

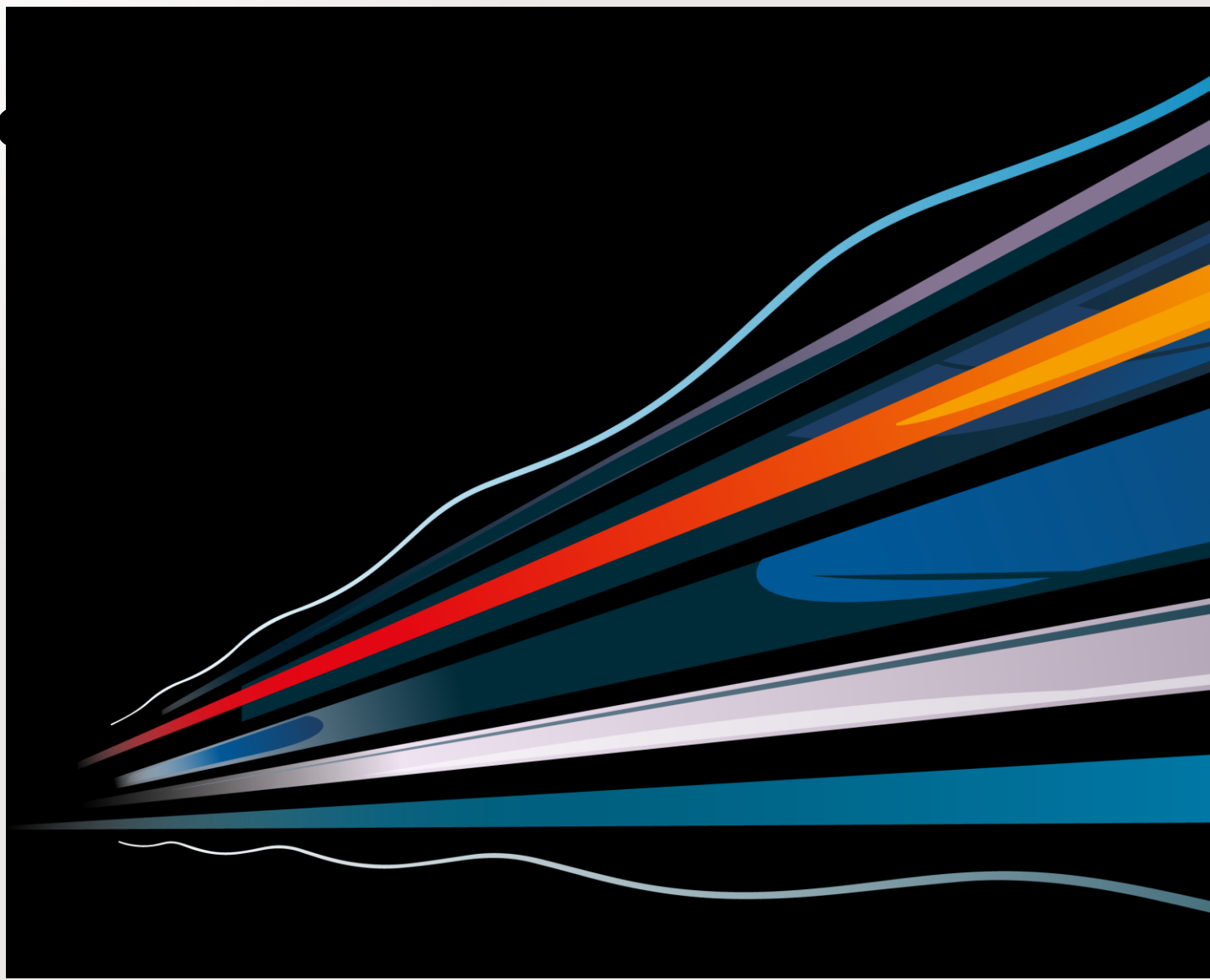


Kommunal- og  
moderniseringsdepartementet

# Økonomibestemmelse

Fagdag FM økonomirådgiverne  
Bent, Even, Hina og Charlotte

Oslo, 14. mai 2018

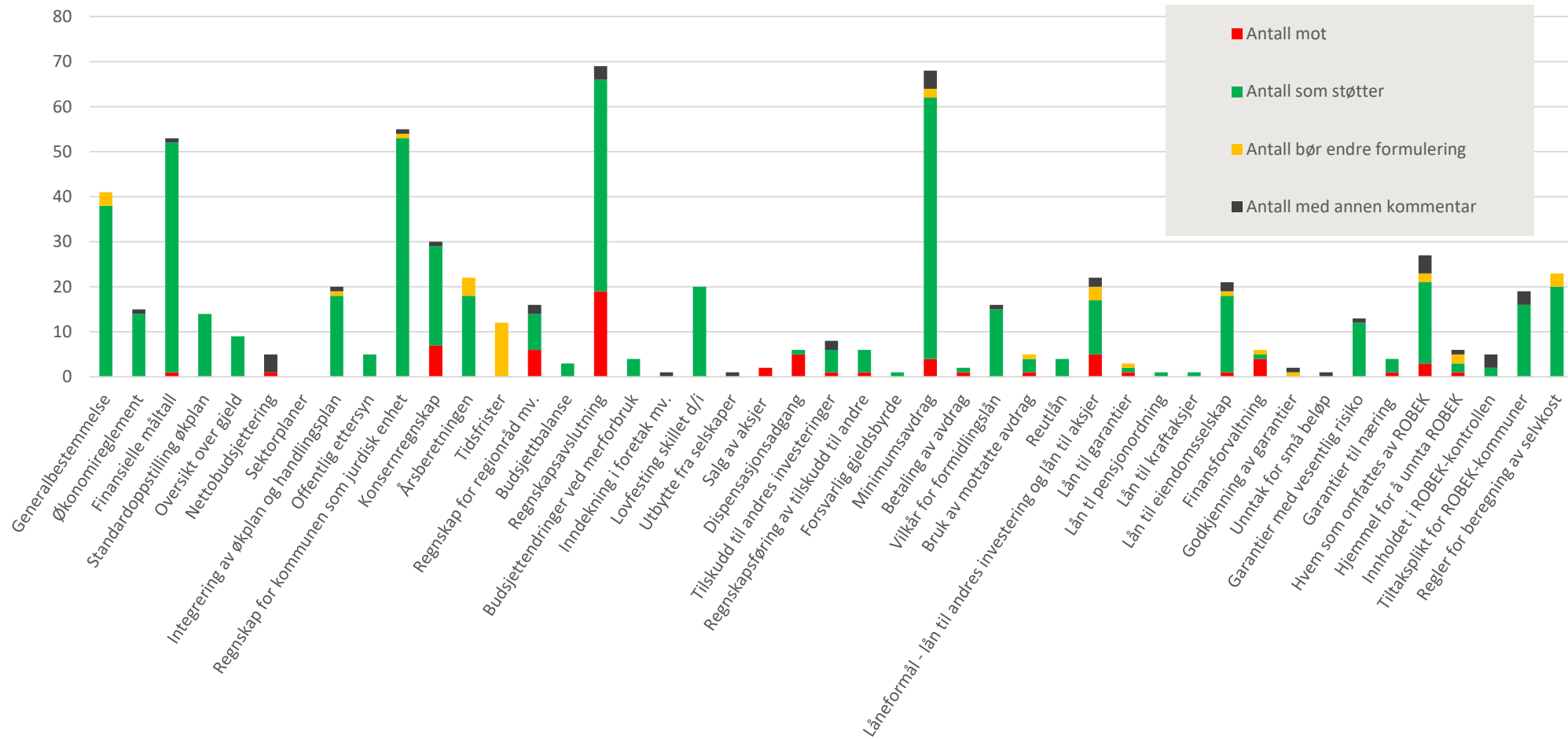


# Kort oppsummering – prosess og status

- Lovutvalget foreslo å videreføre grunnstammen (NOU 2016:4)
  - Balansekravet, inndekningsplikten, skillet drift/investering, lån, ROBEK...
- Lovutvalget foreslo en rekke justeringer og tilføyelser
  - Finansielle måltall, konsolidert regnskap, bruk av fond til inndekning, strengere minimumsavdrag, lån til eiendomsselskap, noe strengere ROBEK-kriterier mm.
- Høringsinstansene var i all hovedsak enige i utvalgets forslag
- Regjeringens forslag svarer i hovedsak til utvalgets forslag...
- ...med bare enkelte endringer, eksempelvis
  - Kravet om "tilfredsstillende avkastning" og dispensasjonsadgang tatt ut
  - Nye låneformål og lovlighetskontroll ved negativ revisjonsberetning tatt inn
- Komiteinnstilling 31. mai og Stortingsbehandling 7. juni
- Vi tar sikte på at økonomireglene skal gjelde fom. budsjettåret 2020



# Responsen fordelt på enkeltforslagene



# Sentrale hensyn

- Det kommunale selvstyret
- Kommunalt ansvar for forvaltningen – frihet til å prioritere
- Trygge det finansielle grunnlaget for velferdstjenestene
- Tilliten til at ressursene forvaltes på beste måte
- Statens styring med nasjonaløkonomien



