

Dato: 14. mai 2014

Saksnr.: 14/3975

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

1. BAKGRUNN, SAMANDRAG OG HØYRINGSFRIST

Det skal gjennomførast ei kommunereform, sjå nærare Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidd eit framlegg til lovendring som styrker den statlege kontrollen med økonomien til kommunane. Føremålet med framlegget til lovendring er å sikre 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 osb.

Ei føresegn om statleg økonomisk kontroll gjaldt òg i forkant av forvaltningsreforma i åra 2007 til 2009, sjå Ot.prp. nr. 14 (2006–2007) *Om lov om endringer i kommuneloven (kontroll med fylkeskommunenes økonomi fram til forvaltningsreformens ikrafttredelse)*. Departementet ber om synspunkt på framlegget til lovendring.

Høyringsfristen er 25. juni 2014. Høyringsfråsegner kan sendast til postmottak@kmd.dep.no eller til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Postboks 8112 Dep, 0032 Oslo. Vi ber om at høyringsinstansane vurderer om saka bør leggjast fram for eller sendast vidare til underliggjande organ, organisasjonar osb. som ikkje står på høyringslista.

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

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. I tråd med prinsippa i kommunelova er slik kontroll først og fremst grunngjeven med omsynet til den økonomiske balansen i den enkelte kommunen på kort og lang sikt, og ønsket om å ivareta nasjonaløkonomiske omsyn og unngå press på staten om auka overføringar. 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 budsjettvedtak kan setjast i verk før lovlegkontrollen er gjennomført.

Kommunelova 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. Kommunelova § 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. Krav om godkjenning inneber at to instansar må medverke for at det skal kunne gjerast eit gyldig vedtak. Av omsyn til det kommunale sjølvstyret, er praksis at det skal mykje til før statleg styresmakt prøver om kommunale vedtak er føremålstenlege.

Statleg godkjenning blir nytta i samband med to typar økonomiske disposisjonar: lån og garantiar. Det følgjer av kommunelova § 60 at for dei kommunane som er registrerte i ROBEK, skal vedtak om opptak av lån og langsiktig avtale om leige av bygningar, anlegg og varige driftsmiddel som gjev utgifter utover dei fire neste budsjettåra, godkjennast av departementet før vedtaket er gyldig. Den enkelte kommunen pliktar å orientere kontraktsmotparten dei vil inngå avtale med, om kravet om godkjenning. Dette er ei vilkårsbunden ordning som heng saman med den økonomiske situasjonen i kommunen. ROBEK-registeret har både positiv og negativ truverde. Det vil seie at alle som konsulterer registeret, skal vere sikre på at dei registrerte opplysningane er korrekte, og at dei kommunane som ikkje er registrerte i registeret, ikkje er underlagde reglane om vilkårsbunden godkjenning.

Det følgjer av kommunelova § 51 nr. 1 at alle vedtak om garantiar skal godkjennast av departementet. Fullmakta til å gje godkjenning er delegert til fylkesmennene når det gjeld primærkommunane. For garantiar eksisterer det altså ei generell, ikkje ei vilkårsbunden, godkjenningsordning. Ein garanti blir først ei utgift for kommunen dersom garantiansvaret

blir gjort effektivt, og garantiar inneber dermed ei større uvisse enn lån når det gjeld framtidig økonomisk handlefridom og forpliktingar. Kommunereforma fører ikkje til auka behov for kontroll med kommunale 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 kommunelova § 46 om at budsjettet skal vere realistisk og i økonomisk balanse.

Ved handsaminga av Prop. 109 L (2012–2013) *Endringar i inndelingslova* blei den statlege kontrollen med økonomien i forkant av inndelingsendringar ikkje lenger obligatorisk, men opp til skjønet til fylkesmannen. Grunngevinga var at det ikkje er naudsynt å føre kontroll i kvart tilfelle eller i heile perioden mellom utgreiinga og gjennomføringa.

3. DEPARTEMENTETS 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. Dette er bakgrunnen for at departementet vil vite kva høyringsinstansane meiner om at alle kommunar frå og med budsjettåret 2015 til og med budsjettåret 2017, blir underlagde krav om statleg godkjenning av låneopptak og enkelte langsiktige leigeavtalar, sjå nærare om framdrifta i kommunereforma i Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*. Framlegget til lovendring gjeld ikkje fylkeskommunane.

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 sørkje 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 kommunelova. Endringane vil innebere at også dei kommunane som ikkje er registrerte i ROBEK etter kommunelova § 60 nr. 1, vil bli underlagde lånegodkjenning. For kommunane vil dermed denne statlege, økonomiske kontrollen gjelde utan vilkår for budsjettåra 2015–2017.

ROBEK er eit register over dei kommunane som er underlagde vilkårsbunden kontroll etter § 60 nr. 1. Departementet tek sikte på å gje informasjon på nettstaden til ROBEK om eit eventuelt nytt krav om statleg godkjenning i § 60 nr. 6. Informasjonen på nettstaden om kravet om statleg godkjenning av låneopptak osv. etter framlegget til lovendring, vil ikkje ha rettsverknader, i motsetning til den ordinære registreringa av kommunar i ROBEK, sjå § 60 nr. 4 andre punktum. Framlegget til lovendring vil innebære at enkelte vedtak ikkje vil vere gyldige utan statleg godkjenning. Den enkelte kommunen pliktar etter framlegget å orientere kontraktsmotparten dei vil inngå avtale med, om kravet om godkjenning.

