



Midt-Telemark kommune
Bøgata 67
3800 BØ I TELEMARK

Saksbehandlar, innvalstelefon

Mats Willumsen, 33 37 11 55

Lovlegkontroll av Midt-Telemark kommunestyre sitt vedtak 151/23 – årsbudsjett 2024 og økonomiplan 2025-2027

Vi viser til Midt-Telemark kommunestyre sitt vedtak i sak 151/23 av 4. desember, og oversending frå kommunen 12. desember.

Statsforvaltaren sitt vedtak

Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark opphevar den delen av Midt-Telemark kommunestyre sitt vedtak i sak 151/23 av 4. desember som gjelder økonomiplanen 2025-2027.

Vi ber kommunen gjere nytt vedtak om økonomiplan snarast mogleg og seinast innan 30. juni 2024.

Vedtaket er endeleg og kan ikkje klagast på.

Om bakgrunnen for saka og rettsleg grunnlag

Statsforvaltaren kan lovlegkontrollere vedtak av eiga tiltak, dersom «særlige grunner tilsier det», jf. kommunelova §27-1 andre ledd. I §27-3 andre ledd, andre punktum, står det at «Ved lovlighetskontroll etter § 27-1 andre ledd bestemmer departementet omfanget av kontrollen.»

Departementet er her statsforvaltaren.

Vi går gjennom alle kommunane i fylket sine vedtak om årsbudsjett og økonomiplan for å avklare om dei er sett opp i balanse, såkalla «botnlinjekontroll». Vi har óg i oppdrag frå Kommunal- og distriktsdepartementet mellom anna å «følge opp kommunar som står i fare for å bli registrert i ROBEK».

Midt-Telemark kommune hadde i 2022 eit netto driftsresultat på 0,7 prosent. Dei hadde ved utgangen av året eit disposisjonsfond på 2,4 mill. kroner, eller 0,2 prosent av driftsinntektene. Prognosen for 2023 etter andre tertial viste eit meirforbruk på 33,8 mill. kroner. Den avlagte rekneskapen viser eit meirforbruk i balanserekneskapen på 20,6 mill. kroner.



Jf. kommuneloven §28-1 c og d skal ein kommune bli meldt inn i ROBEK dersom høvesvis «Driftsdelen i økonomiplanen, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet til kommunekassen [...] viser at et merforbruk skal dekkes inn over flere enn to år etter at det oppsto», eller «Balanseregnskapet til kommunekassen [...] viser et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene.»

Vi har derfor gått nærare gjennom ovannemnde vedtak i Midt-Telemark kommunestyre.

Lovkrava til vedtak om budsjett og økonomiplan er mellom anna nedfelte i kommunelova §14-4. I tredje ledd står det her at «Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.»

Kravet til realisme inneber at «inntekter og utgifter innarbeides med det som sannsynlig må påregnes, ut fra alminnelige forventninger om utviklingen i eksterne faktorer og ut fra de bevilgninger og tiltak som kommunestyret eller fylkestinget vedtar i økonomiplanen og årsbudsjettet», jf. Prop. 46 L (2017-2018).

I rundskriv H-19/05 skriv Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) at «kravet til realisme innebærer at de enkelte bevilgninger og de inntekter budsjettet bygger på, skal være ført opp ut fra hva som kan påregnes, jf. Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) s. 130. Ved utforming av anslag bør et forsiktighetsprinsipp legges til grunn.

Inntektssiden bør ta utgangspunkt i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet (St.prp. nr. 1), der blant annet regjeringens anslag for kommunenes inntektsvekst for det påfølgende år publiseres.

Kommunens budsjetterte inntekter bør ligge innenfor regjeringens prognose. Dersom kommunen opererer med et annet anslag, må avviket begrunnes. Anslag for det kommende års rammetilskudd publiseres samtidig i Grønt hefte (beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp. nr. 1). Kommunen bør ta utgangspunkt i dette og korrigere for eventuelle endringer som følge av de påfølgende budsjettforhandlingene i Stortinget.»

Vi legg vidare til grunn at inntektsanslag i tråd med KS sin prognosemodell ikkje bryt med realismekravet.

I Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) står det vidare at «Det er av stor betydning at det er sammenheng mellom de forutsetninger som ligger til grunn mellom inntekter og utgifter. Det må for eksempel være konsistens mellom anslag for skatteinntekter og lønnsutgifter i budsjettet».

Krava til utgiftsrammene er at løyvingane skal være tilstrekkelege til å oppfylle minimumskrav til omfang og standard for den aktuelle tenesta, eller til forsvarlege tenester. I rundskriv H-19/05 står det følgjande om realismekravet for budsjettering av utgifter i budsjettet:

«Vurderingen av realismekravet for utgiftsnivået vil i større grad måtte bero på skjønn, men hva som vil være tilstrekkelige utgiftsrammer innen det enkelte tjenesteområde, vil være vanskelig å bedømme. Vurderingen bør heller ikke innskrenke kommunens muligheter til å foreta omprioriteringer mellom utgiftsformål. Betrakningene rundt budsjettets utgiftsside bør derfor hovedsakelig begrense seg til å påse at balansekravet overholdes, med mindre det åpenbart skulle framgå at bevilgningene ikke vil være tilstrekkelige til å oppfylle klart definerte minimumskrav til omfang og standard for den aktuelle teneste. Betydelige reduksjoner fra tidligere års bevilgninger og anvendelse må imidlertid kunne forklares ut fra hvilke tiltak kommunen akter å iverksette».



Om ei løyving blir vurdert ikkje tilstrekkeleg til å dekke utgifter til tenester det er satt klart definerte minimumskrav til, må altså vedtaket bli underkjent.

Forsiktighetsprinsippet inneber at ein bør budsjettere slik at ein unngår at inntekter blir overvurdert og at utgifter blir undervurdert.

På bakgrunn av vår gjennomgang av vedtaket sende vi brev til kommunen 26. januar med spørsmål knytt til realismen til nokre høve både på inntekts- og utgiftssida av budsjettet og økonomiplanen. Vi viser til svarbrevet av 12. februar. Vi har tatt vedtaket opp til lovlegkontroll.

Lovlegkontrollen er avgrensa til om vedtaket «har et lovlig innhold», jf. §27-3 første ledd, under her ein kontroll mot §14-4 tredje ledd, med hovudvekt på realismekravet.

Midt-Telemark kommunestyre sitt vedtak om årsbudsjett 2024 og økonomiplan 2025-2027

Midt-Telemark kommunestyre vedtok 4. desember 2023 i sak 151/23 budsjett for 2024 og økonomiplan for 2025-2027.

I vårt brev til kommunen ba vi om nærare vurderingar knytt til tre høve i vedtaket:

Høgare budsjetterte frie inntekter enn lagt til grunn frå regjeringa og i KS sin prognosemodell

I kommunedirektøren sitt framlegg er frie inntekter for 2024 noko høgare enn kva som er lagt til grunn i Grønt hefte 2024, men likevel i tråd med KS' prognosemodell. Vidare i planperioden følgjer inntektene óg prognosemodellen. I kommunestyret sitt vedtak er inntektene frå rammetilskot høgare. For 2024 er dei 1,5 mill. kroner høgare, medan det i økonomiplanperioden «forutsettes 0,8 % vekst» kvart år.

Budsjetterte inntekter frå utbytte

I kommunestyret sitt vedtak er samla utbytte 22,375 mill. kroner i 2024 og 22,268 mill. kroner for kvart av åra 2025-2027. I vedtaket står det at «Utbytte frå Telemark Energi og Midt-Telemark Energi i sum, skal som ein hovudregel minst vere på eit nivå lik gjennomsnittet av det som har vore utbytte for selskapsårene 2021 og 2022. Dette gjennomsnittet var 40 mill. kr. Dvs. at det skal særlege grunnar til at utbyttet (i 2024-kroner) skal vere på eit lågare nivå enn dette gjennomsnittet.»

Monalege utgiftsreduksjonar til mellom anna lovpålagde tenester

Kommunedirektøren legg mellom anna til grunn årlege rammekutt på til saman 84,4 mill. kroner i framlegget sitt, i tillegg til utgiftsreducerande tiltak. Han skriv at dersom kommunen «ikke gjennomfører eller styrker tiltakslisten som følger med økonomiplanen, er vurderingen [...] at det vil være urealistisk å få økonomisk balanse».

