

## Klar for Robek?

Kommunal Rapport 20.08.2018

Skal kommunen rett i Robek hvis den ikke klarer å dekke inn underskuddet innenfor en selvpålagt frist på ett år, eller må fylkesmannen vente for å se om kommunen oppfyller kravet om inndekning innen to år? – Et komplisert regelverk, medgir professor Jan Fridthjof Bernt.

**SPØRSMÅL:** En kommune avsluttet regnskapet med et merforbruk, og ved budsjettbehandlingen samme år vedtar kommunestyret å dekke det inn i løpet av ytterligere ett år – ikke to som kommuneloven § 48, nr. 4, åpner for. Ved neste års budsjettbehandling viser det seg imidlertid at kommunestyret ikke klarer å oppfylle sitt ønske, og likevel må bruke to år på å dekke inn merforbruket.

Fylkesmannen fatter da vedtak om registrering av kommunen i det såkalte Robek-registeret, under henvisning til at kommunen ikke har klart å følge sin plan for inndekning av underskuddet.

Er det riktig at kommunen registreres i Robek med én gang når det viser seg at den ikke klarer å overholde den strenge ettårsfristen den frivillig har pålagt seg selv, eller skal fylkesmannen vente og se om kommunen klarer å overholde to-årsfristen i loven?

**SVAR:** Dette er et spørsmål om forståelsen av bestemmelsen i kommuneloven § 60, om vilkårene for etablering av særlig statlig kontroll med kommuner. Slik kontroll trer i kraft når kommunen føres inn i et særlig offentlig register – «Robek-registeret» (se nr. 4). Innføringen i dette registeret innebærer at fylkesmannen skal kontrollere lovligheten av kommunens budsjettvedtak (nr. 2), og i tillegg godkjenne alle vedtak om opptak av lån eller om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår (nr. 1, innledningen).

I § 60, nr. 1, bokstav d, er angitt som ett av de alternative vilkårene for etablering av slik kontroll at «kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd». Spørsmålet blir da om det man ikke klarer å oppfylle vedtaket om inndekning av underskuddet i løpet av ett år, går inn under denne bestemmelsen.

Her må vi holde tungen rett i munnen så vi ikke går i surr med hvilke år vi snakker om. Lovens hovedregel (§ 48, nr. 4, første setning) er at «Underskudd på årsregnskapet som ikke kan dekkes på budsjettet i det år regnskapet legges fram, skal føres opp til dekning i det følgende års budsjett». Dette er det budsjettet som vedtas om høsten samme år som regnskapet ble lagt frem, med andre ord andre budsjettår etter det år underskuddet oppsto.

Slik inndekning krever ikke noe særskilt vedtak, det kommer til uttrykk ved at inndekning av underskuddet innarbeides i det aktuelle årsbudsjettet, men hvis kommunestyret finner at det foreligger «særlige forhold» som gjør det umulig å dekke inn underskuddet så raskt, kan det vedta at dette «skal dekkes inn over inntil ytterligere to år» (§ 48, nr. 4, andre setning). Dette vedtaket krever ikke godkjenning fra fylkesmannen.

I denne saken har kommunen altså fattet et vedtak der man ikke har tatt i bruk hele den ytre tidsrammen for inndekning av underskuddet, noe som i ettertid viser seg å være urealistisk. Det er en situasjon som tilsynelatende går klart inn under lovens vilkår for innføring i Robek-registeret; at «kommunen ... ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd». Jeg vil likevel mene at her er det gode grunner som taler for å tolke dette vilkåret slik at det ikke omfatter en situasjon der kommunen endrer et tidligere vedtak om inndekning, og tar i bruk hele det handlingsrommet loven gir den for å utsette inndekningen av underskuddet.

Formålet med bestemmelsen i § 60 om statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser er å etablere et sett kriterier for når en kommune eller fylkeskommune har kommet i en så vanskelig økonomisk situasjon at det må gripes inn for å hindre at denne blir permanent eller forverres. § 48 nr. 4 gir et sett regler som skal tvinge kommunene til å gjøre det som er nødvendig for å komme ut av dette, ved å sette noen tidsfrister for inndekningen av underskudd. Dette er de strekene lovgiver har trukket i sanden for kommunenes handlefrihet. Så lenge en kommune holder seg innenfor disse, virker det da ganske meningsløst å gripe inn med statlig kontroll bare pga. av en «fotfeil» i form av et for høyt ambisjonsnivå for hvor raskt man skulle dekke inn underskuddet.

Rent juridisk er dette et spørsmål om innskrenkende tolkning av en bestemmelse som griper inn i det kommunale selvstyre. Fra andre områder har vi en rekke eksempler på at statlige inngrepsfullmakter blir tolket slik at de ikke gjelder lengre enn det som kan begrunnes ut fra lovens formål. Jeg vil mene at dette er en slik situasjon, og at kommunen må kunne revidere sin «plan for dekning av underskudd» innenfor lovens rammer, uten at det skal utløse innregistrering i Robek-systemet.