# Grunnstammen videreføres

- Kommunestyret har
  - ansvaret for å styre og ha kontroll med økonomien
  - frihet til å prioritere innenfor økonomiske/rettslige rammer
- Krav til budsjettbalanse og plikt til å dekke inn merforbruk
- Driften skal finansieres av løpende inntekter
- Begrensninger på formål det kan lånes til og garanteres for
- Krav til finans- og gjeldsforvaltningen
- Statlig kontroll med kommuner i økonomisk ubalanse (ROBEK)



# Forslag til nye regler – i generelle trekk

- **Langsiktig og helhetlig økonomiforvaltning**
  - Forankre økonomiplanen i kommuneplanen, finansielle måltall ("handlingsregler"), konsolidert regnskap for kommunen som rettssubjekt, vise gjeld i økonomiplanen, vurdere økonomisk situasjon i årsberetningen, strengere krav til låneavdrag, klarere regler om skillet drift/investering
- **Ta tidligere grep hvis kommunen har for høye utgifter**
  - Mindre rom for å utsette inndekning av merforbruk (forskrift), plikt til å vurdere budsjettrevisjon hvis regnskapet viser merforbruk, ROBEK skal fange opp kommuner tidligere, aktivitetsplikt for ROBEK-kommuner
- **Enkelte oppmykninger**
  - Utvidet adgang til å reutlåne "formidlingslån", adgang til å låne til kjøp av rene eiendomsselskaper, noe utvidet låneadgang



# Lovteknikk

- Til dels ny oppbygging/lovstruktur
- En god del språklige omformuleringer
- En mer omfattende lov
