



Fylkesmannen i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmarkku fylkkamánni
Tromssan ja Finmarkun maaherra

Vår dato:

11.05.2020

Vår ref:

2020/569

Deres dato:

14.01.2020

Deres ref:

Gamvik kommune

Vevikv. 6

9770 MEHAMN

Att. Alexander Gubberud Krogh

Saksbehandler, innvalgstelefon

Espen Larsen, 78 95 03 06

Gjennomgang av årsbudsjett 2020 og økonomiplan 2020 - 2023 for Gamvik kommune

Vi viser til vedtatt budsjett/økonomiplan for perioden 2020-2023 mottatt 14. januar i år.

Fylkesmannen skal undersøke om det er grunnlag for å melde kommunene inn i ROBEK på bakgrunn av vedtatt årsbudsjett/økonomiplan. Kommuneloven § 28-1 lister opp kriteriene for å melde en kommune inn i ROBEK og punktene a, b, c og e gjelder budsjett og økonomiplan:

- «a) Driftsbudsjettet er vedtatt med et merforbruk.
- b) Driftsdelen i økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk.
- c) Driftsdelen i økonomiplanen, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser at et merforbruk skal dekkes inn over flere enn to år etter at det oppsto.
- ...
- e) Økonomiplanen eller årsbudsjettet er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at økonomiplanen eller årsbudsjettet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.»

Vi har gjort enkel kontroll av budsjettet og funnet følgende: Bunnlinjekontroll av økonomisk oversikt drift 2020-2023 viser at budsjettet for 2020 og økonomiplanen for 2020 til 2023 er i balanse. Kommunen har ikke akkumulert merforbruk som skal dekkes inn. Budsjett/økonomiplan er vedtatt før årsskiftet som kommuneloven krever.

Fylkesmannens gjennomgang av «Årsbudsjett 2020 og økonomiplan 2020 - 2023» viser at det ikke er grunnlag for å melde Gamvik kommune inn i ROBEK.



Generell tilbakemelding/veiledning

Fylkesmannen har også et veiledningsansvar overfor kommunene når det gjelder kommunal økonomi og vil gi individuell tilbakemelding på vedtatt årsbudsjett/økonomiplan til hver kommune i Troms og Finnmark. Vi konsentrerer tilbakemeldingen om sentrale begreper som:

- Obligatoriske økonomioversikter
- Budsjettets forutsetninger
- Finansielle måltall
- Utviklingen i kommunens økonomi
- Opprettholdelse av økonomisk handleevne
- Økonomiplanlegging vs samfunnsplanlegging

Obligatoriske økonomioversikter

Gamvik kommune har utarbeidet obligatoriske økonomiske oversikter i tråd med krav i den nye kommuneloven. Vi har kun en kommentar til oversikten over kommunens egen oppstilling over investeringene som kommunen har kalt «Bevilgningsoversikt investering fordelt på ansvar». Økonomiforskriften § 5-5 sier:

Bruttobeløpene til henholdsvis investeringer i varige driftsmidler, tilskudd til andres investeringer, investeringer i aksjer og andeler, og utlån av egne midler, skal tilsvare beløpene på postene 1 til 4 i oppstillingen etter første ledd.

Kommunens oversikt kunne med fordel vært gruppert i 4 og summert slik at det var enkelt å kontrollere at summene stemmer med linje 1-4 i Bevilgningsoversikt investering.

Tabellen oppsummerer obligatoriske økonomiske oversikter:

Oversikt	Navn/betegnelse	Kommentar	Periode
5-4 (1a)	Bevilgningsoversikt – drift	OK	2020-2023
5-4 (linje 6) (1b)	Kommunens egen fordeling av bevilgninger til drift	OK	2020-2023
5-5 (2a)	Bevilgningsoversikt – investering	OK	2020-2023
5-5 linje 1-4 (2b)	Kommunens oversikt over investeringsprosjekter	Oversikten er ikke gruppert og summert	2020-2023
5-6	Økonomisk oversikt etter art – drift	OK	2020-2023
5-7	Oversikt over gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser	OK	2020-2023



Budsjettets forutsetninger

Fylkesmannen vurderer ikke realisme i budsjettet for kommuner som ikke er i ROBEK, men vi kommenterer hvordan kommunen har behandlet en del sentrale forutsetninger som skatt og rammetilskudd, håndtering av lønns og prisvekst og fastsetting av renter og avdrag.

