

## **LOVFORSLAG – STATLIG GODKJENNING AV KOMMUNALE LÅNEOPPTAK OG KOMMUNALE LEIEAVTALER FØR IVERKSETTING AV KOMMUNEREFORMEN – HØRING**

Vedlegg: Ingen.

### **Bakgrunn:**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i forbindelse med den varslede kommunereformen sendt et forslag til lovendring – som innebærer større statlig kontroll med kommunenes økonomiske disposisjoner (jf. omtale i kommuneproposisjonen 2015) – ut på høring. Det legges opp til endringer som betyr at kommunestyrets vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler i budsjettårene 2015 – 2017 ikke er gyldige før de er godkjent av fylkesmannen.

Høringsfristen er satt til 15.6.14.

Departementet begrunner tiltaket med nødvendigheten av å sikre at kommunene ikke gjennomfører uheldige økonomiske disposisjoner og strategiske tilpasninger i forkant av kommunereformen. Det heter at godkjenningsordningen er tenkt ubyråkratisk og effektiv. Noen tidsfrister for fylkesmannens behandling av slike saker er likevel ikke satt.

Lovendringene vil videre gjelde (budsjett 2015) fra dagen etter at høringsnotatet ble framlagt (14.05.14).

Av kommunenes finansieringsbehov på 55 milliarder kroner i 2013, ble 35 milliarder kroner dekket av låneopptak. På konsernnivå var tilsvarende tallstørrelser på henholdsvis 69 milliarder kroner og 39 milliarder kroner.

Kommunenes samlede langsiktige gjeld (eksl. pensjonsforpliktelser) var på 289 milliarder kroner ved utgangen av 2013, mens det tilsvarende tall på konsernnivå var på 332 milliarder kroner.

### **Gjeldende bestemmelser – Kommuneloven:**

Kommuneloven har en generell bestemmelse om lovlighetskontroll i § 59. Av denne paragraf følger blant annet at departementet på eget initiativ kan ta et vedtak opp til lovlighetskontroll. Med denne hjemmel kan staten dermed allerede kontrollere lovlighet av både årsbudsjett, låneopptak og andre økonomiske disposisjoner. Lovlighetskontroll er en etterfølgende kontroll – som innebærer at vedtak kan bli kjent ugyldige av statlige myndigheter dersom de strider mot lov.

Kommuneloven har en særregel om lovlighetskontroll av vedtak om årsbudsjett for kommunene som er registrert i «Robek-registeret» - der det blant annet heter at departementet skal føre kontroll med at vedtak om årsbudsjett er lovlig. Det innebærer at hvis årsbudsjettet ikke er i balanse eller det ikke er basert på realistiske forutsetninger, skal departementet oppheve kommunestyrets budsjettvedtak.

Statlig godkjenning er et sterkere virkemiddel enn lovlighetskontroll. Krav om statlig godkjenning betyr at et vedtak i kommunestyret ikke er gyldig før det har blitt godkjent av statlige myndigheter.

Departementet sier i sitt høringsbrev:

*Av omsyn til det kommunale sjølstyret, er praksis at det skal mykje til før statleg styresmakt prøver om kommunale vedtak er føremålstenelege.*

Statlig godkjenning blir i dag benyttet på to områder:

*1 – Alle vedtak i kommunene om kommunale garantier.*

*2 – Vedtak om låneopptak og inngåelse av leieavtaler utover økonomiplanperioden for kommunene i «Robek-registeret».*

### **Forslaget til lovendring:**

I dag er det ikke regler – unntak for «Robek-kommuner» - om statlig godkjenning av kommunale låneopptak slik som det var før 1.1.2001. Da skulle alle kommunale lånevedtak godkjennes av departementet, men med delegert myndighet til fylkesmennene. Regjeringens forslag innebærer i utgangspunktet at de ordninger om statlige godkjenninger som nå gjelder for «Robek-kommuner», innføres som en generell ordning for alle kommuner for budsjett 2015 – 2017.

