



# Økonomibestemmelsene i ny kommunelov

Sigmund Engdal, Ålesund, 23. oktober 2018

# Økonomireglene skal

- ✓ støtte opp om det kommunale selvstyret
- ✓ trygge det finansielle grunnlaget for de tjenestene kommunene har ansvar for
- ✓ støtte opp om statens behov for styring av nasjonaløkonomien
- ✓ gi kreditorene trygghet for at kommunene kan dekke sine betalingsforpliktelser

# Hovedlinjer

- ✓ Dagens regler videreføres i hovedsak, med flere tillegg, endringer og presiseringer
- ✓ Økonomibestemmelsene gir de ytre rammene for økonomiforvaltningen – minimumsbestemmelser
- ✓ Sterkere fokus på langsiktig økonomiforvaltning
- ✓ Hensynet til selvstyre skal veie tungt der en kommune har en økonomi i ubalanse.
- ✓ Enkelte forslag kan oppleves som inngripende i selvstyret, men må vurderes opp mot behov for regler som trygger grunnlaget for selvstyret

# Egen generalbestemmelse om økonomiforvaltning

## (Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen)

- ✓ Økonomien skal forvaltes slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid
- ✓ Utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi, og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling
- ✓ Forvalte finansielle midler og gjeld uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og slik at kommunen kan innfri sine betalingsforpliktelser ved forfall.
  - Vesentlig finansiell risiko er utførlig omtalt i lovforarbeidene
  - Nærmere regler om styring og kontroll med finans- og gjeldsforvaltningen i forskrift.

# Økonomiplan, budsjett, årsregnskap og årsberetning

- ✓ Kommunestyret eller fylkestinget skal vedta **finansielle måltall** som et verktøy for den langsiktige styringen av kommunenes økonomi.
- ✓ Kommunestyret skal vedta økonomireglement
- ✓ Årsberetning utarbeides for kommunens samlede virksomhet (juridisk enhet) og for hvert KF.
  - Økt fokus på **økonomisk handlingsevne** over tid i årsberetningen.
  - Vesentlige avvik mellom årsbudsjett og årsregnskapet skal kommenteres i årsberetningen
  - Årsberetningen skal inneholde informasjon om virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold.
- ✓ Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven

## Økonomiplan, budsjett, årsregnskap og årsberetning forts

- ✓ Bestemmelsen om at årsbudsjettet skal vise **målsettingene og premissene** som årsbudsjettet bygger på utvides til også å gjelde økonomiplanen.
- ✓ Økonomiplanen og årsbudsjettet også skal vise **utviklingen gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser**
- ✓ Det skal utarbeides et **samlet regnskap for kommunen eller fylkeskommunen** som juridisk enhet
  - Kommunen får rapporteringsplikt på konsolidert regnskap til Kostra
- ✓ **Standardiserte oppstillinger** av økonomi og bevilgninger i årsbudsjettet utvides til også å gjelde økonomiplanen.
- ✓ Merforbruk i driftsregnskapet skal dekkes inn ved bruk **av disposisjonsfond så langt det er tilgjengelige midler** på fondet, før regnskapet avsluttes.
  - Regnskapsmessige avvik fra årsbudsjettet og disposisjonene som foretas før regnskapsavslutningen, bør framkomme i kommuneregnskapet – forventer spesifisering i forskrift
  - Plikt til å vurdere endringer hvis fjorårets regnskap viser merforbruk

## Nytt prinsipp – regnskapsmessig merforbruk

|                                    |        |
|------------------------------------|--------|
| <b>Eksempel fra regnskap 2015</b>  |        |
| Regnskapsmessig merforbruk         | -7 742 |
| <b>Balansen</b>                    |        |
| Disposisjonsfond                   | 10 500 |
| Udekket regnskapsmessig merforbruk | -7 742 |

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| <b>Med foreslåtte regler</b>       |       |
| Regnskapsmessig merforbruk         | 0     |
| <b>Balansen</b>                    |       |
| Disposisjonsfond                   | 2 758 |
| Udekket regnskapsmessig merforbruk | 0     |

# Låneopptak

- ✓ Utgangspunktet som i dag, men adgang til å ta opp lån:
  - for å finansiere kjøp av alle aksjene i eiendomsselskap under visse vilkår
  - til formål med særskilt hjemmel i lov
  - for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av en annen kommune, men bare på områder hvor kommunene har et lovpålagt ansvar.
  - for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som et kommunalt eller fylkeskommunalt eid selskap skal foreta. Begrenset til område hvor kommuner eller fylkeskommuner har et lovpålagt ansvar.  
Den enkelte kommunens eller fylkeskommunens låneopptak skal stå i forhold til eierandelen i selskapet.
  