  - flere nye plikter og krav til økonomistyringen
  - flere forskriftsregler er løftet inn i loven
  - klarere (begrensende) forskriftshjemler
- Nye forskrifter
  - utdypende/supplerende regler i forskrift
  - nye forskrifter vil kunne se noe annerledes ut



# Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen

## § 14-1

- Kommuner skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid
  - Markerer lovens ideal og kommunestyrenes ansvar for langsiktig forvaltning
  - Ingen fasit på hva som er god langsiktig forvaltning – rom for politisk skjønn
  - Ikke egnet som grunnlag for å prøve lovligheten av enkeltavgjørelser
- Finans- og gjeldsforvaltning uten vesentlig finansiell risiko
  - Forbudet mot vesentlig finansiell risiko løftes opp og frem
  - Kravet om tilfredsstillende avkastning oppheves
  - Men avkastningsmål må fortsatt omtales i finansreglement (§ 14-13)





# Finansielle måltall

## § 14-2

- Kommunestyret får en ny plikt til å vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi
  - Lokalt skjønn, men måltallene må være langsiktige (vs. realisme og oppnåelighet)
  - Handlingsregler, men fastsatte måltall er ikke rettslig bindende for budsjetttrammene
  - Forankring, eierskap...
  - Veileder fra KS?
- Lovfester krav til økonomireglement (etablert praksis), men innholdet reguleres ikke
  - Kan de forbedres mtp langsiktig forvaltning...?