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 investeringsporteføljen 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 lånefinansiert 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 innebære 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 osv. er i framlegget til lovendring lagt til fylkesmannen. Fylkesmannen har inngåande kjennskap til alle kommunar i fylket og deira økonomi og utfordringar. Fylkesmannen har òg kjennskap til kva for inndelingsendringar som vil kunne vere aktuelle lokalt. Samla sett har fylkesmannen eit godt grunnlag for å føre den naudsynte kontrollen med låneopptaka til kommunane i forkant av kommunereforma. Dersom ei inndelingsendring har kome langt og det er etablert ei fellesnemnd etter inndelingslova § 26, kan det vere tenleg at fellesnemnda gjev fråsegn om budsjettet og økonomiplanen for dei involverte kommunane, sjå rundskriv H-01/07.

Det vil vere tenleg om fylkesmannen fram til utgangen av 2017 også skal vurdere om låneopptak eller langsiktige leigeavtalar i kommunar registrerte i ROBEK etter kommunelova § 60 nr. 1, er strategiske tilpassingar i forkant av kommunereforma.

Fylkesmennene handsamar normalt søknader om lånegodkjenning raskt. Det er truleg ikkje behov for å setje fristar for fylkesmannen si sakshandsaming av søknader om lånegodkjenning. Departementet legg til grunn at kommunane bør kunne vente effektiv sakhandsaming og svar innan rimeleg tid.

Når sentrale styresmakter vurderer å auke den statlege kontrollen retta mot kommunane, må ein vege omsynet til det kommunale sjølvstyret mot det statlege behovet for kontroll. Inndelingslova legg rammene for lokalt initierte prosessar fram mot inndelingsendringar. Ved gjennomføring av ei nasjonal kommunereform blir inndelingsendringar eit tema for alle kommunar. For å sikre samanslåtte kommunar etter kommunereforma dei best moglege vilkåra for drifta og utviklinga vidare, kan det vere behov for styrka statleg kontroll i åra fram mot reforma. Utover desse tiltaka vil det truleg ikkje vere behov for avgrensingar på dei

økonomiske disposisjonane til kommunane eller deira forvaltning av eigendelane i forkant av kommunereforma.

3.1 Når vil eit krav statleg lånegodkjenning gjelde frå?

Framlegget til lovendring gjeld vedtak om lån som skal takast opp i budsjettåra 2015, 2016 og 2017. Eit lån som er vedtatt som ledd i budsjettvedtaket for 2015 kan først takast opp i 2015.

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 lovendringa etter vedtaket skal gjelde frå og med dagen då høyringsnotatet blei sendt ut. Dette inneber at framlegget til lovendring vil gjelde for vedtak om budsjettet for 2015 som blir gjort etter 14. mai 2014. Fram til 1. januar 2015 vil eit vedtak om låneopptak som ledd i budsjettvedtaket for 2015, vere av intern karakter og ein plan for komande aktivitet. Grunnlova § 97 er ikkje til hinder for at ei lov i nokre høve kan gjelde for hendingar eller posisjonar før lova er handsama og vedteken.

Dette høyringsnotatet blir sendt ut samtidig med at Prop. 95 S (2013–2014) *Kommune- proposisjonen 2015* blir fremja for Stortinget. Høyringa er omtalt i proposisjonen. Kommuneproposisjonen gjev føringar for rammene for budsjettprosessen i kommunane for 2015 og departementet legg til grunn at framlegget til lovendring i høyringsnotatet i løpet av kort tid er kjent for kommunane, også ved at dei er høyringsinstansar. Departementet oppmodar kommunane til å leggje til grunn for arbeidet med budsjetta for 2015 at fylkesmannen skal godkjenne vedtak om låneopptak og leigeavtalar i tråd med framlegget i dette høyringsnotatet. Å leggje ein slik føresetnad til grunn er etter departementets vurdering inga stor ulempe dersom det likevel ikkje skulle bli fremja ein lovproposisjon eller Stortinget ikkje er samd i framlegget om å endre lova.

3.2 Avgrensingar i verkeområdet

Framlegget til lovendring gjeld ikkje fylkeskommunale vedtak. Framlegget gjeld heller ikkje Longyearbyen lokalstyre som elles er bunde av kommunelova § 60, sjå framlegget til endring i svalbardlova § 43. I samråd med Justis- og beredskapsdepartementet er utforminga av føresegna i svalbardlova forenkla utan at ein tek sikte på realitetsendringar.

4. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSAR

Handsaminga av søknader om lånegodkjenning vil bli handtert innanfor dei ordinære rammene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 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.

Dersom ein kommune ikkje får godkjenning og forpliktingane i ein kontrakt blir broten, kan kommunen få eit tap på kontraktsrettsleg grunnlag. Departementet viser til at kommunane kan unngå slike tap ved å informere kontraktsmotpartane og søke om godkjenning før dei lèt seg binde av avtalar. Ein legg til grunn at slike tap for kommunesektoren som heilskap vil vere svært avgrensa.

5. FRAMLEGG TIL LOVENDRINGAR

I

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

6. Også for kommuner som ikke 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 bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen utgifter ut over fire budsjettår, ikke gyldig før det er godkjent av fylkesmannen. Kommuner som inngår kontrakter som krever godkjenning, må orientere sine medkontrahenter om kravet om godkjenning.

II

I lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard skal § 43 lyde:

Kommuneloven § 59, § 60 nr. 1 til 5 samt kapittel 10 A får tilsvarende anvendelse for Longyearbyen lokalstyre.

III

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