- ✓ Kan ikke tas opp lån til videre utlån hvis utlånet innebærer vesentlig økonomisk risiko (gjelder ikke boligsosiale lån)
  
- ✓ Det kan ikke tas opp lån til innfrielse av driftsgarantier



# Minimumsavdrag på lån

## Dagens modell:

$$\text{Minimumsavdrag} = \text{Lånegjeld} \times \frac{1}{\text{Gjenværende levetid på varige driftsmidler}}$$

## Kommunelovutvalgets forslag:

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

Minimumsavdrag beregnes for kommunen som juridisk enhet (inkl. KF)

- ✓ Forslaget kobler minimumsavdrag mot kapitalslitet og «gjeldsgrad», og reflekterer bedre det finansielle ansvarsprinsipp enn dagens modell
- ✓ For en del kommuner (anslagsvis 150) gir dette kortere avdragstid, og økte avdragsutgifter. Samlet økning i avdragsutgiftene for disse kommunene er anslått til ½ pst av driftsinntektene – i størrelsesorden ½ mrd. kroner)

## Nytt prinsipp – minimumsavdrag

### Investeringsseksempel

|                                  | Investering  |
|----------------------------------|--------------|
| Investering med 5 års levetid    | 250          |
| Investering med 30 års levetid   | 1 000        |
| <b>Sum investering</b>           | <b>1 250</b> |
| Herav finansiert med lån         | 1 000        |
| Herav finansiert med egenkapital | 250          |

|                     | Dagens modell | Ny modell |
|---------------------|---------------|-----------|
| Minimumsavdrag år 1 | 40            | 67        |
| Minimumsavdrag år 2 | 40            | 67        |
| Minimumsavdrag år 3 | 40            | 67        |
| Minimumsavdrag år 4 | 40            | 67        |
| Minimumsavdrag år 5 | 40            | 67        |
| Minimumsavdrag år 6 | 32            | 27        |

| Gjeldsgrad        | Opprinnelig | Etter 1 år | Ved inngang år 6 |
|-------------------|-------------|------------|------------------|
| Dagens regler     | 80 %        | 82 %       | 96 %             |
| Utvalgets forslag | 80 %        | 80 %       | 80 %             |

# ROBEK

- ✓ Nye vilkår:
  - Driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser et akkumulert merforbruk som er større enn tre prosent av driftsinntektene.
  - Økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap ikke er vedtatt innen fastsatte frister
  
- ✓ Vilkår tatt ut:
  - Kommunen følger ikke vedtatt plan for dekning av underskudd
  
- ✓ Departementet kan, hvis det er åpenbart at det ikke er behov for statlig kontroll, avgjøre at kommunen eller fylkeskommunen likevel ikke skal registreres i ROBEK.
  
- ✓ Lovfesting av reglene for utmelding av ROBEK

# Klargjøring av privatrettslige rettsvirkninger ved disposisjoner i strid med lån og garantier

- ✓ Utgangspunktet er at kommunens avtalepart bare bør ha risikoen i den grad rettsbrudd var synlig før avtaleinngåelse
  
- ✓ Rettsvirkninger ved brudd – 3 kategorier:
  - Disposisjoner som alltid er ugyldige – pantsetting av kommunal eiendom for gjeld, overdragelse av skattekrav, motregning skatt og avgift
  
  - Disposisjoner som skal godkjennes av departementet – alltid ugyldige (garantier, låne-/leieavtaler ROBEK-kommuner)
  
  - Disposisjoner som er ugyldige hvis avtalepart kjente til eller burde ha kjent til rettsbruddet:
    - lån til ulovlige formål, lån utover låneramme (Robek kommuner), finansielle avtaler med vesentlig risiko
  
- ✓ Behov for regler om virkninger av privatrettslig ugyldighet

# Selvkost

- ✓ **Ikke** bør lovfesting av et generelt selvkostprinsipp, m.a.o. gjelder selvkost kun der dette følger av særlov.
- ✓ Det foreslås derimot at det fastsettes overordnede regler for hvordan selvkost beregnes, dvs. der særlov bestemmer at gebyrinntekter ikke skal oversige kostnaden for tjenesten.

Forslaget bygger på bygger på de etablerte prinsippene i dagens veileder fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets om beregning av selvkost

## Andre bestemmelser

- ✓ Kommunale garantier
  - Klargjør et forbud mot å garantere hvis vesentlig økonomisk risiko
  - Forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet videreføres
    - Kommunen må vurdere garantien både kommuneloven og støttereglene i EØS
  - Garantien skal godkjennes av Fylkesmannen (vurderes kun i forhold til kommuneloven). Unntak for små garantier.
  
- ✓ Lovfesting av grunnleggende regnskapsprinsipper
  
- ✓ Skillet mellom drift og investering videreføres, og lovfestes. Driften kan kun finansieres av løpende inntekter.

Tilskudd til andres investeringer må fortsatt finansieres over drift, dvs. at kapitalinntekter ikke kan brukes til formålet. (Unntak for lån til tilskudd til andre kommuners investeringer og investeringer i kommunale/fylkeskommunale selskaper omtalt foran)

## Andre bestemmelser – økonomi - forts

- ✓ Plikt til å utarbeide årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for regionråd og kommunale oppgavefellesskap. Unntak for små enheter kan fastsettes i forskrift
- ✓ Regler for inndekning av merforbruk i kommunale foretak, regionråd og oppgavefellesskap – flyttet fra forskrift
- ✓ Litt større fleksibilitet med hensyn til hvordan mottatte avdrag på utlån kan benyttes.