Frie inntekter (skatt/rammetilskudd)

Frie inntekter er budsjettert 0,915 millioner kroner høyere enn det som Staten har beregnet i Grønt hefte. Noe av dette skyldes at skatteanslaget ble økt med 0,5 millioner i kommunestyrets behandling av budsjettet.

Fylkesmannen vil advare mot å øke det lokale skatteanslaget da en økning automatisk motvirkes av lavere inntektsutjevning. For kommuner som har skatteinntang under 90 % av landsgjennomsnittet kan reduksjonen i inntektsutjevning være opp mot 95% av økt lokal skatteinntang.

KS lager gode prognoser for kommunenes frie inntekter og oppdaterer de etter hvert som kunnskapsgrunnlaget endres for eksempel om skatteinntangen lokalt og nasjonalt året før og befolkningsutviklingen siste år. Den endelige inntektsutjevningen baserer seg på befolkningstall fra 1. januar i budsjettåret og det er først når endelige befolkningsdata er lagt inn at prognosene blir mest mulig riktig.

Kommuner som har lavere befolkningsutvikling enn landet i 2019 vil få lavere inntektsutjevning enn det som er lagt til grunn i Grønt hefte og KS sine første prognoser. Gamvik kommune hadde betydelig befolkningsnedgang i 2019 og rammes derfor av dette. Tabellen under viser de ulike prognosene for frie inntekter i 2020 sammenlignet med Gamviks budsjett og Grønt hefte.

	Gamvik kommune Bud 2020 2020	KMD Grønt hefte 2020	prok1903 gh-rev-3 2020	prok1903 ksalternativ skatt-rev-3 2020	prok2000 ksalternativ skatt 2020	prok2001 ksalternativ skatt 2020
Frie inntekter i 1000 kroner						
Innbyggertilsk (likt beløp pr innb)	0	0	28 495	28 495	28 495	28 495
Utgiftsutjevningen	0	0	14 635	14 635	14 635	14 635
Overgangsordning - INGAR	0	0	-61	-61	-61	-61
Saker særskilt fordeling	0	0	725	725	725	725
Nord-Norge-tilsk/Namdalstilsk	0	0	9 921	9 921	9 921	9 921
Småkommunetillegg	0	0	12 724	12 724	12 724	12 724
Ordinært skjønn	0	0	1 260	1 260	1 260	1 260
Sum rammetilsk uten inntektsutj	0	0	67 699	67 699	67 699	67 699
Netto inntektsutjevning	0	0	7 497	7 541	7 377	7 030
Sum rammetilsk	75 610	0	75 196	75 240	75 076	74 729
Skatt på formue og inntekt	28 570	0	28 070	28 405	28 586	27 147
Sum skatt og rammetilsk (avr)	104 180	103 265	103 300	103 600	103 700	101 900

Vi ser at Gamviks budsjett for frie inntekter er 915 tusen høyere enn Grønt hefte og hele 2,28 millioner høyere enn KS mest oppdaterte prognose «prok2001ksalternativskatt» der oppdaterte befolkningstall er lagt inn. Fylkesmannen minner om kommunelovens bestemmelser i § 14-5 2. og 3. ledd om plikt til å endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle krav om realisme.

§ 14-5. Årsbudsjettets bindende virkning. Budsjettstyring



...

Kommunestyret eller fylkestinget skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse.

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

...»

Lønns og prisvekst

Det står ikke hvordan prisveksten er kompensert men det står i budsjettet at det er lagt til grunn en samlet lønns- og prisvekst på 3,1 %. Det står følgende om lønnsforhold:

I budsjettframlegget er lønnsbudsjettet lagt inn med 2018-tall etter siste lønnsoppgjør. Det er satt av 1.390.000 til lønnsøkninger, dette utgjør i underkant av 2% av totale lønnsutgifter.

Vi antar at det skulle stått 2019-tall og ikke 2018 i teksten. Lønnsvekst ser dermed ut til å være tilstrekkelig ivarettatt.

Renter og avdrag

Det er ikke vist beregning av renter og på avdrag, men det kommenteres at renten i budsjettet for 2020 er lagt i tråd med varslede nasjonale signaler.

Finansielle måltall

Kommuneloven § 14-2 med underpunkt c sier at kommunestyret selv skal vedta:

c) finansielle måltall for utviklingen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi

Det er vanlig å ha måltall for netto driftsresultat disposisjonsfond og langsiktig gjeld, men Gamvik kommune viser ikke til vedtatte finansielle måltall i økonomiplanen.