# Myndighet og saksgang budsjett mv.

§ 14-2 og § 14-3

- Kommunestyret skal fortsatt vedta økonomiplanen mv. selv
  - Delegeringsforbud
  - Vedtaksfristene er videreført
- Formannskapet har fortsatt innstillingsretten og –plikten
  - Nå også for årsberetningen
- Innstillingen til økonomiplan og budsjett skal fortsatt til ettersyn
  - Minst 14 dager er videreført
  - Kravet til ettersyn gjelder ikke ved revideringer
- Økonomiplanen mv. skal fortsatt sendes til departementet
  - Frister fastsettes i forskrift



# Kommuneplan og økonomiplan

## § 14-4

- Planleggingen etter pbl og klov må henge sammen
- Økonomiplanens formål lovfestes:
  - "Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp"
- Kommuneplanens handlingsdel har samme formål...
- Ny lov åpner for at økonomiplanen kan utgjøre handlingsdelen
  - Fortsatt adgang til å la økonomiplanen inngå i handlingsdelen
  - Fortsatt adgang til å utarbeide både økonomiplan og handlingsdel
- Kravet til ettersyn av handlingsdelen er redusert fra 30 til 14 dager



# Økonomiplanens og årsbudsjettets innhold

## § 14-4

- Økonomiplanen skal vise oppfølgingen av kommuneplanens samfunnsdel
- Kravene til innholdet i økonomiplanen harmoniseres med kravene til innholdet i årsbudsjettet
  - Vise kommunestyrets prioriteringer, bevilgninger, mål og premisser
  - Vise utviklingen i økonomi og gjeld og andre langsiktige forpliktelser
  - Balanse, realisme, fullstendighet og oversiktligheit
  - En driftsdel og en investeringsdel, som skal settes opp på samme måte
  - Også økonomiplanen skal settes opp ihht obligatoriske oversikter (forskrift)



# Årsregnskapet og årsberetningen

§ 14-6 og § 14-7

- Regnskapsplikten utvides – utarbeide konsolidert regnskap
  - Skal omfatte virksomheter som er del av kommunen som rettssubjekt
  - IKSer og kommunale aksjeselskaper mv. skal ikke inngå
  - Rapporteres til KOSTRA
- Fristen for regnskapsavleggelse er utvidet til 22. februar
- Nye krav til innholdet i årsberetningen
  - Redegjøre for forhold som er viktige for å bedømme økonomisk resultat og stilling, og om den økonomiske utviklingen ivaretar handleevnen over tid
  - Redegjøre for vesentlige budsjettavvik, også avvik fra premissene for bevilgningene
  - Klargjør at årsberetningen også omfatter måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold



# Bunnlinjen – årsavslutningen

- Utvalget foreslo å endre hvordan driftsregnskapet avsluttes
  - Ved merforbruk: Plikt til å trekke på disposisjonsfond før endelig avslutning, for å redusere merforbruk
  - Ved mindreforbruk: Plikt til å bruk evt mindreforbruk til å dekke inn tidligere merforbruk, og avsette rest til disposisjonsfond, før endelig avslutning
- Slike regler endrer innholdet i bunnlinjen – reduserer merforbruk på bunnlinjen som kan fremføres til inndekning i senere år (ifht i dag)
- Reglene lovfestes ikke, men tas i stedet inn i forskrift sammen med strykningsreglene



