



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 14

(2006–2007)

Om lov om endringer i kommuneloven (kontroll med fylkeskommunenes økonomi fram til forvaltningsreformens ikrafttredelse)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 8. desember 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

Gjennom gjeldende betingede kontrollordninger er statlig tilsyn og kontroll innrettet mot de fylkeskommunene som er i en slik økonomisk situasjon at slik kontroll er nødvendig. Departementet fører i henhold til kommuneloven tilsyn og kontroll med visse økonomiske disposisjoner til de fylkeskommuner som er underlagt betinget kontroll og godkjenning. I tråd med prinsippene i kommuneloven er slikt tilsyn og kontroll først og fremst begrunnet med hensynet til den enkelte fylkeskommunes økonomiske balanse på kort og lang sikt, og ønsket om å ivareta nasjonaløkonomiske hensyn og unngå press på staten om økte overføringer. De mest sentrale kontrollområdene er kontroll med den økonomiske balansen i årsbudsjettene, samt godkjenning av lån og garantier. Fra og med 2010 skal det gjennomføres en forvaltningsreform. Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at statlig kontroll og tilsyn styrkes noe fram til forvaltningsreformen trer i kraft for å sikre at fylkeskommunene ikke foretar uheldige økonomiske disposisjoner og strategiske tilpasninger i perioden fram mot reformen.

Forslaget har ikke vært på høring da det ikke har vært praktisk mulig å gjennomføre en høringsrunde dersom loven skal gjelde fra og med budsjettåret 2007, samt at dette ville ha kunnet gi

muligheter for tilpasninger forut for lovens ikrafttredelse og svekket tiltakets effektivitet.

2 Gjeldende rett

I kommuneloven er det utformet ulike statlige tilsyns- og kontrollordninger rettet inn mot fylkeskommunene. Kontrollen med enkelte av fylkeskommunenes økonomiske disposisjoner kan skje i form av lovlighetskontroll eller godkjenning, og kan, avhengig av hva slags type vedtak det er snakk om, utløses for alle fylkeskommuner eller være betinget, det vil si at kontrollen kun er rettet inn mot de fylkeskommunene som er i en slik økonomisk situasjon at slik kontroll er nødvendig.

Kommuneloven har en generell regel om lovlighetskontroll i § 59. Lovlighetskontroll innebærer at et vedtak er gyldig i det vedtaket blir fattet, men at vedtaket kan gjøres ugyldig av statlige myndigheter hvis vedtaket strider mot lov. Det betyr eksempelvis at et budsjettvedtak kan iverksettes før lovlighetskontrollen er foretatt. Etter § 59 nr. 5 kan departementet på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll. Lovlighetskontroll er et mulig virkemiddel både for vedtak om årsbudsjett, låneopptak og andre økonomiske disposisjoner.

Kommuneloven har en særregel om lovlighetskontroll av vedtak om årsbudsjetter for de fylkeskommuner som er oppført i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). I § 60 annet ledd heter det at departementet skal føre kontroll med lovligheten av fylkestingets vedtak om årsbudsjett for de fylkeskommuner som er registrert i ROBEK.

Kommuneloven § 46 slår fast at årsbudsjettet skal vedtas i økonomisk balanse og at det skal være realistisk. En lovlighetskontroll innebærer at i de tilfeller hvor fylkeskommunens årsbudsjett ikke er i økonomisk balanse og/eller innteks- og utgiftssiden ikke kan sies å være realistisk budsjettert, skal departementet oppheve budsjettvedtaket. Da er vedtaket ikke lenger gyldig, og fylkestinget må fatte et nytt budsjettvedtak.

