utnyttelse av eiendomsskattepotensialet på den andre siden.

En opparbeidelse av et rente- og avdragsfond er viktig for å kunne håndtere en eventuell rask renteøkning for å unngå store kutt i tjenesteproduksjonen, og utnyttelse av eiendomsskattepotensialet er viktig for å kunne gjøre ekstraordinære nedbetalinger av gjeld dersom renteøkningen blir værende over år. Med dette lagt til grunn er risikobildet knyttet til et midlertidig gjeldsnivå på 4 mrd vurdert å være innenfor

akseptable rammer mtp. risikoen for evt. økte rente- og avdragskostnader, og der igjennom risiko for reduserte rammer til tjenesteproduksjonen.

I tillegg til dette har rådmannen også forutsatt at gjeldsnivået ikke kan fortsette å stige etter denne økonomiplanperioden, og har lagt til grunn en målsetting om at den rentebærende gjeldsgraden skal tilbake til 2018-nivå (78 % av driftsinntektene) innen 2038.

Dette muliggjør årlige investeringer utover VAR-investeringer i størrelsesorden 90 mkr årlig fra 2023 – 2038 dersom gjeldende økonomiplan legges til grunn.

Gjeld og rentenivå

Kommunens samlede gjeld knyttet til lån til investeringsformål (startlån holdt utenfor) pr. utgangen av 2018 var på 2,78 mrd. Denne gjelden kan deles opp i følgende underområder:

Samlet investeringsgjeld	2 786 644 664
Herav gjeld til selvkostområder	1 097 007 124
Herav gjeld med rentekompensasjon	140 238 000
Rentebærende gjeld	1 549 399 540

Den samlede rentebærende gjelden som har direkte konsekvens på kommunekassas midler utgjør 1,55 mrd pr. utgangen av 2018.

Gjeldsporteføljen fordeler seg videre slik:

Flytende rente KBN/KLP	818 223 162
Obligasjonslån	250 000 000
Fastrentelån	351 421 503
Sertifikatlån	1 366 999 999
Sum	2 786 644 664

Regelverket rundt beregning av renter (og avdrag) knyttet til VAR-investeringer gjør sikring av en slik type gjeld lite hensiktsmessig mtp. rentebelastninger i kommunekassa. Fastrentelån eller rentebytteavtaler knyttet til VAR-lån er lite benyttet da kalkylerenten uansett skal beregnes som 5 års swap + 0,5 %, og det er innbyggerne som skal belastes dette rentebeløpet i form av de årlige gebyrene. Halden kommunes rentebytteavtaler og fastrentelån er dermed knyttet direkte opp mot de øvrige låneopptakene og er med på å sikre den rentebærende gjelden.

Av en samlet rentebærende gjeld på 1,55 mrd ved utgangen av 2018 er 0,35 mkr sikret i form av en fastrente i 10 år, mens 1,05 mkr er sikret i form av rentebytteavtaler med følgende utløpsdatoer:

Renteavtale	Beløp	Utløpsdato
swap 2012051601304/12051601304	50 000 000	20.05.2019
swap 2012051601345/2012051601345	50 000 000	20.05.2019
Swap WSS2014111103626	100 000 000	20.08.2024
Swap 42338254FO-BBD3F	100 000 000	26.02.2024
Swap 43402353FO-BC0MW	150 000 000	10.03.2025
Swap 1671249/2373846	100 000 000	09.03.2026
Swap 44567820FO-BCG9W	100 000 000	26.05.2026
Swap 916583/1688061	200 000 000	01.11.2028
Swap 1332946/1811676 (VAR)	200 000 000	06.04.2021
Sum	1 050 000 000	

Til sammen er 1,4 mrd av den rentebærende gjelden sikret (Swap + Fastrente), noe som utgjør 90 % av rentebærende gjelden og må sies å være en høy andel.

Utfordringene med slike rentebytteavtaler er at de ikke er evigvarende og nye sikringer må inngås når de utløper for å opprettholde en relativt høy sikringsgrad. Når dette skjer i en tid hvor rentenivået er økende, og rentebanen for de lange rentene (10 år) viser enda høyere nivåer (som

betyr at markedet forventer et stadig økende rentenivå), vil sikringskostnaden kunne bli dyrere i og med at avtalene inngås når rentebanen peker oppover. Det vil være tilsvarende gunstig å inngå sikringer i en tid hvor rentebanen peker nedover.

Ved utgangen av 2018 var snittrenta på sikringer som forfaller mellom 2024 og 2028 på 2,37 % knyttet til en hovedstol på en drøy milliard. Til sammenligning viser de lange rentebanene et rentenivå på 2,1 % i form av 10 års swaprente. For under et år siden viste tilsvarende 10 års swaprente et nivå på 1,9 %, altså har bindingsnivået steget med omlag 0,3 prosentpoeng det siste året. Ved inngangen til april 2019 er det dermed fortsatt slik at kommunen kan inngå rentebytteavtaler til en noe lavere kostnad enn gjennomsnittet for gjeldende portefølje ligger på. Rentebanen til Norges bank viser derimot en ganske annen utvikling. Her anslås det at styringsrenta vil stige til 1,75 % i løpet av 2020/2021. På bakgrunn av dette priser markedet at en 10 års rentebytteavtale inngått i 2022 vil ligge på om lag 2,5 – 3,0 %. Dette er for så vidt ikke uventet, og en slik utvikling er allerede hensyntatt i økonomiplanrammene på kort sikt.