# Budsjettstyring

## § 14-5

- Årsbudsjettet er fortsatt bindende, for kommunestyret selv og for underordnede organ. To unntak:
  - Klargjør at underordnet organ kan få fullmakt til å benytte del av en driftsbevilgning til investeringsutgifter
  - Årsbudsjettet er ikke bindende for *utbetalinger* som kommunen har en rettslig plikt til å foreta
- Kommunestyret har fortsatt plikt til å endre budsjettet hvis det trengs for å sikre realisme og balanse
- Kommunedirektøren har fortsatt plikt til å rapportere om utviklingen ifht budsjett, og til å foreslå budsjettendringer



# Behandling av årsregnskapet. Oppfølging

§ 14-3 og § 14-5

- Hvis årsregnskapet *avlegges* med merforbruk, skal *kommunedirektøren* foreslå endringer i årets budsjett, og dette skal behandles av kommunestyret innen 30. juni
  - Forslagsplikt for kommunedirektøren
  - For kommunestyret en plikt til å behandle saken, men adgang til å ta inndekningen senere
- Hvis årsregnskapet *vedtas* med et merforbruk, skal *kommunestyret* i vedtaket angi hvordan merforbruket skal dekkes inn
  - Krever at kommunestyret må ta stilling til dette (husk: ingen dispfond å ta av...)
  - Må treffe vedtak som setter i gang og gir rammer for kommunens arbeid med inndekningen, deriblant beløp med tidsplan. Kan ikke utsette dette.
  - Ikke krav om å vedta konkrete tiltak (kan tas i budsjettsak)





# Skillet mellom drift og investering

## § 14-9

- De grunnleggende prinsippene lovfestes
  - Utgifter til drift skal føres i drift (!), og avgrenset unntak for tilskudd til andres investeringer
  - Driften skal bare finansieres av løpende inntekter
  - Nærmere regler i forskrift
- Ett unntak videreføres og lovfestes – en andel av inntekten fra aksjesalg ("oppspart avkastning") skal føres i drift
  - Nærmere regler i forskrift om hvordan andelen beregnes
- Utvalget foreslo et annet unntak – en dispensasjonsadgang for inntekter fra salg av kapital. Dette er ikke foreslått i proposisjonen.



# Budsjettbalanse. Inndekning av merforbruk

§ 14-10, § 14-11 og § 14-12

- Kravet til budsjettbalanse er videreført (men skrevet ut)
  - Fremhever betydningen av at investeringer delfinansieres med egenkapital
- Inndekningsreglene er videreført
  - Innen to år etter at merforbruket oppstod – utenfor ROBEK
  - Innen fire år etter at merforbruket oppstod – innenfor ROBEK
  - Vedtak om inndekning utover fire år – departementet skal godkjenne (og kan nekte)
  - Det legges opp til å praktisere max 10-års inndekningstid, som i dag
  - Men ny lov åpner for at inndekningstider utover 10 år kan godkjennes
- Kommunekassens plikt til å bidra til inndekning av merforbruk i foretak mv. lovfestes



# Finans- og gjeldsforvaltning

§ 14-1, § 14-2, § 14-13

- Forbudet mot å ta vesentlig finansiell risiko videreføres (§ 14-1)
  - Bestemmelsen setter en grense for hva som er vesentlig risiko (ikke fritt skjønn)
- Kravet om "tilfredsstillende avkastning" oppheves
- Kommunestyret skal fortsatt vedta et finansreglement (§ 14-2)
- Hovedregler for finansreglementets innhold blir lovfestet (§ 14-13)
  - Finansreglementet skal inneholde bestemmelser som sikrer at kommunen ikke tar vesentlig risiko, og avkastningsmål.
  - Kommunestyret avgjør her risikoprofil på forvaltningen, innenfor rammen av § 14-1
- I tillegg lovfestes også gjeldende rapporteringsplikt, og det lovfestes en ny tiltaksplikt ved avvik fra finansreglementet



# Finans- og gjeldsforvaltning – forskriften

## § 14-13

- Innholdet i ny forskrift vil begrense seg til regler om
  - finansreglementets innhold
  - innholdet i rapporteringen
  - krav til kvalitetssikring av finansreglementet
  - krav til kvalitetssikring av rutiner
  