Godkjenning er et sterkere virkemiddel enn lovlighetskontroll. Godkjenning innebærer at et vedtak i kommunestyret ikke er gyldig før det har blitt godkjent av statlige myndigheter. En godkjenning av et vedtak innebærer både en lovlighetskontroll og en kontroll av hensiktsmessigheten, eller realiteten i vedtaket. Dette innebærer såkalt «delt kompetanse», det vil si at to instanser må medvirke for at det skal kunne fattes gyldig vedtak. Praksis har vist at det av hensyn til det fylkeskommunale selvstyret skal mye til før departementet prøver hensiktsmessigheten av fylkeskommunale vedtak. Ved vurderingen av godkjenningsspørsmålet er det den enkelte fylkeskommunes økonomi og mulighet til å påta seg nye forpliktelser som er avgjørende. Godkjenningsordningen benyttes dermed som et instrument for statens overordnede styring med utviklingen i kommunesektorens økonomi.

Godkjenning benyttes i forbindelse med to typer økonomiske disposisjoner. For de fylkeskommuner som er oppført ROBEK, det vil si fylkeskommuner med dårlig økonomi, skal vedtak om opptak av lån og langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler utover de fire neste budsjettår godkjennes av departementet før vedtaket kan anses gyldig. Den enkelte fylkeskommune plikter å meddele kravet om godkjenning til kontraktspartnen de vil inngå avtale med. Dette er en betinget ordning som avhenger av den enkelte fylkeskommunes økonomiske situasjon. Registeret har både positiv og negativ troverdighet. Det vil si at alle som henvender seg til registeret, skal være sikre på at de registrerte opplysningene er korrekte, og at de fylkeskommunene som ikke er registrert i registeret, ikke er underlagt reglene om betinget godkjenning.

Med hensyn til vedtak om garantier, følger det av kommuneloven § 51 nr. 1 at alle vedtak av denne type skal godkjennes av departementet. For garantistillelser eksisterer det altså en automatisk, i motsetning til en betinget, godkjenningsordning. Utgiften ved å stille garantier belastes først fylkeskommunen i det garantiansvar blir gjort effektivt, og garantier innebærer i så måte en større usikkerhet enn lån når det gjelder oversikt over framtidig økonomisk handlingsrom og forpliktelser.

3 Forvaltningsreformen

Fra 1. januar 2010 skal det gjennomføres en forvaltningsreform. Ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene skal endres.

Regjeringen vil legge til rette for et levende folkestyre og kommuner og regioner som utnytter lokale og regionale fortrinn til beste for innbyggerne, næringslivet og samfunnet for øvrig. Regjeringen mener det er behov for å styrke det regionale folkevalgte nivået, for å skape en aktør som kan realisere det regionalpolitiske utviklingspotensialet som er nødvendig for å skape en helhetlig utvikling i den enkelte region.

Forvaltningsreformen skal bidra til å realisere følgende mål:

- Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.
- En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region.
- Verdiskapning og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet.
- Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som for eksempel bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

Det vises for øvrig til St.meld. nr. 12 (2006-2007) (Regionale fortrinn – regional framtid).

4 Departementets vurdering og konklusjon

Av hensyn til de nye regionenes økonomiske balanse på kort og lang sikt, samt for å ivareta nasjonaløkonomiske hensyn og hindre press på

staten om økte overføringer, ser departementet det som hensiktsmessig å sikre at fylkeskommunene ikke foretar uheldige økonomiske disposisjoner eller foretar strategiske tilpasninger i perioden fram mot forvaltningsreformens ikrafttredelse.

Departementet foreslår derfor at det skal gjennomføres lovlighetskontroll av årsbudsjettvedtaket til samtlige fylkeskommuner f.o.m. budsjettåret 2007 og fram til forvaltningsreformen trer i kraft, det vil si t.o.m. budsjettåret 2009. Dette tilsvarer den ekstra kontrollen som utløses for berørte kommuner og fylkeskommuner etter inndelingsloven § 28 når det er satt i gang utredning om sammenslutning.