Utviklingen i kommunens økonomi

Kommuneloven § 14-4 sier at økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

Den foreliggende økonomiplanen har gode betraktninger rundt utfordringene i økonomien, men den kunne med fordel tallfestet utviklingen i relevante nøkkeltall som netto driftsresultat, disposisjonsfond og lånegjeld i % av brutto driftsinntekter i økonomiplanperioden. Gjeldsdelen av dette er for så vidt ivarettatt i obligatorisk oversikt etter økonomiforskriften § 5-7.

Opprettholde økonomisk handleevne

I kommuneloven som trådte i kraft fra og med 2020 er opprettholdelse av økonomisk handleevne et krav. Størrelsen på disposisjonsfondet er en indikator på om handleevnen opprettholdes. I den foreliggende økonomiplanen så avsettes det 280 tusen til disposisjonsfond hvert år. Det tyder på en svak bedring av handleevnen, men hvis man ser på netto driftsresultat så er det negativt hvert år i



økonomiplanen og utgjør minus 0,4% av brutto driftsinntekter. Det som balanserer budsjettene er netto inntektsføring fra bundne driftsfond hvert år. Vi er usikre på om det er realistisk på lang sikt.

Teknisk beregningsutvalg (TBU) har gjennom flere år anbefalt nivå på netto driftsresultat for kommunene samlet på 1,75 %. Opprettholdelse av egenfinansieringsgraden av investeringer er hovedbegrunnelsen for dette nivået. Kommuneloven § 14-10 nevner også at investeringene over tid skal ha en egenfinansiering som ivaretar kommunens økonomiske handleevne. For en kommune med gammel og nedslitt bygningsmasse er det vanskelig å sette av så mye midler til investeringer at egenfinansieringsandelen opprettholdes. Nye investeringer må gjerne finansieres helt eller delvis med låneopptak og det vil uunngåelig føre til økte renter og avdrag og dermed en reduksjon i den økonomiske handleevnen.

For den enkelte kommune er det også viktig med en margin for å kunne takle uforutsette hendelser og kortsiktige eller langsiktige endringer i rammebetingelsene uten at tjenestene blir skadelidende på kort sikt. Dette indikerer også at netto driftsresultat bør ligge høyere enn TBUs anbefaling på 1,75%

Gamvik kommune sier selv i budsjettet at byggene preges av alder og manglende vedlikehold. Kommunen overfører 465.000 hvert år fra drift til investeringer. Dette er neppe nok til å unngå at lånegjelden vil øke fremover og at driften må reduseres for å finansiere renter og avdrag.

Etter en helhetsvurdering der vi også tar hensyn til usikkerhet ved inntektsanslagene konkluderer vi med at Gamvik sin økonomiplan ikke er forenlig med å opprettholde den økonomiske handlingsevnen.

Økonomiplanlegging vs samfunnsplanlegging

Både kommuneloven og plan- og bygningsloven legger opp til at økonomiplanlegging og samfunnsplanlegging skal ses i sammenheng. Paragraf 14-4 i den nye kommuneloven sier bl.a.:

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

...

Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd.

Økonomiplanen viser ikke til langsiktige mål og strategier i andre kommunale planer. Det sies følgende om Kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen:

Kommunen har begynt arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Denne planen har et langsiktig perspektiv for utviklingen i kommunen som helhet. Denne planen når den ferdigstilles vil ha nær tilknytning til økonomiplanen i årene fremover.

Dette med kobling av økonomiplan og kommuneplan er ganske nytt for de fleste kommunene og det kan forventes at det tar noen år før dette er godt innarbeidet. Fylkesmannen er i ferd med å utarbeide et veiledningsnotat om hvordan kommunene kan ivareta kravet til kobling mellom økonomiplanlegging og samfunnsplanlegging. Notatet planlegges å være klart i løpet av høsten 2020.



Oppsummering av generell tilbakemelding

Gamvik har budsjettert med høyere frie inntekter enn det som var signalisert i grønt hefte og det som KS har lagt i sine prognoser. Kommunen må endre budsjettet dersom inntektsanslaget ikke er realistisk.

Negativt netto driftsresultat i økonomiplanen, kombinert med urealistisk anslag på frie inntekter gjør at vi må konkludere med at økonomiplanen ikke opprettholder økonomisk handleevne. Det forventes at kommunene ved neste rullering av budsjett/økonomiplan ivaretar realistiske inntektsanslag og bedrer budsjettbalansen sånn at handleevnen reelt kan opprettholdes.

Med hilsen

Jan Peder Andreassen (e.f.)
Fagdirektør

Espen Larsen
seniorrådgiver kommuneøkonomi

Dokumentet er elektronisk godkjent