- Ikke lenger forskriftshjemmel for regler om
  - rutiner (jf. generell internkontrollbestemmelse)
  - kompetanse



# Begrepet "vesentlig finansiell risiko"

§ 14-1 og § 14-13

- Ny lov presiserer at "vesentlig finansiell risiko" er en materiell skranke som også gjelder for avtaler, og ikke bare en pliktregel som bare gjelder for kommunen
  - Kan prøves ved lovlighetskontroll
  - En avtale som innebærer vesentlig finansiell risiko er ikke gyldig hvis kommunens motpart forstod eller burde forstått dette (domstolene)
- Når foreligger vesentlig finansiell risiko?
  - Relativt begrep som må vurderes ut fra kommunens økonomiske situasjon
  - Hovedsakelig knyttet til porteføljen, men kan også omfatte enkeltdisposisjoner



# Låneadgangen – vilkår for å ta opp lån

§§ 14-14

- Vilkårene for å ta opp lån presiseres
  - Det kan bare tas opp lån til formål som er nevnt i lov
  - Det kan bare tas opp lån innenfor rammene som kommunestyret har satt
  - Det kan bare tas opp lån til tiltak med bevilgning (unntak for likviditetslån)
- Avtale om lån er privatrettslig ugyldig hvis disse vilkårene ikke er oppfylt og långiver forstod eller burde ha forstått dette
- Kommunene pålegges en dokumentasjonsplikt overfor långiver



# Låneadgangen – lån til egne formål

§§ 14-15

- Hovedregelen videreføres – det kan tas opp lån til *egne* investeringer
  - Investeringen må være et varig driftsmiddel (aksjer mv. utenfor)
  - Kommunen må eie investeringen (enten formell eier eller reell eier)
- Det åpnes for å ta opp lån til kjøp av aksjene i eiendomsselskap
  - Forutsatt at kommunen kjøper alle aksjene, og at
  - kommunen skal eie selskapet/eiendommen selv, og at
  - selskapet er et "rent" eiendomsselskap
    - ingen annen virksomhet enn å eie og drifte eiendommen, ingen vesentlige forpliktelser som gjelder annet enn eiendommen, ingen andre ansatte enn daglig leder
- Adgangen til å etablere driftskreditt/likviditetslån videreføres



# Organisering av eierskapet til eiendom

Datterselskaper med én eiendom som eneste innmat



Eiendom Holding AS



Forslaget innebærer at kjøp av alle aksjene i slike datterselskaper kan finansieres med lån



Henriksens vei 33 AS  
*(kontorbygg)*

Nilsens gate 22 AS  
*(leiegård)*

Innersvingen 11 AS  
*(næringsbygg)*





# Låneadgangen – lån til andres investeringer (1)

§§ 14-16

- Det åpnes for at (engangs)tilskudd til andres investeringer kan finansieres over investeringsbudsjettet, enten ved bruk av lån (§14-16) eller ved bruk av investeringsinntekter (§14-9)
- Åpningen gjelder bare i to typetilfeller, hvor flere vilkår gjelder
- Type 1 – Mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner
- Hvis investeringen skjer på et lovpålagt område, så kan
  - en kommune lånefinansiere tilskudd til en annen kommunes investering
  - en fylkeskommune lånefinansiere tilskudd til en annen fylkeskommunes investering.
- Denne låneadgangen gjelder ikke mellom en kommune og en fylkeskommune og vv. (eksempelvis: kommunal lånefinansiering av fylkesvei faller utenfor)



