



## MØTEBOK

### Høyring av lovframlegg om statleg godkjenning av kommunale låneopptak og leigeavtalar før iverksetjing av kommunereforma

Utval sak	Utval	Møtedato
66/14	Formannskapet	11.06.2014
46/14	Kommunestyret	18.06.2014

#### Vedlegg:

Høyringsdokument frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet dagsett 14. mai 2014 med vedlegg.

#### Samandrag:

Føremålet med framlegget til lovendring er å sikra at kommunane ikkje gjennomfører uheldige økonomiske disposisjonar og strategiske tilpassingar i forkant av kommunereforma. Framlegget til lovendring går ut på at kommunale vedtak om låneopptak og langsiktige leigeavtalar ikkje er gyldige før dei er godkjende av fylkesmannen. Departementet vil leggje opp til ei effektiv og ubyråkratisk handsaming av søknader om godkjenning av låneopptak osv. Departementet ber om synspunkt på framlegget til lovendring. Høyringsfristen er 25. juni 2014.

Framlegget til lovendring gjeld for budsjettåra 2015–2017. Departementet tek sikte på at lovendinga skal gjelde for vedtak om budsjettet for 2015 som blir gjort etter dagen då høyringsnotatet blei sendt ut, dvs 14. mai 2014.

#### Saksopplysningar:

Me har «saksa» fylgjande(noko forkorta) frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet si saksutgreiing:

#### 2. GJELDANDE RETT

##### 2.1 Kontroll etter kommunelova

Med heimel i kommunelova fører departementet kontroll med enkelte økonomiske disposisjonar i dei kommunane som er underlagde vilkårsbunden kontroll og godkjenning. Dei mest sentrale kontrollområda er kontroll med den økonomiske balansen i årsbudsjetta og godkjenning av lån og garantiar. Kontrollen kan vere generell og gjelde for alle kommunar (på bokmål kalla "ubetinget kontroll") eller vere vilkårsbunden (på bokmål kalla "betinget kontroll"). Den statlege kontrollen kan variere ut frå kva type vedtak det er tale om.

##### Lovlegkontroll

Kommunelova har ein generell regel om lovlegkontroll i § 59. Etter § 59 nr. 5 kan departementet på eige initiativ ta ei avgjerd opp til lovlegkontroll. Departementet kan lovlegkontrollere både vedtak om årsbudsjett, låneopptak og andre økonomiske disposisjonar. Lovlegkontroll er ein etterfølgjande kontroll, som inneber at vedtaket kan bli

kjent ugyldig av statlege styresmakter dersom vedtaket strir mot lov. Dette inneber til dømes at eit budsjett-vedtak kan setjast i verk før lovlegkontrollen er gjennomført. Kommuneleva har ein særregel om lovlegkontroll av vedtak om årsbudsjett for kommunane som er registrert i Register om vilkårsbunden godkjenning og kontroll (ROBEK). I § 60 nr. 2 heiter det at departementet skal føre kontroll med at vedtaket i kommunestyret om årsbudsjett er lovleg for kommunane som er registrert i ROBEK. Kommuneleva § 46 slår fast at årsbudsjettet skal vere i økonomisk balanse og at det skal vere realistisk. Ein lovlegkontroll inneber at i dei tilfella der årsbudsjettet ikkje er i økonomisk balanse og/eller inntekts- og utgiftssida ikkje kan seiast å vere realistisk budsjettert, skal departementet oppheve budsjettvedtaket. Då er vedtaket ikkje lenger gyldig, og kommunestyret må gjere eit nytt budsjettvedtak. Fullmakta til å føre kontroll med primærkommunane er delegert til fylkesmannen.

#### Godkjenning

Statleg godkjenning av kommunale vedtak er eit sterkare verkemiddel enn lovlegkontroll. Krav om statleg godkjenning inneber at eit vedtak i kommunestyret ikkje er gyldig før det har blitt godkjent av statlege styresmakter. Ei godkjenning av eit vedtak inneber både ein lovlegkontroll og ein kontroll av realiteten i vedtaket, det vil seie om vedtaket er tenleg. Statleg godkjenning blir nytta i samband med to typar økonomiske disposisjonar: lån og garantiar.

### 2.2 Kontroll etter inndelingslova når utgreiing om samanslåing er sett i gang

Når utgreiing om samanslåing eller deling (inndelingslova § 3 andre ledd bokstav b) er sett i gang, kan departementet føre kontroll med om budsjettvedtaka i dei aktuelle kommunane er lovlege. Lovlegkontrollen går ut på å vurdere om budsjettvedtaket er i samsvar med krava i kommuneleva § 46 om at budsjettet skal vere realistisk og i økonomisk balanse.

