

Tysfjord kommune
Postboks 104
8591 Kjøpsvik

Saksb.: Robert Isaksen
e-post: fmnoris@fylkesmannen.no
Tlf: 75531612
Vår ref: 2016/8781
Deres ref: 16/663
Vår dato: 29.03.2017
Deres dato: 09.02.2017
Arkivkode: 331.1

Budsjett 2017 - Økonomiplan 2017 - 2020 - Tysfjord kommune

Det vises til oversendelse av 09.02.2017.

Fylkesmannen har gjennomført lovlighetskontroll av Tysfjord kommunes budsjettvedtak for 2017 av 24.01.2017, sak nr. 16/663. Etter en konkret vurdering anses kommunens budsjettvedtak 2017 ulovlig og oppheves derfor.

I henhold til kommuneloven (koml.) § 60 nr. 2 skal departementet føre lovlighetskontroll med kommunenes budsjetter dersom de oppfyller ett eller flere av kriteriene i kommuneloven § 60 nr. 1 bokstav a – d. Fylkesmannen er delegert denne myndigheten i Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-8/01, H-25/92 og H-6/95 med senere endringer.

Tysfjord kommune ble innmeldt i register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) 18.03.14, da 7. 8 mill. kr av regnskapsmessig merforbruk oppstått i 2012 ble vedtatt inndekt i årene 2014 og 2015. Kommunen oppfylte dermed kriteriet i koml. § 60 nr. 1 c. Regnskap 2015 viser et akkumulert merforbruk på 41, 7 mill. kr, og foreløpige regnskapstall for 2016 viser en økning av akkumulert merforbruk til 49, 7 mill. kr.

Det er bare de forvaltnings- og offentligrettslige sider ved en avgjørelse som er gjenstand for lovlighetskontroll, ikke de rent privatrettslige sider. Fylkesmannen har ikke myndighet til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn. Hverken kommunens politiske vurderinger eller hensiktsmessigheten av en avgjørelse er gjenstand for Fylkesmannens kontroll.

Fylkesmannens vurdering

Den automatiske lovlighetskontrollen etter koml. § 60 er innholdsmessig den samme som lovlighetskontrollen i koml. § 59. Etter kommuneloven § 59 er departementet gitt myndighet til å kontrollere avgjørelser fattet av folkevalgt organ og kommunal eller fylkeskommunal administrasjon. Kontrollen skal omfatte prøving om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig, om avgjørelsen er truffet av noen som har

myndighet til å treffe slik avgjørelse og om avgjørelsen er blitt til på lovlig måte. Fylkesmannen har ikke myndighet til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn.

Kommunestyrets budsjettvedtak er i utgangspunktet endelig og bindende. Departementets eller Fylkesmannens lovlighetskontroll er ingen godkjenningssprosess som må være fullført før budsjett- vedtaket kan settes ut i livet.

Kontrollen skal omfatte følgende tre punkt:

1. om avgjørelsen er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse
2. om avgjørelsen er blitt til på lovlig måte
3. om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig

1.1 - Vedtaket om årsbudsjett 2017 er her truffet av kommunestyret. Dette er i tråd med bestemmelsene i koml. § 45 der kommunestyret er tillagt denne myndigheten.

2.1 - Formannskapet vedtok sin innstilling til budsjett i møte 24.11.2016. Forslag til vedtak ble lagt ut til alminnelig ettersyn i over 14 dager og kommunestyret gjorde sitt vedtak 24.01.17. Dette innebærer at vedtaket er blitt til og behandlet i overensstemmelse med koml. § 45 nr. 2 og nr.3.

3.1 - Lovlighetskontrollen er en undersøkelse av om budsjettets innhold er i samsvar med gjeldende lovfestede og ulovfestede rettsregler. I det påfølgende vil Fylkesmannen ta stilling til lovligheten av disponeringer i budsjettet. Uten at det har betydning for lovlighetskontrollen av budsjettet er også økonomiplan og forpliktende plan vurdert på grunn av de nære sammenhengene som er mellom disse tre plandokumentene.

Kommuneloven kapittel 8 tar for seg bestemmelser knyttet til årsbudsjett og økonomiplan. Formalkravene til årsbudsjettet er gitt bestemmelsene i koml. §§ 45, 46 og 47. Kommuneloven setter her to sentrale krav til kommunens økonomiforvaltning, det vil si realisme- og balansekravet.