# Låneadgangen – lån til andres investeringer (1)

§§ 14-16

- Type2 – Mellom en kommune eller fylkeskommune som eier og selskap
- Hvis investeringen skjer på et lovpålagt område, så kan
  - en kommune eller fylkeskommune lånefinansiere tilskudd til en investering som et selskap skal foreta
  - hvis kommunen eller fylkeskommunen er eier
  - og kommuner og fylkeskommuner sammen har bestemmende innflytelse
- I tillegg er det en kvantitativ begrensning
  - Lånet kan ikke være større enn eiernes samlede investeringstilskudd justert for kommunen eller fylkeskommunens eierandel i selskapet.
- Adgangen til å ta opp lån til innfrielse av garantier snevres inn til å kun gjelde innfrielse av kausjonsansvar



# Låneadgangen – lån til videre utlån

§ 14-17

- Adgangen til å ta opp lån til videre utlån videreføres
  - Må gjelde en investering, og låntakeren må ikke drive næringsvirksomhet
- Ny lov presiserer at det ikke kan tas opp lån til videre utlån hvis utlånet innebærer en vesentlig økonomisk risiko for kommunen
  - Dette gjelder likevel ikke for videreutlån til boligsosiale formål
- Ny lov åpner for at mottatte avdrag på videreutlån både kan finansiere avdrag på lån (som i dag) og nye utlån (nytt)
  - Mottatte avdrag på videreutlån kan både betale ned videreutlån og andre typer lån (og i så fall må det korrigeres for det i beregningen av minimumsavdraget)
  - Ubrukte mottatte avdrag må fortsatt avsettes til bundet investeringsfond



# Avdrag på lån

§ 14-18

- Ny regel om minimumsavdrag
  - klarere og enklere regel, og bedre samsvar mellom avdrag og kapitalslit
  - vi tror at avdragene må økes i en god del kommuner (basert på KOSTRA)
- Tre elementer avgjør størrelsen på minimumsavdraget
  - Årets avskrivninger
  - Restgjeld per 1.1 i regnskapsåret
    - Inngår: lån til egne investeringer, til andre (også kirkelån) og lån til kausjoner
    - Lån til videreutlån inngår ikke
    - Korrigere for evt bruk av lån mottatte avdrag
  - Bokført verdi avskrivbare anleggsmidler per 1.1
- Forskriftsreglene om avskrivninger har betydning for minimumsavdraget
- Ny lov presiserer at minimumsavdraget skal betales



# Avdrag på lån - beregningsformelen

§ 14-18

$$\text{Minimumsavdraget} = \text{Sum avskrivninger} \times \frac{\text{Rest lånegjeld}}{\text{Sum bokført verdi varige driftsmidler}}$$



# Kommunale garantier

## § 14-19

- Forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet videreføres for delt
  - Men presisert for "blandet virksomhet": over 1/3 næring vil normalt være for mye
- Det kan ikke garanteres hvis vesentlig økonomisk risiko (presisering)
- Garantivedtak skal fortsatt godkjennes for å være gyldig
- Tre (og bare tre) vurderingstema ved godkjenningen:
  - Er det vesentlig økonomisk risiko? (hvis ja, så alltid nei, selv om ikke næring)
  - Og – er det næringsvirksomhet? (hvis ja, så alltid nei, selv om ikke risiko)
  - Og – er formalkrav i forskriften oppfylt?
- Kommunen skal gjennom de samme vurderingene først, før godkjenning...
- Garantier for små beløp er unntatt fra godkjenning



# Kommunale garantier – unntak

§ 14-19

- Garantier for små beløp er unntatt fra godkjenning
  - Men de tre vilkårene gjelder også små garantier
  - Beløpsgrensen kommer i forskrift
- Unntaket fra forbudet mot garanti til næringsvirksomhet (garantiforskriften § 6) videreføres ikke etter ny lov – heller ikke i ny forskrift
  - Unntaket gjelder blant annet garanti for gjeld som kommunen tidligere har hatt direkte ansvar for, men som overføres fra kommunen til selskap med begrenset ansvar ifm. utskilling av kommunal næringsvirksomhet
  - Fortsatt adgang til å garantere for tidligere gjeld ved utskilling av virksomhet som ikke er næringsvirksomhet



# Begrepet vesentlig økonomisk risiko

§ 14-19

- Hensikten er å klargjøre at risiko er vurderingstema, ikke generelt å heve terskelen for når garantier kan stilles/godkjennes
- Når foreligger vesentlig økonomisk risiko?
  - Avveining mellom sannsynligheten for innfrielse, størrelsen på det potensielle tapet og kommunens evne til å håndtere tapet (der det siste nok vektlegges noe sterkere).
  - Samlet garantiansvar og realsikkerhet vil kunne spille inn i vurderingen.
  - Garantier som i realiteten er tilskudd skal ikke godkjennes.