Kommunestyret vedtok fleire endringar til kommunedirektøren sin tiltakspakke, i tillegg til andre utgiftsreducerande tiltak, under dette «Arealeffektivisering».

Vi viser til svaret frå kommunen 12. februar.



Våre vurderingar

Frie inntekter

I Stortingets endelege vedtak om statsbudsjett er rammetilskotet til Midt-Telemark auka med 1,7 mill. kroner frå Grønt hefte. Dette er hovudsakleg knytt til gratis halvdagsplass på SFO for tredje trinn. Brukarbetalingar vil dermed vere tilsvarende lågare. Vedtaket inneber altså ikkje ein inntektsauke samla sett for kommunen.

Vi legg til grunn at inntektsveksten i 2025-2027 er å forstå som ein realvekst utover veksten i demografi- og pensjonsutgifter.

I regjeringa sitt forslag til statsbudsjett for 2024 var realveksten i frie inntekter til kommunane om lag 5,1 mrd. kroner. Samtidig ble det anslått at 3,1 mrd. kroner av desse må gå til auka utgifter som følge av demografiutviklinga. I tillegg var dei samla pensjonskostnadane for kommunesektoren anslått å auke med 2 mrd. kroner. Av dette utgjør auken for primærkommunane mesteparten – om lag 1,8 mrd. kroner. Summen av auken i demografi- og pensjonskostnader som må bli dekkja av dei frie inntektene utgjør altså om lag 4,9 mrd. kroner. På landsbasis er derfor realveksten i frie inntekter utover veksten demografi- og pensjonskostnader om lag 0,2 mrd. kroner.

I Grønt hefte er dei frie inntektene for kommunane anslått til 394,9 mrd. kroner på landsbasis. 0,2 mrd. kroner av dette utgjør 0,05 prosent. For at veksten skulle vore 0,8 % måtte rammetilskotet samla vore om lag 3 mrd. kroner høgare på landsbasis.

Tilsvarende rekneøving kan gjerast for dei siste åra. Det har ikkje vore lagt opp til ein realvekst i kommunane sine frie inntekter utover veksten i demografi- og pensjonsutgifter så høg som 0,8 prosent, som lagt til grunn i vedtak 151/23.

Vi legg til grunn at det ikkje er realistisk at rammetilskotet skal auke så mykje i åra 2025-2027. For at dei frie inntektene samla skal auke så mykje som lagt til grunn i vedtaket, er det såleis skatteinntektene, ikkje rammetilskotet, som må auke tilsvarende.

Vi viser til rundskriv H-19/05 om at «Kommunens budsjetterte inntekter bør ligge innanfor regjeringens prognose. Dersom kommunen opererer med et annet anslag, må avviket begrunnes.» Vi kan ikkje sjå at auka inntekter er grunngeve i vedtak 151/23, eller i svaret frå kommunen 12. februar. Særleg gjeld dette i økonomiplanperioden 2025-2027.

Utbytte

Kommunen skriv i sitt svarbrev at «Midt-Telemark er den største eigaren i selskapet, og kan såleis påverke sterk korleis utbyttepolitikken kan vere. Med kjennskap til prisane i kraftmarkedet i dei kommande åra, er det usikkert om budsjettanslaget er realistisk».

Regnskapsresultata til kraftselskap er mellom anna knytt til kraftprisane. Spesielt i 2022 var kraftprisane i gjennomsnitt høgare enn dei er p.t., og høgare enn dei er forventa å vere dei kommande åra. Dei er likevel forventa å vere høgare enn det dei i gjennomsnitt var fram til 2020.

Vi legg til grunn at Midt-Telemark kommune over tid ikkje vil ta ut utbytte frå Telemark Energi AS og Midt-Telemark Kraft AS utover det som er berekraftig for selskapa. Kraftprisane framover trekk i retning av lågare inntekter for kraftselskapa enn gjennomsnittet av 2021 og 2022.