En lovlighetskontroll av budsjett og økonomiplan er forutsatt å understøtte inntektsstyringen i en kommune. Dette innebærer at kommunen planlegger sin virksomhet med basis i realistiske inntektsanslag. Lovlighetskontrollen av budsjett- og økonomiplanens utgiftsside er særlig knyttet til pliktige avsetninger, som inndekning av tidligere års merforbruk.

Balansekravet i kommuneloven er entydig. Kl. § 46 nr. 6 sier at det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.

3.2 Driftsbudsjettets inntekter

En sentral forutsetning for at en kommunes økonomi skal utvikle seg tilfredsstillende er balanse mellom utgifts- og inntektsvekst samtidig som en klarer å opprettholde et netto driftsresultat (handlefrihet) av en viss størrelse. Handlefriheten er det overskuddet som er disponibelt til investeringer og avsetninger, herunder også avsetning til inndekning av tidligere års merforbruk. Så lenge en kommune har underskudd som skal dekkes opp, har kommunen ingen reell handlefrihet.

Anslaget på de frie inntektene for Tysfjord kommune, det vil si rammetilskudd og inntekt av skatt på formue og inntekt, er sammenfallende med prognosemodellens anslag på de frie inntektene. (Prognosemodellversjon 1605KSalternativskatt treaar).

Budsjettet til Tysfjord kommune har et netto driftsresultat på kr. 1 707 530.-. Normalt bør en kommune være i stand til å frigjøre mellom 3 % – 5 % av sine inntekter til avsetninger uten at det er risiko for at kravet til minstenivået på lovpålagte tjenester brytes. For Tysfjord kommunes del vil det si at kommunen bør være i stand til en underskuddsinndekning som beløper seg til et sted mellom 6,7 og 11,3 millioner kroner i året, noe som kunne bidratt til en raskere nedbetaling av akkumulert underskudd.

Det legges opp til at kommunen dekker inn kr 2 005 000.- av akkumulert underskudd i budsjett 2017. Kommunen må jobbe videre med å øke handlefriheten inntil inndekning av underskudd er gjennomført.

Når det gjelder økonomiplanen oppfyller ikke denne kriteriene i kommuneloven § 44 nr 4, da det ikke anvises dekning for de utgifter og oppgaver som er ført opp for årene 2018 og 2019. Tysfjord kommune er pr dags dato registrert i ROBEK registeret under § 60 nr 1 c. Som en konsekvens av økonomiplanvedtaket registreres kommunen nå også under § 60 nr 1 b i registeret.

3-3 Låneopptak

Kommunen har vedtatt et investeringsbudsjett for 2017 på kr. 8 100 000.-. Investeringene skal dekkes opp gjennom bruk av lån på kr. 7 700 000.-, samt mottatte avdrag på utlån. På bakgrunn av den økonomiske situasjonen som Tysfjord kommune er i, vil det etter Fylkesmannens vurdering kun være investering grunnet lovpålegg/annet pålegg, samt selvkostområdet hvor lånefinansiering kan godkjennes.

3.4 Forpliktende plan

Fylkesmannen skal påse at kommuner som står i register for betinget godkjenning og kontroll utarbeider og følger en forpliktende plan som viser hvordan økonomisk balanse igjen gjenopprettes. Tilsvarende skal Fylkesmannen gripe inn ved behandling av årsbudsjett og låneopptak dersom kommunen ikke følger en slik plan. Regelen er at det ikke skal gis skjønnsmidler til ROBEK-kommuner uten at dette knyttes til en forpliktende plan for omstilling og økonomisk konsolidering.

En forpliktende plan kan enten være økonomiplan/budsjett eller en egen spesifisering i eget dokument. Forpliktende plan er en oversikt som inneholder tiltak som kommunen har skal gjennomføre for igjen å oppnå økonomisk balanse.

Ved mindre og mer kortvarig økonomisk ubalanse kan økonomiplan/budsjett være nok til å utlede en forpliktende plan fra disse plandokumentene. Ved større og mer varig ubalanse bør både budsjett og økonomiplaner innrette seg etter det program for økonomisk omstilling som er nedfelt i forpliktende plan.