# ROBEK – kriteriene for inn- og utmelding

§ 28-1, § 28-5

- Bokstav a og b videreføres – Budsjett og økonomiplan med merforbruk
- Bokstav c er utvidet – Regnskapet *eller budsjettet eller økonomiplanen* viser inndekning over flere enn to år (ikke vente på hva regnskapet viser, som i dag)
- Bokstav d er ny – Regnskapet viser et akkumulert merforbruk som er større enn 3 prosent (etter at disponible fond er trukket fra)
  - fange opp kommuner med store merforbruk tidligere
- Bokstav e er ny – Vedtak er ikke fattet innen fristen
- Inndelingslova § 16 a er harmonisert med ny lov
- Ny hjemmel for departementet: Innmelding kan unnlates hvis åpenbart ikke kontrollbehov (delegeres ikke)
- Kriteriene for utmelding lovfestes



# ROBEK – virkemidlene

§ 28-3, § 28-4

- Budsjettkontrollen videreføres (balanse og realisme)
- Godkjenning av lån og lange leieavtaler videreføres
- Endringer i lånegodkjenningen
  - Lovfestes at godkjenningen skal skje i form av en samlet øvre låneramme
  - Ny hjemmel for å fastsette vilkår for bruk av lånerammen
    - Kan angi hva lånerammen skal brukes til, eller hva den ikke kan brukes til
    - Men bare når det er nødvendig av hensyn til kommunens økonomi
    - Bruk adgangen!
- Det lovfestes en plikt for ROBEK-kommuner til å vedta en tiltaksplan for å gjenvinne økonomisk balanse (budsjetttiltak og tiltak for bedre styring/kontroll)
- Tidsfrister. Skal sendes til departementet.



# Lovlighetskontroll ved negativ revisjonsberetning

## § 28-6

- Årsregnskapene må være riktige – fylkesmennene skal ha en rolle her
- Departementet får en ny lovfestet *plikt* til å kontrollere lovligheten av et vedtatt årsregnskap, hvis to vilkår er oppfylt
  - Revisor har avgitt negativ revisjonsberetning (vesentlige omfattende feil)
  - Og årsregnskapet ikke er endret for å rette opp dette
- Lovlighetskontrollen gjelder om regnskapsreglene er fulgt
- Dersom årsregnskapet blir funnet ulovlig – oppheves og nytt vedtak
  - Nytt årsregnskap vurderes mot ROBEK-kriteriene
- Plikten gjelder overfor alle – ikke bare ROBEK-kommuner



# Regnskapsrevisors mandat

§§ 24-5 til 24-9

- Revisjonsmandatet lovfestes
- Regnskapsrevisors hovedoppgave videreføres – finansiell revisjon
  - Er årsregnskapet avlagt i samsvar med lov og forskrift?
  - Inneholder årsberetningen lovpålagte opplysninger?
- Regnskapsrevisors rolle i bevilgningskontrollen styrkes
  - Gir årsberetningen dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik (beløp)?
  - Nytt: Gir årsberetningen dekkende opplysninger om vesentlige brudd med *premissene* for bruken av bevilgningene?
- Ny plikt til å utføre forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen
  - Regnskapsrevisor skal *se etter* om kommunens økonomiforvaltning *i hovedsak* foregår i samsvar med *bestemmelser og vedtak*





Kommunal- og  
moderniseringsdepartementet

# Takk for oppmerksom

Foto: Colourbox og KMD