Det som derimot ikke er direkte innarbeidet i økonomiplanrammene er en rask og langvarig vekst i rentenivået. Strategien dersom et slikt tilfelle likevel skulle inntreffe har som beskrevet i de siste budsjett- og økonomiplaner vært å bruke opparbeidet rentebuffer for å betjene renteøkningene på kort sikt, og utnytte potensialet som ligger i eiendomsskatten i kommunen for å raskere nedbetale gjelden slik at rentebelastningen på sikt harmoniserer med det som er avsatt til rentekostnader.

Endrede rammebetingelser

Med de både vedtatte og foreslåtte endringene på eiendomsskatteområdet har risikobildet endret seg vesentlig siden økonomiplan 2019 – 2022 ble fremlagt og vedtatt.

Fra tidligere vet vi at regjeringen fjernet muligheten for å skatlegge produksjonsutstyr i verker og bruk. Den reduserte skatteinntekten for Halden kommune vil etter en overgangsperiode på 7 år utgjøre om lag 13 mkr i tapte inntekter. På den annen side har regjeringen sagt at lovendringen skal være provenynøytral slik at de enkelte kommunene ikke skal tape på endringen.

Utfordringen med dette løftet er at kompensasjonsordningen er begrenset oppad til 0,5 mrd, og det er trolig ikke nok til å dekke inntektstapet i alle landets kommuner som har skattebelagte verker og bruk. I vedtatt økonomiplan, og i de økonomiske beregningene knyttet til gjeldsnivå, er det beregnet en kompensasjonsgrad på 25 %. En eventuelt høyere refusjonsandel vil dermed gi en oppside i forhold til vedtatt økonomiplan.

Det som derimot er nytt, og ikke hensyntatt i vedtatt økonomiplan, er regjeringens forslag om å senke maksimal skattesats fra 7 til 5 promille med virkning fra 2020. I dette ligger samtidig en reduksjonsfaktor på 30 % regnet fra markedsverdi knyttet til beregning av skattegrunnlaget.

I tillegg til dette har regjeringen foreslått en ytterligere reduksjon av maksimal skattesats fra 2021 til å utgjøre 4 promille.

Dersom dette blir en realitet er nærmest hele eiendomsskattepotensialet borte.

Eiendomsskatten er en av få kommunale inntektskilder som kommunene har råderett over selv, og er det eneste lokalpolitiske virkemidlet knyttet til skatteinntekter. Halden kommune har benyttet dette virkemidlet tidligere, senest i perioden 2017 – 2018 hvor promillesatsen ble økt fra 3,75 til 5,75 som bidrag for å dekke inn resterende underskudd. Uten dette grepet ville Halden kommune ikke kunnet gjøre nødvendige vedtak i 2018 for å komme ut av ROBEK listen, og dermed vinne tilbake den økonomiske selvråderetten.

Potensialet som har ligget i utnyttelse av eiendomsskatten har vært stort slik eiendomsskattelovverket har vært utformet hittil. I realiteten har lovverket gitt muligheter for at kommunene har kunnet innkreve eiendomsskatt tilsvarende 7 promille av markedsverdien på boliger og fritidsboliger, samt på næringsbygg, verker og bruk. Med den veksten som har vært i boligmarkedet de siste årene har dette potensialet vært stort.

Regjeringens har startet en offensiv som hittil har medført vedtak og forslag til vedtak som har vesentlig betydning for dette handlingsrommet.

I nedenfor stående tabell er det vist hvilke utslag de foreløpig kjente forslagene vil utgjøre for Halden kommune.

	Gammel lov	Ny lov	
	(7 o/oo)	(5 o/oo)	(4 o/oo)
Maks skattesats	38 000 000	14 100 000	3 000 000
Bunnfradrag	12 000 000	12 000 000	12 000 000
Taksering	30 000 000	20 000 000	16 000 000
Reduksjonsfaktor	-	-8 500 000	-8 500 000
Handlingsrom	80 000 000	37 600 000	22 500 000

En full utnyttelse av eiendomsskattepotensialet i Halden kommune ville gitt en årlig merinntekt på 80 mkr etter det gamle lovverket. Dersom vi legger det nye lovverket til grunn reduseres denne mulige merinntekten til snaut 40 mkr, og dersom det siste forslaget fra regjeringen også blir vedtatt er vi nede i drøye 20 mkr i økonomisk handlingsrom ved full utnyttelse av skattepotensialet. I disse forslagene ligger det heller ingen form for kompensasjon til kommunene som mister dette inntektsgrunnlaget. Videre er det uttalt fra i hvert fall ett av regjeringspartiene et ønske om å fjerne eiendomsskatten i sin helhet.