Formålet med det nye forslaget er rett nok et annet enn for «Robek-kommunene». Det heter i høringsnotatet blant annet:

*Kravet om statleg godkjenning av lån osv. er meint å hindre reint strategiske tilpasningar 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 reint økonomisk vurdering.*

Rådmannen vurderer realiteten i forslaget slik at statlige myndigheter tenker å gå detaljert inn i kommunenes langsiktige leieavtaler og investeringsprosjekter, og vurdere om det dreier seg om strategisk tilpasning i forhold til kommunereformen eller om det er reelle kommunale behov som ligger til grunn for de ulike vedtak.

En slik innstramming signaliserer en uheldig mangel på tillit til det kommunale selvstyre fra statens side. Den er direkte negativ for kommunenes legitimitet og omdømme i samfunnet.

### **Lokalt selvstyre:**

Selvstyre er det bærende prinsipp i norsk lokaldemokrati.

Tilliten fra staten overfor kommunene burde være slik at den type detaljstyring som er foreslått var unødvendig.

Kommuneloven legger til rette for et funksjonelt kommunalt folkestyre – der økonomiplanlegging er basert på realistiske anslag på sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver. Kommunenes handlingsrom og legitimitet på økonomiområdet er sikret ved at hovedregelen er at kommunestyrets vedtak ikke kan overprøves av staten gjennom ulike godkjenningsordninger (unntatt «Robek-kommuner»). Hvis staten i denne saken opprettholder sine sterke styringsønsker, bør et langt mindre tiltak – som i større grad ivaretar hensynet til det lokale selvstyret – settes i verk.

Stortinget kan gjøre forandringer i adgangen til å kreve legalitetskontroll av kommunale vedtak og utvide omfang av denne legalitetskontroll. Det vil i stor grad dekke departementets kontrollbehov.

Ifølge kommuneloven kan minst tre medlemmer av kommunestyret kreve legalitetskontroll av kommunestyrets vedtak. Ved å utvide og presisere denne bestemmelsen slik at krav om

legalitetskontroll av låneopptak (investeringsvedtak) og langsiktige leieavtaler inngår, betyr det at fylkesmannen også kan prøve vedtak i forhold til kommunereformens interesser.

Gis legalitetskontrollen i disse tilfelle oppsettende virkning, gjør det at vedtak ikke kan iverksettes før fylkesmannens saksbehandling er avsluttet.

Også varianter av legalitetskontroller som involverer nabokommuner, kan tenkes etablert.

#### **Budsjett 2014 og 2014 – 2017:**

Regjeringens lovforslag gjelder fra budsjett 2015 og tidsrommet 2015 – 2017.

Rådmannen forutsetter at utkastet ikke har konsekvenser for tiltak som er vedtatt i budsjett 2014 og økonomiplan 2014 – 2017 – idet det handler om prosjekter under konkret planlegging og forberedelse eller gjennomføring og som kommunene uansett ikke har prioritert som en følge av kommunereformen.

#### **Rådmannens forslag til vedtak:**

Rakkestad kommune går mot at det etableres nye regler om godkjenning av låneopptak og langsiktige avtaler om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler.

Rakkestad kommune ser at det er hensiktsmessig med noe mer kontroll i gjennomføringsfasen av en kommunereform, men en statlig overstyring av kommunene som det forslaget gir er fullstendig uakseptabel. De foreslåtte lovendringene innebærer en mangel på tillit til kommunen fra staten sin side som det ikke er grunnlag for.

Rakkestad kommune forutsetter at lovendringene ikke har konsekvenser for tiltak i budsjett 2014 og økonomiplan 2014 -2017 – idet det handler om prosjekter under konkret planlegging og forberedelse eller gjennomføring og som er prioritert av kommunene helt uavhengig av kommunereformen.

Hvis lovendringene blir gjennomført, forutsetter Rakkestad kommune at godkjenning av låneopptak og leieavtaler skjer ved en ubyråkratisk og effektiv saksbehandling og ikke fører til unødvendige forsinkelser for kommunene