



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 53

(2007–2008)

## Om lov om endringer i kommuneloven (forlengelse av inndekningsperioden for underskudd)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 25. april 2008,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Innledning

Departementet foreslår at det i kommuneloven tas inn en bestemmelse som gir departementet myndighet til i særlige tilfeller å gi kommuner og fylkeskommuner anledning til å dekke inn regnskapsmessige underskudd over mer enn de fire år som gjeldende rett tillater. Begrunnelsen er at de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å dekke inn tidligere underskudd innenfor fristene i gjeldende lovverk i enkelte få tilfeller kan bli uforholdsmessig store.

Forslaget har ikke vært på alminnelig høring da det ikke har vært praktisk mulig å gjennomføre en høringsrunde dersom loven skal tre i kraft før kommunestyret og fylkestinget vedtar årsregnskapet for 2007 og inndekning av eventuelle underskudd.

I tillegg foreslås det enkelte rent tekniske justeringer i loven.

### 2 Gjeldende rett

Kommuneloven § 48 fastsetter bestemmelser om kommunenes og fylkeskommunenes årsregnskap og årsberetning. Kommunene og fylkeskommunene har etter kommuneloven plikt til å utarbeide årsregnskap og årsberetning for hvert kalenderår.

Årsregnskapet skal omfatte all tilgang og bruk av økonomiske midler i løpet av året, og deles inn i

en investeringsdel og en driftsdel. Regnskapsmessig over- eller underskudd er bunnlinjen i kommuneregnskapets driftsdel og framkommer som årets løpende inntekter og utgifter (netto driftsresultat) samt avsetninger til fond og bruk av tidligere oppsparte midler. Kommunestyret eller fylkestinget skal på innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget vedta kommunens eller fylkeskommunens årsregnskap. Vedtaket skal angi hvordan et eventuelt regnskapsmessig underskudd skal dekkes inn. Dette kan enten skje gjennom bruk av disposisjonsfond eller ved å disponere et positivt netto driftsresultat de påfølgende årene til inndekning.

Kommunen eller fylkeskommunen kan i utgangspunktet vedta å dekke inn et underskudd over opptil to år. Inndekningsplanen vil bli innarbeidet i årsbudsjettene for de påfølgende år. Under særlige forhold kan kommunestyret eller fylkestinget etter å ha foretatt de nødvendige endringer i kommunens eller fylkeskommunens fireårige økonomiplan, vedta at det regnskapsmessige underskuddet skal dekkes inn over inntil ytterligere to år. I praksis vil det være kommunen og fylkeskommunen selv som vurderer om den skal benytte mer enn to år (og inntil fire år) til å dekke inn underskuddet. Kommunen eller fylkeskommunen vil i så fall etter kommuneloven § 60 bli meldt inn i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) og bli underlagt noe strengere økonomisk kontroll fra departementet. Dette innebærer at departementet skal lovlighetskontrollere kommunestyrets

eller fylkestingets budsjettvedtak og at vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter over de fire neste budsjettår, ikke er gyldige før de er godkjent av departementet. Myndigheten til å føre kontroll og godkjenning av ROBEK-kommuners vedtak er delegert Fylkesmannen. Departementet utøver selv denne myndigheten over de fylkeskommuner som er oppført i ROBEK.

### 3 Departementets vurdering og konklusjon

Kommunelovens bestemmelser skal bidra til å sikre at kommunene og fylkeskommunene ikke opparbeider større underskudd enn at de kan dekkes inn innenfor en fireårsperiode. Blant annet er det krav om budsjettbalanse og begrensninger for hvilken risiko kommunene og fylkeskommunene kan påta seg gjennom sin finansforvaltning og sine garantistillelser. Loven regulerer ikke hva som skjer dersom kommunen eller fylkeskommunen likevel ikke skulle være i stand til å oppfylle kommunelovens inndekningskrav på inntil fire år, det være seg på grunn av tap i finansmarkedet, innfrielse av garantiansvar, dårlig økonomistyring eller andre forhold. Departementet mener det er behov for å etablere hensiktsmessige løsninger også for slike tilfeller.