### 3. DEPARTEMENTET SINE VURDERINGAR

Per mai 2014 er 51 kommunar registrerte i ROBEK. Dei aller fleste kommunane er dermed frie til å ta opp lån så lenge låneopptaket knyter seg til eit lovleg låneføremål. I forkant av samanslåingar kan lånegjelda auke fordi det sitjande kommunestyret kan investere og velte kostnadane over på den nye, større kommunen. Departementet ser behov for sterkare statleg kontroll med kva for økonomiske forpliktingar den enkelte kommunen tek på seg i forkant av kommunereforma.

Kravet om statleg godkjenning skal førebyggje at lån, investeringar eller lokaliseringar lokalt skaper usemje mellom kommunar som kan vere aktuelle kandidatar for samanslåing. For å nå måla i kommunereforma, kan det vise seg vesentleg å unngå at investeringar og lokaliseringar dei komande åra snevrar inn kva for inndelingsendringar som lokalt blir oppfatta som aktuelle. For at dei samanslåtte kommunane etter reforma ikkje skal få svekka handlefridomen sin, er det vesentleg å unngå auka opplåning i forkant av reforma og å sørge for at nye bygg osb. ikkje får ei lokalisering som gjer drifta av den nye kommunen vanskelegare.

I dei tilfella der investeringane til dømes har karakter av strategiske tilpassingar i forkant av kommunereforma, vil departementet kunne la vere å godkjenne, heilt eller delvis, at kommunen tek opp lån eller inngår ein langsiktig leigeavtale, sjølv om føremålet isolert sett skulle vere lovleg. Kravet om statleg godkjenning av lån osb. er meint å hindre reint strategiske tilpassingar i forkant av kommunereforma. Det er ikkje tenleg å legge avgrensingar på investeringsnivået i seg sjølv. Dersom ein kommune er i økonomisk balanse, skal fylkesmannen ikkje nekte eit lån utifrå ei rein økonomisk vurdering. Denne styrkinga av den statlege kontrollen krev ei endring i kommuneleva. Endringane vil innebere at også dei kommunane som ikkje er registrerte i ROBEK etter kommuneleva § 60 nr. 1, vil bli underlagde lånegodkjenning. For kommunane vil dermed denne statlege, økonomiske kontrollen gjelde utan vilkår for budsjettåra 2015–2017.

Kravet om statleg godkjenning av låneopptak og langsiktige leigeavtalar vil vere knytt til kommunestyret sine vedtak. Ved handsaminga av investeringsdelen i årsbudsjettet skal kommunestyret vedta investeringane som skal gjennomførast og korleis investeringsporteføljjen skal finansierast. I samband med dette gjer kommunestyret vedtak om eventuelle låneopptak, det vil ofte seie ei endring av låneramma. Leigeavtalar der alt det vesentlege av økonomisk risiko og kontroll med det underliggjande leigeobjektet er gått over på leigetakar (finansiell leasing), skal etter god kommunal rekneskapsskikk handsamast som ei låne-finansiert investering i budsjett og rekneskap. Det inneber at slike avtalar vil bli handsama av kommunestyret og vil bli omfatta av eit krav om godkjenning. Leigeavtalar som er inngått på administrativt nivå som ei disponering av budsjettet, vil ikkje vere omfatta av eit krav om godkjenning. For dei fleste kommunane vil framlegget til lovendring i praksis innebere at eitt vedtak per år må ha statleg godkjenning. I tillegg kjem eventuelle budsjettrevisjonar i løpet av året der kommunen gjer vedtak om å ta opp nye lån.

Kompetansen til å godkjenne kommunale låneopptak osb. er i framlegget til lovendring lagt til fylkesmannen. Departementet legg til grunn rask sakshandsaming og svar innan rimeleg tid.

Framlegget til lovendring gjeld vedtak om lån som skal takast opp i budsjettåra 2015, 2016 og 2017.

Departementet tek sikte på at ein eventuell proposisjon til Stortinget blir fremja raskt etter sommaren 2014 med sikte på vedtak hausten 2014. For å unngå tilpassingar for å kome rundt kravet om statleg godkjenning, tek departementet sikte på at lovendinga etter vedtaket skal gjelde frå og med dagen då høyringsnotatet blei sendt ut. Dette inneber at framlegget vil gjelde for vedtak som blir gjort etter 14. mai 2014.

Framlegget til lovendring gjeld ikkje fylkeskommunale vedtak.

#### 4. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSNAR

For kommunane vil dei administrative konsekvensane vere svært avgrensa, men det vil måtte gjerast nytt vedtak i kommunen dersom fylkesmannen ikkje godkjenner låneopptaket eller leigeavtalen.

#### 5. FRAMLEGG TIL LOVENDRINGAR

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) skal § 60 nytt nr. 6 lyde (Berre dei relevante endringane for kommunen er referert):

6. Også for kommuner som ikkje er underlagt statlig godkjenning etter nr. 1, er vedtak i kommunestyret for budsjettårene 2015 til og med 2017 om opptak av lån eller om langsiktig avtale om leie av bygningar, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen utgifter ut over fire budsjettår, ikkje gyldig før det er godkjent av fylkesmannen. Kommuner som inngår kontrakter som krev godkjenning, må orientere sine medkontrahenter om kravet om godkjenning.