En lovlighetskontroll av fylkeskommunenes vedtak om årsbudsjett innebærer blant annet å kontrollere om årsbudsjettet er i økonomisk balanse og om inntekts- og utgiftssiden kan sies å være realistisk budsjettert. Lovlighetskontrollen er forutsatt å understøtte inntektsstyringen av fylkeskommunene, og skal derfor i første rekke kontrollere om inntektsanslagene i årsbudsjettet er realistiske. Betrachtingene rundt budsjettets utgiftsside vil av hensyn til det fylkeskommunale selvstyret 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 tjeneste. Betydelige reduksjoner fra tidligere års bevilgninger og anvendelse må kunne forklares ut fra hvilke tiltak fylkeskommunen akter å iverksette.

Departementet foreslår at lovlighetskontrollen skjer av eget tiltak etter bestemmelsen i kommuneloven § 59 nr. 5. Kontrollen innebærer i så måte at Kommunal- og regionaldepartementet foretar en mer aktiv bruk av denne bestemmelsen enn tidligere, men denne styrkede kontrollen med fylkeskommunene krever ingen lovendring.

For øyeblikket er ingen fylkeskommuner oppført i ROBEK ettersom betingelsen knyttet til den økonomiske situasjonen ikke er oppfylt for noen av fylkeskommunene. Samtlige fylkeskommuner står dermed fritt til å ta opp lån så lenge låneopptaket knytter seg til et lovlig låneformål. For at staten skal sikre kontroll med hvilke økonomiske forpliktelser den enkelte fylkeskommune pådrar den

framtidige regionen, foreslår departementet at alle fylkeskommuner f.o.m. budsjettåret 2007 og fram til forvaltningsreformen trer i kraft, underlegges godkjenning. I de tilfeller hvor investeringene eksempelvis har karakter av strategiske tilpasninger forut for reformen og/eller avgjørelsen vil ha ringvirkninger for den nye regionen, vil departementet kunne unnlate å godkjenne, helt eller delvis, at fylkeskommunen tar opp lån eller inngår en langsiktig leieavtale, selv om formålet isolert sett skulle være lovlig. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å legge begrensninger på investeringsnivået i seg selv. Dersom investeringene finansieres ved tidligere oppsparte midler (fond) og ikke påfører den nye regionen økte framtidige forpliktelser i form av renter og avdrag, mener departementet hensynet til det fylkeskommunale selvstyret tilsier at fylkestinget bør stå fritt i sine prioriteringer.

Denne styrkingen av den statlige kontrollen krever en endring i kommuneloven. Endringene innebærer at alle fylkeskommuner blir registrert i ROBEK etter kommuneloven § 60 nr. 3. For fylkeskommunene vil ordningen for budsjettårene 2007-2009 ikke lenger være betinget. Godkjenning vil ikke kunne gjøres før fylkeskommunene er oppført i registeret, og med hensyn til rettsregler hvor det er avgjørende for tredjepersons rettsstilling om denne kjente til et forhold eller ikke, anses det å være registrert som å ha kommet til tredjepersons kunnskap, jf. § 60 nr. 4.

Utover disse tiltakene vil det ikke legges begrensninger på fylkeskommunenes økonomiske disposisjoner eller deres forvaltning av eiendelene i perioden fram til reformen trer i kraft.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Administrasjonen av lånegodkjenning og lovlighetskontroll av fylkeskommunale årsbudsjetter håndteres innenfor Kommunal- og regionaldepartementets ordinære rammer. For fylkeskommunene vil de administrative konsekvensene være ubetydelige.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i kommuneloven (kontroll med fylkeskommunenes økonomi fram til forvaltningsreformens ikrafttredelse).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i kommuneloven (kontroll med fylkeskommunenes økonomi fram til forvaltningsreformens ikrafttredelse) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i kommuneloven (kontroll med fylkeskommunenes økonomi fram til forvaltningsreformens ikrafttredelse)

I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) skal § 60 nytt nr. 6 lyde:

6. Vedtak i fylkestinget for budsjettåret 2007, 2008 eller 2009 om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre fylkes-

kommunen utgifter ut over fire budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet. I denne perioden gjelder ikke § 60 nr. 1 og 2 for fylkeskommunene.

II

Loven trer i kraft straks.
