



Saksgang
Fylkestinget 2015 - 2019

Møtedato
13.03.2019

Saksnr.
2/19

Lovlighetskontroll - fylkestingets vedtak i sak 66/18, årsbudsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022

Sammendrag

Tre medlemmer av fylkestinget har levert krav om lovlighetskontroll av fylkestingets vedtak i sak 66/18, årsbudsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022. Kravet om lovlighetskontroll er knyttet til vedtakets punkt om låneopptak i økonomiplanperioden ut over fylkesrådmannens forslag til budsjett, uten at renter og avdrag på låneopptakene er ført inn i årsbudsjett og økonomiplan. Fylkestinget skal i tråd med kommuneloven § 59 ta stilling til om vedtaket skal opprettholdes.

Fylkesrådmannens innstilling

1. Fylkestingets vedtak om budsjett 2019 i sak 66/18 er fattet i tråd med gjeldende regler.
2. Fylkestingets vedtak om økonomiplan for 2019-2022 i sak 66/18 er ikke fattet i tråd med gjeldende regler, og må behandles på nytt med en nærmere spesifisering av uspesifiserte kutt.
3. Saken oversendes departementet for endelig behandling.

Vadsø 05.03.2019

Øystein Ruud
fylkesrådmann

Heidi Brandt
stabssjef

Vedlegg

1. Krav om lovlighetskontroll
2. Fylkestingets vedtak i sak 66/18

Bakgrunn

Finnmark fylkesting behandlet sak 66/18, årsbudsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022 13. desember 2018. I saken ble det blant annet fattet vedtak om følgende:

Låneopptak for 2019 ble økt fra 122,7 mill. kr til 402,0 mill. kr. Totalt ble det vedtatt nye investeringer i økonomiplanperioden på 2,14 mrd. kr.

Det vises for øvrig til vedlagte vedtak i sak 66/18.

Fylkestingsrepresentantene Trine Noodt (V), Claus Jørstad (Frp) og Rut Olsen (Frp) har fremmet krav om lovlighetskontroll av vedtaket. Kravet om lovlighetskontroll er vedlagt saken.

Fylkestinget bes ta stilling til om vedtak i sak 66/18 skal opprettholdes.

Beskrivelse

I følge kommuneloven § 59 kan tre eller flere medlemmer av fylkestinget sammen bringe en avgjørelse truffet av folkevalgt organ inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Kravet må være fremmet innen tre uker etter at avgjørelsen ble truffet. Det er kommunal- og moderniseringsdepartementet som foretar lovlighetskontrollen. Før kravet om lovlighetskontroll oversendes departementet skal saken vurderes på nytt av det organ som har truffet den aktuelle avgjørelsen.

Ved en lovlighetskontroll vil departementet vurdere om vedtaket er innholdsmessig lovlig, er truffet av rett organ og er blitt til på lovlig måte, jf. kommuneloven § 59 (4). Departementet skal oppheve vedtaket hvis det er gjort slike feil at det er ugyldig.

Kravet om lovlighetskontroll begrunnes på følgende måte:

«Vi vil med dette be om en lovlighetskontroll av vedtaket fattet i fylkestingssak nr 66/18, årsbudsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022. Årsaken til dette er at det er lagt inn et ekstra låneopptak i økonomiplanperioden på kr 1 790 451 000 (1,79 milliarder kroner) utover rådmannens forslag til budsjett, uten at renter og avdrag på låneopptakene er ført inn i årsbudsjett og økonomiplan. Dette medfører at Finnmark fylkeskommune har et budsjett som ikke er i balanse, når en har utelatt store utgifter i tilknytning til låneopptak. Merutgifter på det økte låneopptaket vil være ca. 10 millioner kroner i 2019, og ca. 100 millioner kroner i 2022, uten at dette er tatt med i årsbudsjettet og i økonomiplanen. Fylkeskommunen har derfor ikke satt opp et budsjett i tråd med loven.

Vurdering

Formelle krav:

Krav om lovlighetskontroll ble fremmet innen fristen på tre uker og er signert av tre medlemmer av fylkestinget. Kravet er fremmet i tråd med kommuneloven § 59.

Vedtaket:

I kravet om lovlighetskontroll henvises det til at vedtaket i sak 66/18 er i strid med kommunelovens regler om økonomiplan og årsbudsjett.

Krav til økonomiplanen og årsbudsjettets innhold følger av kommuneloven §§ 44 og 46.

Av kommuneloven § 44 følger:

Nr. 3: «Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.»

Nr. 4: «I økonomiplanen skal det for hvert enkelt år økonomiplanen omfatter anvises dekning for de utgifter og oppgaver som er ført opp, jf. § 46 nr. 6.»

Av kommuneloven § 46 følger:

Nr. 3: «Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.»

Nr. 6: «Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.»

Fylkesrådmannen vil peke på at låneopptaket og investeringsnivået er vesentlig hevet i forhold til det anbefalte nivået fra fylkesrådmannen i saksfremlegget til sak 66/18.

Fylkesrådmannen gjorde i saksfremlegget rede for følgende: «En av de største utfordringene fylkesrådmannen ser i den kommende økonomiplanperioden er forholdet mellom fylkeskommunens gjeld og investeringsbehovene innen både videregående opplæring, tannhelse og samferdsel.

Fylkesrådmannen ser samtidig også et potensial i samfunnsutviklingen gjennom å gjøre investeringer i infrastruktur, som igjen kan gi økte skatteinntekter til Finnmark.