Etter gjeldende rett må kommunene og fylkeskommunene tilpasse driftsnivået slik at de kan dekke inn underskudd i løpet av maksimalt fire år. I enkelte få tilfeller vil de regnskapsmessige underskuddene som skal dekkes inn i løpet av perioden, kunne være så store at de vanskelig kan dekkes inn uten betydelige kutt i sentrale velferdstjenester. For kommuner og fylkeskommuner som ikke greier å dekke inn underskuddet i løpet av en fireårsperiode, tilsier bestemmelsene at det akkumulerte underskuddet deretter til enhver tid i sin helhet skal budsjetteres inndekket det påfølgende budsjettår.

I visse tilfeller vil en streng håndheving av dagens lovverk kunne gi urimelige utslag. Det vil ikke alltid være hensiktsmessig å pålegge en kommune eller en fylkeskommune en slik inndekning, verken ut fra et økonomisk eller et samfunnsmessig synspunkt. Det vil også kunne være tilfeller der det ikke er praktisk mulig for en kommune eller en fylkeskommune å følge kommunelovens krav om inndekning uten at det vil kreve så store reduksjoner i tjenestetilbudet at innbyggerne ikke får de tjenester som de gjennom annet lovverk har krav på.

Kommunen eller fylkeskommunen vil i ytterste konsekvens kunne komme i en situasjon der den må velge mellom å bryte kommuneloven eller ikke utføre lovpålagte oppgaver. For slike situasjoner vil det kunne være hensiktsmessig med en åpning i dagens regelverk for en lengre inndekningsperiode.

I tillegg er departementet kjent med at det i dag er enkelte kommuner som bruker mer enn fire år på å dekke inn sine underskudd og dermed bryter kommuneloven på dette punktet. Departementet understreker viktigheten av at kommunene og fylkeskommunene følger de krav kommuneloven stiller til økonomistyring.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det innføres en adgang i kommuneloven til at departementet i særlige tilfeller kan godkjenne at en kommune eller en fylkeskommune dekker inn underskudd over en lengre periode enn de fire årene som dagens lov tillater. En eventuell godkjenning bør bare bli gitt i situasjoner der kommunen eller fylkeskommunen ikke kan dekke inn underskuddene i tråd med regelverket uten at de økonomiske og samfunnsmessige konsekvensene blir uforholdsmessig store. Denne begrensningen foreslås tatt inn i loven. I tråd med de sentrale hensynene som ligger bak økonomibestemmelsene i kommuneloven om god økonomiforvaltning, effektiv ressursbruk over tid og om at utgiftene skal tilpasses inntektene, foreslår departementet likevel at det settes en øvre grense for inndekning på ti år.

Den foreslåtte lovendringen vil kunne føre til økt press fra kommuner og fylkeskommuner som ønsker å forlenge inndekningsperioden. For å sikre at samme strenge praksis anvendes uavhengig av fylke, bør myndigheten til å gi dispensasjon ligge til departementet.

Kommunestyret eller fylkestinget vedtar ved fastsettelsen av årsregnskapet over hvor mange år og med hvor store årlige beløp eventuelle underskudd skal dekkes inn. Dersom kommunestyret eller fylkestinget vedtar at dette skal skje over en lengre periode enn fire år, vil vedtaket måtte godkjennes av departementet for at det skal være gyldig. For kommunene vil det bli lagt opp til at vedtaket oversendes Fylkesmannen, som gir sin uttalelse, før saken oversendes departementet. Departementet vil ved godkjenningen ta stilling til over hvor lang tid underskuddet kan dekkes inn. Dersom departementet ikke godkjenner kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om å dekke inn underskudd over mer enn fire år, vil kommunestyret eller fylkestinget måtte fatte et nytt vedtak. Også i de tilfeller der departementet mener det er

hensiktsmessig å gi tillatelse til at underskuddet dekkes inn over mer enn fire år, men likevel over en kortere periode enn det kommunestyret eller fylkestinget hadde vedtatt, vil kommunen eller fylkeskommunen bli bedt om å fatte et nytt vedtak, som sendes departementet på nytt for endelig godkjenning.