Vi viser til brev frå styreleiar i Telemark Energi AS, Sveinung Sauar, til Midt-Telemark kommune der årlege utbytte frå Telemark Energi og Midt-Telemark dei fire kommande åra er anslått. Særleg for åra 2026 og 2027 er dei monaleg lågare enn lagt til grunn i vedtak 151/23.

Vi viser vidare til forsiktighetsprinsippet, og at inntekter skal «innarbeides med det som sannsynlig må påregnes, ut fra alminnelige forventningar om utviklingen i eksterne faktorer».

Vi kan ikkje sjå at dei høge inntektene frå utbytte for åra 2025-2027 er grunngjeve i vedtak 151/23, eller i svaret frå kommunen 12. februar.

Utgiftsreduksjonar

Kommunestyret gjorde fleire endringar på kommunedirektørens forslag til årsbudsjett og økonomiplan med omsyn til utgiftsreduksjonar. Dette gjeld mellom anna «ressurspool», andre årsverkreduksjonar og arealeffektivisering.

Ressurspool er lagt inn som tiltak i sektorane. Vi forstår dette som årsverkreduksjonar. Det ligg inne krav om å redusere med fire heilårsverk i 2024, anslått til ein innsparingseffekt på 3,2 mill. kroner. Dette aukar samla til 28 årsverk i 2027, med ein anslått innsparingseffekt på 22,4 mill. kroner.

Det er óg vedtatt andre årsverkreduksjonar, som til dømes i bofelleskap og fysioterapi. Årsverksreduksjonane reduserer behovet for rammekutt isolert sett. Samtidig er årsverkreduksjonar ein måte for administrasjonen, som skal følgje opp vedtaket, å oppnå innsparingseffekten som er nødvendig som følgje av rammekutta. Det blir såleis vanskelegare for sektorane å nå dei gjenståande rammekutta.

Om vi ser rammekutt og årsverksreduksjonar under eitt, utgjer ikkje kommunestyret sitt vedtak store endringar i innsparingsbehovet frå kommunedirektøren sitt framlegg.

I tillegg kjem mellom anna tiltaket «Arealeffektivisering i kommunen» med ein innsparingseffekt på 4 mill. kroner i 2024, aukande til 6 mill. kroner frå og med 2025. Tiltaket er ein del av tiltakspakka kommunedirektøren la fram som alternativ for kommunestyret. Her skriv han at «Mulig besparelse er svært usikker og er kun stipulert».

Det er lagt opp til betydelege utgiftskutt i vedtak om budsjett og økonomiplan. Spørsmålet er om rammene «åpenbart» ikke er «tilstrekkelige til å oppfylle klart definerte minimumskrav til omfang og standard for den aktuelle tjeneste» og om utgiftsreduksjonene i tilstrekkelig grad er forklart «ut fra hvilke tiltak kommunen akter å iverksette».

Rammekutta vil medføre lågare tenestnivå, eller dårlegare tilbod til innbygarane. På bakgrunn av vår vurdering av lovpålagte tenester i Midt-Telemark i dag, vurderer vi ikkje at løyvingane ikkje er tilstrekkelege til å kunne tilby forsvarlege tenester.

Det er vanskelegare å vurdere om innsparingane er tilstrekkeleg forklart med tiltak som kommunen skal iverksette. Det føreligg ei omfattande tiltaksliste. Men det er i tillegg lagt inn monalege rammekutt.

Størrelsen på desse kutta er likevel ikkje openberr. Foreløpig rekneskap viser samla utgifter for dei fire utgiftsektorene på 819 mill. kroner. Kommunal deflator er anslått til 4,3 prosent i 2024. Drift på



same nivå for same befolkning skulle innebære at utgiftene auka til 854 mill. kroner i 2024. I tillegg kjem auka utgifter som følge av endringar i demografien og pensjonskostnader. Det er anslått at desse blir 4,8 mrd. kroner på landsbasis i 2024. Midt-Telemark kommune utgjer om lag 2 promille av folketalet i landet. Om vi legg til grunn at Midt-Telemark sin del av auka demografi- og pensjonsutgifter er på landsgjennomsnittet, auker utgiftene til kommune med i underkant av 10 mill. kroner – til 864 mill. kroner.