Rentenivået forventes å øke i kommende fireårsperiode. Dette vil bli en utfordring ettersom driften for øyeblikket er tilpasset de senere års vedvarende historisk lave rentenivå.»

Fylkesrådmannen vil påpeke at et økning i investeringsnivået krever en dertil reduksjon i aktiviteten i driftsbudsjettet for å dekke de årlige kostnadene til renter og avdrag.

De nye investeringene medfører årlige merkostnader, med utgangspunkt i rentenivå fra budsjett 2019 følgende årlige merkostnader (alle tall i mill.kr):

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Finanskostnader	5,9	11,5	28,5	51,6	77,1	94,1	92,2	91,0

Tabell 1: Finanskostnader for nye investeringer vedtatt i økonomiplan 2019-2022

Fylkesrådmannen tar videre utgangspunkt i det netto driftsresultat som ligger til grunn i vedtaket til økonomiplan 2019-2022, disse er som følger:

Nøkkeltall: Drift	B-2019	B-2020	B-2021	B-2022
Netto driftsresultat i % av frie inntekter	1,6 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %

Tabell 2: Netto driftsresultat vedtatt i økonomiplan 2019-2022

Fylkesrådmannen tar utgangspunkt i at det netto driftsresultatet skal ligge til grunn også etter at finanskostnadene i forbindelse med nye investeringer er innarbeidet. Dette vil i praksis medføre at finanskostnadene må kompenseres med en tilsvarende reduksjon i driftskostnadene på

rammeområdene. Fylkesrådmannen anser som en følge av dette at kuttene som må gjennomføres jf. Tabell 1 over kan anses som generelle kutt som skal fordeles på rammeområdene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sier i sin veileder «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner» (Pub: H-2303) at *«Økonomiplanen skal settes opp med økonomisk balanse for hvert av årene i økonomiplanen. Dette innebærer at de årlige rammene som føres opp for de ulike tjenesteområdene skal kunne dekkes av årets inntekter og/eller bruk av fondsmidler. Kravet om økonomisk balanse innebærer også at effektiviseringstiltak må være fordelt på de ulike tjenesteområdene, slik at rammene for aktiviteter og tiltak på de ulike tjenesteområdene samsvarer med tilgjengelige og tildelte ressurser i økonomiplanen.»*

Finanskostnadene for budsjettet i 2019 er budsjettert med totalt 55,4 mill. kr. Finanskostnader for nye investeringer i 2019 utgjør 5,9 mill.kr dersom låneopptaket gjøres tidlig i året. Fylkesrådmannen vurderer årlig timingen på årets låneopptak for å redusere finanskostnadene i størst mulig grad, samtidig som likviditeten skal være tilstrekkelig til at fylkeskommunen er forsvarlig drevet. Fylkesrådmannen forventer ut i fra likviditetssituasjonen at låneopptaket kan foretas mot årets slutt. Fylkesrådmannen anser at økningen på maksimalt 5,9 mill. kr er innenfor normal usikkerhetsmargin i forhold til svingninger i rentekostnadene i løpet av året.

Fylkesrådmannen er ut i fra dette av den oppfatning at årsbudsjettet for 2019 har et driftsresultat som er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger slik kommuneloven § 46 nr. 6 stiller krav til.

Under forutsetning av at kuttene som må gjennomføres fordeles på rammeområdene og at netto driftsresultat i perioden opprettholdes så anser fylkesrådmannen at det også videre i økonomiplanperioden er budsjettert med et driftsresultat som er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.

Departementets veileder setter krav til at effektiviseringstiltak skal angis til konkrete rammeområder/sektorer. Det er derfor et udekket behov som følge av økte finanskostnader på 11,5 mill. kr i 2020, økende til 51,6 mill. kr i 2022 og videre økende til 94,1 mill. kr i 2024. Innsparingskravene for å dekke disse må dekkes ved reduksjon/effektiviseringskrav som er angitt per rammeområde.

Økonomiplanen fra 2020 til 2022 er dermed ikke vedtatt i tråd med kommunelovens §44 dersom man legger veileder fra KRD til grunn. Fylkesrådmannen anbefaler på bakgrunn av dette at økonomiplansaken behandles på nytt og at det fattes vedtak om fordeling av uspesifisert kutt.

Fylkesrådmannen vil samtidig sterkt fraråde at det i økonomiplanperioden budsjetteres med uspesifiserte kutt i denne størrelsesorden. Dette gjelder også dersom de uspesifiserte kuttene spres på rammeområdene. Fylkesrådmannen vil peke på at organisasjonen står foran en stor omstillingsperiode med sammenslåingsprosessen og denne typen uspesifiserte kutt skaper en usikkerhet som bør unngås.

Fylkesrådmannen anbefaler at fylkestinget gir en nærmere spesifisering av hvordan fylkestinget ser for seg at inndekning av finanskostnadene skal gjennomføres i perioden fra 2020 og til toppen av finanskostnadene nås i 2024. Dersom dette foretas vil kravene i kommunelovens §44 nr. 4 kunne anses som fullt oppfylt også med tanke på definisjonen som settes i veilederen «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner». Dette vedtaket bør oversendes til

fellesnemnda som et grunnlagsdokument i det videre arbeidet med budsjett for Troms og Finnmark fylkeskommune.