Våre vurderinger om godkjenning av forpliktende planer hviler blant annet på varighet, grad av økonomisk ubalanse og evne til økonomisk omstilling. Jo større den økonomiske ubalansen er og jo lengre den har vart, jo mer omfattende og detaljert bør en forpliktende plan være.

En god forpliktende plan bør inneholde:

- Beskrivelse eller rutinebeskrivelse av hvordan kommunestyret forholder seg til forpliktende plan og hvordan de skal følge opp denne.
- Tiltak beskrives helt ned til funksjons- og artsnivå, herunder også når tiltakene skal

være gjennomført.

- Hvordan kommunestyret og administrasjon reelt skal følge opp og reagere dersom det viser seg at målsettingene i forpliktende plan ikke innfris.

Dersom en forpliktende plan ikke inneholder elementene som nevnt foran, kan det trekke ned i forholdet til en eventuell godkjenning. Selv om forpliktende plan godkjennes, vil utbetalinger av eventuelle tildelte midler ikke kunne skje før Fylkesmannen ser at forpliktende plan følges.

3.5 Forlenget inndekningstid

Kommuneloven § 48 nr. 4 fremkommer det at: «...der de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av at kommunen eller fylkeskommunen skal dekke underskudd etter første og annet punktum vil bli uforholdsmessig store, kan departementet godkjenne vedtak om at underskuddet dekkes over mer enn fire år...»

Tysfjord kommunes søknad om forlenget inndekningstid, av 18.12.2017, er ikke godkjent da kommunen ikke har utarbeidet en forpliktende plan som søknaden kan bygge på. I lovlighetskontroll av budsjett 2016 ble det satt frist til 15.04.2016 for innsending av forpliktende plan. Ettersom første underskudd skriver seg fra 2012 og skulle vært dekket inn senest ved regnskapsavleggelse 2016, er kommunens budsjett i strid med kommunelovens bestemmelser. Dette innebærer at kommunen, uten godkjenning av forlenget inndekningstid, må finne dekning for underskuddene oppstått i 2012 og 2013 for å ha et lovlig budsjettvedtak for 2017.

For å få godkjent forlenget inndekningstid må kommunen utarbeide en forpliktende plan som er spesifisert på tiltak, forventet innsparing av de ulike tiltakene og når tiltakene er forventet gjennomført. Kommunen må også sende inn søknad om forlenget inndekningstid som bygger på forutsetningene gitt i forpliktende plan. Forpliktende plan samt søknad om forlenget inndekningstid skal vedtas av kommunestyret og sendes Fylkesmannen snarest.

Konklusjon

Fylkesmannen har foretatt lovlighetskontroll av Tysfjord kommunes budsjettvedtak for 2017, jf. koml. § 60 nr. 2 og Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-8/01.

Kommunestyrets budsjettvedtak for 2017 av 24.01.2017, sak nr. 16/663, anses etter en konkret vurdering som ulovlig. Vedtaket oppheves derfor.

Som en konsekvens av økonomiplanvedtaket for 2017 – 2020 registreres kommunen nå også under § 60 nr 1 b i ROBEK registeret.

Tysfjord kommune må snarest utforme og vedta:

- En forpliktende plan som viser hvordan kommunen skal komme i økonomisk balanse. Herunder stilles det krav til at det settes opp realistiske tiltak som konkretiseres og tallfestes.
- Søknad om forlenget inndekningstid som bygger på forutsetninger fra forpliktende plan.
- Budsjett med inndekning i henhold til forpliktende plan.
- En økonomiplan som oppfyller kriteriene i kommuneloven § 44.

Kommunestyret i Tysfjord må å ta inn over seg den alvorlige økonomiske situasjonen kommunen befinner seg i. Regnskap 2015 viser et akkumulert underskudd på 41, 7 mill. kr, og foreløpige regnskapstall for 2016 viser en ytterligere forverring av situasjonen. Dette er en svært bekymringsfull utvikling.

Brevets innhold bes gjort kjent for kommunestyrets medlemmer og kommunens administrative ledelse, og vil kreve omfattende grep.

Med hilsen

Hill-Marta Solberg

Egil Johansen
Kommunal- og beredskapsdirektør

Kopi til:
KomRev Nord IKS Sjøgt 3 9405 HARSTAD