Departementet vil presisere at formålet med den foreslåtte lovendringen er at lovverket skal kunne håndtere tilfeller der det ikke vil være mulig å overholde kravet om fire års inndekning uten at de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene blir uforholdsmessig store. En dispensasjonsadgang skal ikke være en måte for kommuner og fylkeskommuner til å skyve problemene foran seg og ikke foreta nødvendige tilpasninger ved manglende økonomistyring og underskudd i regnskapet. Departementet vil derfor praktisere bestemmelsen strengt og bare unntaksvis gi dispensasjon fra lovens hovedregel om fire års inndekningsperiode. Departementet legger videre til grunn at Fylkesmannen skal følge tett opp de kommuner som får innvilget dispensasjon. Departementet vil selv følge opp fylkeskommuner i tilsvarende situasjon.

Forutsatt at en godkjenningsordning praktiseres strengt, vil eventuelle negative effekter ved en slik adgang etter departementets vurdering bli svært små. Slik departementet ser det, vil en lovendring ikke være egnet til å svekke budsjett disiplinen i kommunesektoren eller styringen av den nasjonale økonomien. De positive effektene med en dispensasjonsadgang vil være å oppnå en bedre dialog med de aktuelle kommunene og fylkeskommunene og ha et lovverk som regulerer særskilte tilfeller av kommuner i økonomisk ubalanse.

#### **4 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Administrasjonen av dispensasjonsadgangen håndteres innenfor Kommunal- og regionaldepartementets ordinære rammer. De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget antas å være små.

#### **5 Merknader til lovforslaget**

Til forslag til § 48 nr. 4 nytt tredje og fjerde punktum:

Tredje punktum fastsetter at departementet i tilfeller der de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av at kommunen eller fylkeskommunen skal dekke underskudd i henhold til første og annet punktum vil bli uforholdsmessig store, kan godkjenne at kommunestyret eller fylkestinget vedtar å dekke inn underskuddet over mer enn fire år. Underskudd kan likevel ikke dekkes over mer enn ti år. For kommunene legges det opp til at vedtaket oversendes Fylkesmannen, som gir sin uttalelse, før saken oversendes departementet. Kommunestyret eller fylkestinget skal først ha foretatt de nødvendige endringer i økonomiplanen, jf. annet punktum. Departementet vil ved godkjenningen ta stilling til over hvor lang tid underskuddet kan dekkes inn. Dersom departementet ikke godkjenner kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om å dekke inn underskudd over mer enn fire år, vil kommunestyret eller fylkestinget måtte fatte et nytt vedtak. Også i de tilfeller der departementet mener det er hensiktsmessig å gi tillatelse til at underskuddet dekkes inn over mer enn fire år, men likevel over en kortere periode enn det som var vedtatt, vil kommunen eller fylkeskommunen bli bedt om å fatte et nytt vedtak.

Til forslag til § 50 nr. 9 annet punktum:

Endringen gjøres for å rette opp henvisningen.

Til forslag til § 60 nr. 1 bokstav c:

Endringen gjøres for å rette opp henvisningen.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i kommuneloven (forlengelse av inndekningsperioden for underskudd).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i kommuneloven (forlengelse av inndekningsperioden for underskudd) i samsvar med et vedlagt forslag.

## Forslag

### til lov om endringer i kommuneloven (forlengelse av inndeckningsperioden for underskudd)

#### I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endringer:

§ 48 nr. 4 nytt tredje og fjerde punktum skal lyde:

I tilfeller der de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av at kommunen eller fylkeskommunen skal dekke underskudd etter første og annet punktum vil bli uforholdsmessig store, kan departementet godkjenne vedtak om at underskuddet dekkes over mer enn fire år. Underskudd kan likevel ikke dekkes over mer enn ti år.

§ 50 nr. 9 annet punktum skal lyde:

Kommunale og fylkeskommunale låneopptak skal godkjennes av departementet i de tilfeller som er omhandlet i § 60.

§ 60 nr. 1 bokstav c skal lyde:

- c. kommunestyret eller fylkestinget etter § 48 nr. 4 *har* vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt, eller

#### II

Loven trer i kraft straks.