Lova tek til å gjelde straks, med verknad frå og med 14. mai 2014.

#### **Vurdering:**

Rådmannen ser behovet for ei slik regulering. Sjølv om dei aller fleste kommunane vil vera lojale mot intensjonane i forslaget utan ei lovregulering, kan regulering bli naudsynt i einiskildtilfelle. Då er det greitt å ha avklart regelverket på førehand.

Ordninga gir elles ikkje særleg mykje meirarbeid, og me er vel vande med ei slik ordning etter mange år i ROBEK.

Godkjenningsordninga gjeld frå 14. mai 2014. Dvs at me kan setja i verk låneopptak som

er vedtekne før denne datoen, dvs det ordinære budsjettvedtaket på 32,37 mill, og ekstra vedtak i februar på 4,5 mill (sak 7/14). Me vil såleis ha ein portefølje på kring 36,9 mill for 2014 som kan takast opp. Det vil vera tilstrekkeleg .

Det kan vera eit spørsmål om ordlyden dekkjer ei eventuell omdisponering av føremåla med gamle låneopptak, slik at endringar skal godkjennast. Etter ordlyden i forslaget gjer det ikkje det, og ein føreset at me innanfor ramma kan omdisponera lån.

Når det gjeld kor vidt kommunen skal akseptera eit inngrep i den kommunale sjølvråderetten av eit slikt omfang som det her vert lagt opp til, så er det eit reint politisk spørsmål, som rådmannen ikkje vil ha meiningar om. Saka vert difor lagt fram utan tilråding.

Formannskapet bør og vurderer kor vidt spørsmålet bør leggjast fram for kommunestyret.

#### **Framlegg til vedtak:**

Saka vert lagt føre utan tilråding.

#### **Behandling i Formannskapet - 11.06.2014:**

Formannskapet drøfta saka, og ber om utarbeiding av uttale til høyringa frå dei politiske gruppemøta.

Formannskapet rår kommunestyret til å gjera følgjande vedtak:

#### **Tilråding: (Samrøystes)**

Saka vert lagt føre utan tilråding.

#### **Behandling i Kommunestyret - 18.06.2014:**

Framlegg frå representanten Thoralf Røen (AP):

Fitjar kommunestyre finn, med tilvising til vedlagte høyringsutkast frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet 14.05.14 og ovanståande premissar, å gje følgjande høyringsuttale i høve mellombels skjerpa statleg kontroll for kommunale låneopptak m.m. i forkant av den føreståande kommunereforma:

1. Kommunestyret kan sjå at det ved slike store reformer kan gjerast forsøk på tilpassingar og strategiske vurderingar frå einskildkommunar som i sum kan slå uheldig ut etter gjennomføringa av reforma.
2. Dei tiltaka som måtte verta sette inn frå statleg hald må tilpassast og balanserast på ein slik måte at overordna prinsipp som det kommunale sjølvstyret ikkje vert sett på for store prøver. Ein føreset at Fylkesmannen har føresetningar og kapasitet slik at kommunane ikkje vert hindra i drifta.
3. Kommunestyret er innstilt på å fylgja opp hovudinnretningane i gjeldande økonomiplan slik dei ligg føre.

Kommunestyret føreset at det ved utøving av statleg skjønn vert lagt avgjerande vekt på rammene i sist vedtekne økonomiplan.

#### **Vedtak: (Samrøystes)**

Fitjar kommunestyre finn, med tilvising til vedlagte høyringsutkast frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet 14.05.14 og ovanståande premissar, å gje følgjande høyringsuttale i høve mellombels skjerpa statleg kontroll for kommunale låneopptak m.m. i forkant av den føreståande kommunereforma:

1. Kommunestyret kan sjå at det ved slike store reformer kan gjerast forsøk på tilpassingar og strategiske vurderingar frå einskildkommunar som i sum kan slå uheldig ut etter gjennomføringa av reforma.
2. Dei tiltaka som måtte verta sette inn frå statleg hald må tilpassast og balanserast på ein slik måte at overordna prinsipp som det kommunale sjølvstyret ikkje vert sett på

for store prøver. Ein føreset at Fylkesmannen har føresetningar og kapasitet slik at kommunane ikkje vert hindra i drifta.

3. Kommunestyret er innstilt på å fylgja opp hovudinnretningane i gjeldande økonomiplan slik dei ligg føre.

Kommunestyret føreset at det ved utøving av statleg skjønn vert lagt avgjerande vekt på rammene i sist vedtekne økonomiplan.



Atle Tornes  
Rådmann