I kommunedirektøren sitt framlegg er rammene for sektorane foreslått til 815 mill. kroner, altså om lag 50 mill. kroner lågare enn ei enkel framskriving av 2023-drifta, justert for auka demografi- og pensjonsutgifter.

Det er uklart kva utgangspunkt som gjeld for rammekutta på 84,4 mill. kroner, men framskrivinga av drifta i 2023 til 2024 tyder på at reduksjonane «fra tidligere års bevilgninger og anvendelse» ikkje er tilsvarende store.

I tillegg er rammekuttet redusert noko i kommunestyret sitt vedtak, og erstatta med tiltak, inkl. årsverkreduksjonar.

Det er likevel framleis slik at rammekutta er monalege. Det synast svært usikkert om kommunen kan halde desse. I dokumentet «Innsparingskrav pr. sektor og avdeling for 2024», som låg ved sak 151/23, er innsparingskravet fordelt på sektorar og avdelingar. Spesielt er det betydelege innsparingar for nokre skoler, sjukeheimar og omsorgsbustader.

Vi viser til at kommunestyret i sitt vedtak i sak 151/23 bad «kommunedirektør leggje fram ein tiltaksplan som syner konkrete og realistiske driftsreduserande tiltak knytt til uspesifiserte rammekutt på rammeområda. Tiltaksplanen skal leggjast fram seinast 1.5.2024. Dersom årsregnskap for 2023 viser eit meirforbruk, skal tiltaksplanen omfatte tiltak som i tillegg til rammekutt syner korleis meirforbruk i 2023 kan bli innarbeidd.»

Vi ser at kommunen har ein monaleg oppgåve med å tilpasse driftsutgiftene til inntektene. I den grad innsparingane i budsjettet ikkje i tilstrekkeleg grad er forklart «ut fra hvilke tiltak kommunen akter å iverksette», fekk kommunedirektøren i oppdrag i same vedtak å konkretisere dette framover. Det synast såleis lite hensiktsmessig å oppheve budsjettvedtaket på dette grunnlag, når arbeidet uansett er i gang.

Vi vil óg vise til at kommunedirektøren fekk i oppdrag å «legge fram ein tiltaksplan for å identifisere konkrete strukturtiltak innanfor helse- og mestringssektoren og oppvekstsektoren der omlegging av dagens driftsnivå kan føre til positive økonomisk effekt (reduksjon i drift, men innanfor forsvarlig tenestnivå).»

Meirforbruket i 2023, rammene for drifta av tenestene i 2024 og framover, syner eit betydeleg behov for å identifisere strukturtiltak innanfor dei to store sektorane; helse- og mestrings og oppvekst. Særleg rammekutta og årsverksreduksjonane synleggjer behovet for om mogleg å utløyse innsparingseffektar gjennom mindre kostnadskrevjande strukturer i tenesteproduksjonen.

Vi vil her óg vise til vårt brev til kommunane i Vestfold og Telemark 11. juni 2020, «om føreliggande og kommande budsjett- og økonomiplanar i kommunane». Vi bad kommunane «vurdere behova og moglegheitene for strukturendringar i tenestene [...] nøye ved kommande økonomiplanprosessar». Snart fire år seinare er dette minst like aktuelt.



Det er avgjerande at tenesteproduksjonen blir utforma i tråd med innbyggjarane sine endra behov, og innanfor dei inntektene kommunen kan forvente å ha framover. Dette stiller betydelege krav til den kommunale planlegginga i den kommande kommunestyreperioden.

Konklusjon

Vi vurderer at vedtaket bryt med kravet til realistiske føresetnader med omsyn til frie inntekter og utbytte for åra 2025-2027. Det er óg usikkert om anslaga for 2024 vil bli realisert.

Vi vurderer at løyvingane på utgiftssida ikkje «åpenbart» er utilstrekkeleg til «å oppfylle klart definerte minimumskrav til omfang og standard for den aktuellejeneste.»

Vi vurderer det som svært usikkert om reduksjonane «fra tidligere års bevilgninger og anvendelse» er tilstrekkelig forklart «ut fra hvilke tiltak kommunen akter å iverksette». Kommunedirektøren fekk i same vedtak i oppdrag å leggje fram «ein tiltaksplan som syner konkrete og realistiske driftsreducerande tiltak knytt til» desse utgiftsreduksjonane.