Egenkapitalfinansiering

En høy egenkapitalfinansiering er et sunt tegn på en god økonomi. Halden kommune har dermed en historie som viser at finansieringstiltak i all hovedsak har vært finansiert med låneopptak i sin helhet. I praksis betyr det at man har valgt å fordele hele investeringskostnaden over den økonomiske levetiden (avskrivningstiden) fremfor å ta deler av kostnaden på det tidspunktet prosjektet er gjennomført. På kort sikt vil det gi et større økonomisk handlingsrom i drift, mens på lengre sikt vil det få motsatt effekt i det alt låneopptak har en renteeffekt i tillegg til selve nedbetalingen av gjelden.

Egenkapital knyttet til investeringer kan finansieres på 2 ulike måter. Det kan f.eks være kapitalfond sfa salg av eiendommer eller finansielle anleggsmidler, eller det kan være som følge av finansiering fra drift. Halden kommune har relativt sett begrensede kapitalfond, og må nok i stor grad belage seg på at egenkapitalfinansieringen må fremskaffes som overføring fra de årlige driftsbudsjettene. Fra tid til annen vil det sikkert likevel være mulig å delfinansiere investeringene med midler fra investeringsregnskapet, f.eks ved salg av eiendom, men som bærende prinsipp over tid vil det være driftsbudsjettene som må bære denne kostnaden.

Fylkesmannen anbefaler kommunen å ha en målsetting om 25 % egenkapitalfinansiering på sine investeringer. Med en slik anbefaling er det vanskelig å sette ett annet mål på dette nivået over tid, men nivået kan likevel trappes opp over en periode slik at nødvendige omstillingsprosesser kan gjennomføres på en forsvarlig måte.

Med en egenkapital på 25 % vil kommunen totalt sett kun lånefinansiere 50 % av brutto investeringskostnad (Virkelig verdi) i det staten finansierer mva-kostnaden i sin helhet så fremt kommunen investerer til eget bruk. Rådmannen vil anbefale en opptrapping av egenkapitalfinansieringen slik at nivået er 10 % i 2020, 15 % i 2021, 20 % i 2022 og 25 % i 2023. På den måten kan kommunen gjennomføre nødvendige omstillingsprosesser på en god og ryddig måte slik at det økonomiske handlingsrommet, og målsettingene om å bygge opp fond, ikke forringes. Samtidig vil en periodisering av investeringsbudsjettet i vedtatt økonomiplan frigjøre midler fra renter som kan fungere som midlertidig finansiering.

I den nye kommuneloven er gjeldshåndteringen i form av minimumsavdrag endret slik at kommunen får en annen nedbetalingskurve av gjelden enn man hadde tidligere hvor man kunne velge mellom forenklet modell og regnearkmodellen. Begge modellene avdrar den totale lånegjelden over det samme tidsintervallet, men regnearkmodellen skyver avdragene foran seg i større grad enn den forenklete modellen gjør så lenge kommunen fortsetter å investere tungt i investeringer med lang avskrivningstid (sykehjem, skoler, kulturbygg ect.).

Modellen som nå ligger til grunn i kommuneloven er vesentlig enklere å forstå sammenlignet med regnearkmodellen. Fra og med 2020 skal minimumsavdraget utgjøre forholdet mellom gjeld og anleggsmidler i prosent av avskrivningene. Hvis gjelden utgjør f.eks 90 % av den bokførte verdien av

anleggsmidlene skal minimumsavdraget utgjøre 90 % av årets avskrivninger. Avdragene vil med denne modellen til enhver tid gjenspeile det regnskapsmessige kapitalslitet. Når man går fra en modell som i realiteten skyver tyngden av avdragene foran seg til en modell som avdrar i henhold til de årlige avskrivningene, medfører det at en del av avdragstyngden trekkes «tilbake» i tid og øker avdragskostnadene på kort sikt. Rådmannen har tidligere beregnet denne effekten til å utgjøre mellom 15 og 20 mkr som forøvrig er innarbeidet i vedtatt økonomiplan.

En egenkapitalfinansiering fra drift vil uansett nivå eller tidspunkt for innføring gi et større omstillingsbehov i drift enn det er lagt opp til i vedtatt økonomiplan.

En innføring av et krav om egenkapitalfinansiering på nye investeringsprosjekter som ikke står i økonomiplanen vil ikke endre omstillingsbehovet i vesentlig grad dersom økonomiplanen skal gjennomføres slik som vedtatt, det vil bare skyve det litt lenger ut i tid. Gjeldsnivået vil fortsatt være like høyt og egenkapitalfinansieringen vil komme på toppen av finanskostnader i form av renter og avdrag.

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

<Roar Vevelstad>