På denne bakgrunn opphevar vi delen av vedtak 151/23 som gjeld økonomiplanen 2025-2027, men ikkje årsbudsjettet for 2024. Kommunestyret må vedta ny økonomiplan 2025-2027 med realistiske inntektsforutsetningar innan 30. juni.

Ytterlegare kommentarar om meirforbruk i rekneskapen, justering av årsbudsjett, nytt vedtak om økonomiplan og ROBEK

Foreløpig rekneskap viser eit meirforbruk i balanserekneskapen på 20,6 mill. kroner. Prognosen på tidspunktet for kommunestyret sitt vedtak i sak 151/23 peika i retning av eit enda større meirforbruk. Det var altså kjent for kommunestyret at kommunen gjekk mot eit monaleg meirforbruk då dei vedtok årsbudsjettet og økonomiplanen. Likevel legg ikkje vedtaket opp til å dekke inn meirforbruket frå 2023 og/eller bygge opp disposisjonsfondet.

Vi viser til følgjande reglar i kommunelova:

- §14-3 andre ledd, siste punktum: «Vedtaket om årsregnskap skal angi hvordan et eventuelt merforbruk i driftsregnskapet skal dekkes inn.»
- §14-5 andre ledd: «Kommunestyret [...] skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse.»
- §14-5 siste ledd: «Hvis årsregnskapet legges fram med et merforbruk i driftsregnskapet, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årets budsjett. Saken skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget senest 30. juni.»
- §14-11 første ledd: «Et merforbruk i driftsregnskapet til kommunekassen [...] skal dekkes inn året etter at det oppsto. Hvis merforbruket ikke kan dekkes inn året etter at det oppsto, skal det dekkes inn senest det andre året etter at det oppsto.»

Vi legg til grunn at rekneskapen for 2023 blir vedtatt i tråd med den avlagte rekneskapen.

Kommunestyret må altså vedta ny økonomiplan 2025-2027 innan 30. juni. Dette vedtaket må vere i tråd med kravet om inndekning av meirforbruk i rekneskapen, jf. 14-11.

Med mindre økonomiplanen viser at heile meirforbruket skal dekkast inn i 2025, må óg budsjettet for 2024 justerast innan 30. juni. Kommunedirektøren skal foreslå endringar i årets budsjett, jf. §14-5 siste ledd.



I dette arbeidet må kommunen må legge til grunn ny kunnskap om arbeidet med utgiftsreduksjonar og tiltak så langt, i tillegg til økonomisk status etter første tertial 2024.

Justert budsjett og ny økonomiplan må være i balanse og realistisk.

Dersom kommunen vedtar justert budsjett og ny økonomiplan som ikkje er i balanse, eller vedtaka viser at meirforbruket i balanserekneskapen «skal dekkes inn over flere enn to år etter at det oppsto», blir kommunen registrert i ROBEK etter kommunelova §28-1 a, b og/eller c.

Arbeidet med utgiftsreduksjonar må óg ligge til grunn for arbeidet med budsjett 2025 og økonomiplan 2026-2028, slik at kommunen ikkje vedtar innsparingar som ikkje er mogleg å realisere utan at dei bryt med «klart definerte minimumskrav til omfang og standard for den aktuelle tjeneste».

Å finne balansen mellom tenestenivå og driftsutgifter, og -inntekter, samtidig som man dekker inn meirforbruket, vil bli krevjande.

Kostnadskrevjande strukturer gir mindre rom for utgifter til bemanning i tenesteproduksjonen enn billigare strukturer. Vi støtter derfor arbeidet med «å identifisere konkrete strukturtiltak innenfor helse- og mestringssektoren og oppvekstsektoren». Det kan likevel ta noko tid for slike utgiftsreduksjonar kan bli realisert. Det kan óg bli nødvendig med auka investeringar. I så fall bør det sjåast i samanheng med behovet for å redusere driftsutgiftene.

Med helsing
fungerande statsforvaltar i Vestfold og Telemark

Fred-Ivar Syrstad

Mats Willumsen
fagsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent