



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 43

(1999-2000)

Om lov om endringer i lov 25.
september 1992 nr. 107 om kommuner
og fylkeskommuner m.m.

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 28.
april 2000, godkjent i statsråd samme dag.*

1 Hovedinnhold

1.1 Innledning

Denne proposisjonen inneholder forslag til endringer i kommuneloven, i hovedsak knyttet til reglene om økonomisk planlegging og forvaltning. Departementets forslag til lovendringer bygger på et utredningsarbeid departementet selv har forestått, og som har vært gjenstand for en omfattende høringsrunde. I sitt utredningsarbeid bygget departementet også på en rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunenes Sentralforbund (KS) og Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteoppkreving (NKK). Rapporten, som omhandlet kommunelovens budsjett- og økonomiregler, fulgte som vedlegg til høringsdokumentet fra departementet.

Grunnstammen i reglene om økonomisk planlegging og forvaltning i gjeldende kommunelov har sin bakgrunn i kommuneloven av 1921. Selv om det har vært foretatt en del endringer i reglene av mer lovteknisk karakter, er det rettslige innhold i reglene bl.a. om låneopptak, garantier og gjeldsforfølging i hovedsak beholdt uendret.

Når det gjelder kommunelovens øvrige bestemmelser, var tilfellet også for disse at de inntil 1993 bygget på en struktur fra kommuneloven av 1921. Kommunelovutvalget la gjennom sin grundige utredning (NOU 1990:13) «Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner», grunnlaget for en ny struktur i kommunelovgivningen på dette felt. Kommuneloven av 1992 bygger i hovedsak på utvalgets utredning. Når det gjelder kommunal selskapsorganisering, ble utredningen fulgt opp av et eget utvalg som vurderte slike spørsmål (NOU 1995:17). Loven om interkommunale selskaper (IKS) av 1999, bygger i hovedsak på sistnevnte utredning.

Når det gjelder regler om økonomisk planlegging og forvaltning, både i kommuneloven av 1992 og i lov om interkommunale selskaper av 1999, ble eldre lovgivning i hovedsak videreført. Departementet har i det foreliggende lovforslaget nøye vurdert muligheten for å forenkle gjeldende regelverk. Dette gjelder blant annet statlig kontroll og regler om årsbudsjett og økonomiplan. Departementet mener slike planer bør bli enklere å forstå for folkevalgte og allmennheten.

Et nasjonalt regelverk om kommunal økonomiforvaltning legger begrensninger på kommuners handlefrihet. Ved utformingen av regelverket bør derfor de begrensninger som settes være begrunnet ut fra nasjonale hensyn. Departementet har i sitt arbeid lagt vekt på følgende nasjonale hensyn:

- Hensynet til framtidige innbyggere.
- Demokratisk kontroll.
- Nasjonaløkonomiske hensyn.

Departementet har i tillegg vært opptatt av å tilpasse regler om økonomiforvaltning til utviklingstrekk i samfunnet, slik at reglene framstår som konsistente og som hensiktsmessige for kommunesektoren. Departementet har lagt vekt på at lokale folkevalgte skal kunne supplere bevilgningsstyring med

andre styringsteknikker, og at regelverket bør være lagt til rette for et slikt behov. Videre har departementet sett det som vesentlig å modernisere regelverket om finansforvaltningen, som følge av at kommunene i økende grad er aktive på finansmarkedet.

1.2 Prosess

Et utkast til endringer i kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning ble sendt ut på bred høring 19. juli 1999. Ved høringsfristen var det kommet inn rundt 140 uttalelser til departementet, hvorav 45 fra kommuner og 15 fra fylkeskommuner.

I høringsutkastet fulgte som vedlegg forslag til lovbestemmelser om økonomisk planlegging og forvaltning hvor departementet foreslo endringene. Dette innebar at bestemmelser hvor det ikke ble foreslått endringer ikke var tatt med i vedlegget. Departementets vurdering av slike bestemmelser (i hovedsak bestemmelser om betalingsinnstilling) framkom imidlertid klart av utkastets alminnelige motiver.

Det kan reises spørsmål ved departementets valg om ikke å medta de nevnte bestemmelser i forslaget til lovtekst. Justisdepartementet påpeker i sitt høringssvar at gjennomgangen av forslaget fra Kommunal- og regionaldepartementet har blitt mer arbeidskrevende blant annet som følge av at forslaget til bestemmelser ikke har hatt noen innledende tekst og det heller ikke er nytt kursivering ved endringer i lovtekst. Høringsinstansene har derfor i tillegg måttet støtte seg på de alminnelige motiver i høringsutkastet. På denne bakgrunn ba Justisdepartementet om at Kommunal- og regionaldepartementet overveide en tilleggshøring av hensyn til mulige misforståelser hos øvrige høringsinstanser.

Ut fra Justisdepartementets uttalelse fant Kommunal- og regionaldepartementet det riktig å gjennomføre en tilleggshøring dersom uttalelser fra andre høringsinstanser indikerte at den eller de hadde misforstått forslaget. Departementets konklusjon på bakgrunn av gjennomgangen av uttalelsene var at høringsinstansene hadde oppfattet forslaget korrekt. På denne bakgrunn besluttet departementet å ikke gjennomføre en tilleggshøring.

1.3 Oppbygging

Kapitlene i denne proposisjonen er inndelt ut fra tema som behandles. Første del i proposisjonen er i hovedsak av beskrivende karakter. Dette gjelder kapitlene 2 og 3.

Proposisjonen nytter kommuner som fellesbetegnelse på kommuner og fylkeskommuner.

I kapittel 2 beskrives bakgrunnen for gjennomgangen. Departementet har her i hovedsak begrenset seg til hva som har skjedd på 1990-tallet, etter at kommuneloven av 1992 ble behandlet. For beskrivelse av tidligere utvikling vises det til proposisjonen om ny kommunelov (Ot. prp. nr. 42 (1991-92))

Kapittel 3 beskriver grunnleggende trekk, herunder utviklingstrekk hva gjelder økonomistyringen i offentlig sektor. Departementet skisserer her hvordan utviklingen kan fanges opp i kommuneloven.

Andre del av proposisjonen omfatter kapitlene 4-13 (de alminnelige motiver). Disse kapitlene drøfter og fastsetter rammene for de endringer som foreslås i kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning.

Hvert kapittel har en innledning som beskriver det eller de tema som behandles i kapitlet. Det gis ingen konklusjoner i innledningen.

Resten av kapitlet er delt inn i underkapitler, ut fra en vurdering av hensiktsmessighet. Inndelingen kan variere noe ut fra hvilke spørsmål som behandles og hvor mange delproblemstillinger som krever særskilt drøfting. De enkelte underkapitler er i hovedsak delt inn slik:

- gjeldende rett
- om høringsutkastet
- høringsinstansene
- departementets vurdering og konklusjon

I de tilfeller hvor høringsinstansene har sluttet seg til departementets forslag, og det senere ikke har dukket opp forhold som gir grunn til å vurdere forslaget på nytt, er omtalen av høringsinstansene og departementets vurderinger og konklusjon relativt kortfattet. Dette gjelder en rekke enkeltforslag. Omtalen er i hovedsak begrenset til å angi konklusjonen i hovedtrekk.

I kapittel 14 omtales forholdt til lov om interkommunale selskaper. Det foreslås tatt inn et tillegg i loven om avgivelse av data for å kunne integrere interkommunale selskaper i KOSTRA-systemet.

I kapittel 15 gjør departementet rede for de økonomiske/administrative konsekvenser av forslaget

Kapittel 16 inneholder forslag til lovbestemmelser med merknader (spesielt motiver). Innledningsvis i merknadene gis det en henvisning til:

1. Alminnelige motiver
2. Gjeldende bestemmelser

Merknadene er relativt kortfattede. Formålet er kun å presisere det viktigste når det gjelder meningsinnholdet i bestemmelsene.

1.4 Sammendrag

Kapittel 2 Bakgrunn for lovrevisjonen

I dette kapitlet angir departementet hva som er bakgrunnen for den foreslåtte lovrevisjonen.

Departementet varslet i kommuneøkonomiproposisjonen for 1998 (St. prp. nr. 61 (1996-97)) en gjennomgang av kommunelovens økonomibestemmelser. Bakgrunnen var:

- Et generelt behov for å vurdere reglernes hensiktsmessighet med jevne mellomrom.
- Departementet hadde i 1992 varslet en vurdering av de(t) grunnleggende budsjett- og regnskapsprinsipp(er) for kommunesektoren.
- Kommunenes Sentralforbund (KS) og daværende Norges kemner- og kommunekassererforbund (NKK) hadde nedsatt en arbeidsgruppe for å vurdere kommunelovens budsjett- og økonomiregler.
- Departementet hadde i 1994 tatt initiativ til rapporteringsprosjektet KOSTRA. Gjeldende krav til oppstillinger av årsbudsjett og årsregnskap legger betydelig vekt på statistiske behov.

Kapittel 3 Økonomisk styring i offentlig forvaltning

Mål- og resultatstyring er viktig for å kunne ivareta prinsippet i kommunelovens formålsbestemmelse om optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser med sikte på å kunne gi et best mulig tjenestetilbud. Målstyring innebærer fokus på sammenhengen mellom målsettinger og de resultater som oppnås. I gjennomgangen av økonomibestemmelsene i kommuneloven har departementet lagt vekt på at bestemmelsene bør utformes slik at mål- og resultatstyring kan anvendes i kommunene.

Departementet ser nærmere på hva økt fokus på mål- og resultatstyring kombinert med bevilgningsstyring innebærer for nasjonal styring av kommunesektoren, økonomisk internstyring og folkevalgte og velgeres reelle demokratiske innflytelse på økonomiske disposisjoner.

I statens økonomiske styring er mål- og resultatstyring lagt til grunn som ett prinsipp. I Stortingets bevilgningsreglement er det slått fast at de resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives i budsjettforslaget. I St. meld. nr. 23 (1992-93) om forholdet mellom staten og kommunene ble det slått fast at «Regjeringa vil leggje eit mål- og resultatstyringsperspektiv på utforminga av statlege verkemiddel.» KOSTRA-prosjektet ble igangsatt i 1994 som en direkte oppfølging av stortingsmeldingen. KOSTRA har som overordnet mål å bringe fram relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Departementet ser på mål- og resultatstyring som viktig for å kunne ivareta dette prinsippet. KOSTRA vil kunne gi grunnlag for mer effektiv kommunal ressursbruk.

Departementet ser det slik at mål- og resultatstyring har betydning for kommunestyrets rolle i den kommunale økonomistyringen. Kommunestyret vil som det overordnede organ i et system med mål- og resultatstyring ha som viktig oppgave å trekke opp hovedlinjene for virksomheten gjennom å fastsette resultatmål og hvilke økonomiske rammer disse skal realiseres innenfor.

Kapittel 4 Det kommunale budsjett- og regnskapssystem

Departementet foretar i kapittel 4 en relativt bred vurdering av hva en kan kalle grunnleggende prinsipper for det kommunale styringssystem (årsbudsjett og årsregnskap). Det er gjennom årsbudsjettet tiltak som er av stor velferdsmessig betydning for befolkningen realiseres, og årsregnskapet har en sentral plass ved måling av oppnådde resultater. Departementet ser det derfor som naturlig å vie spørsmål om årsbudsjett og årsregnskap vesentlig plass ved en gjennomgang av reglene om økonomisk planlegging og forvaltning.

Kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning skal bidra til en effektiv og rasjonell forvaltning av de kommunale midler innenfor nasjonale mål. Reglene kan ikke sikre en sunn og god økonomiforvaltning i den enkelte kommune, men kan definere minimumskrav som sikrer at kommuner ikke havner i en situasjon med mer varig økonomisk ubalanse. Departementet oppfatter tre spørsmål som å være av særlig betydning for utformingen av de kommunale budsjett- og økonomiregler:

- Behov for, samt utformingen av krav til budsjettbalanse.
- Valg av budsjett- og regnskapssystem.
- Valg av regime for budsjett- og regnskapsregler.

Balansekrav

De mest sentrale hensyn som gjør seg gjeldende ved vurdering av balansekravet, er etter departementets oppfatning følgende:

- Effektiv ressursutnyttelse (generasjonsprinsippet).
- Statens behov for overordnet styring (av makroøkonomien).
- Lokale behov for fleksible rammer (lokalt selvstyre).

Det finansielle ansvarsprinsipp innebærer at de som drar nytte av et tilbud også bærer kostnaden ved tilbudet. Uten krav om at utgiftene må tilpasses inntektene, også innenfor en avgrenset periode, vil konsekvensen kunne bli en urimelig forfordeling av en generasjon brukere av tjenester framfor en annen. At utgifter må tilpasses inntektene innenfor en avgrenset periode, bidrar derfor til å sikre en effektiv ressursbruk over tid.

Staten har ansvar for den nasjonaløkonomiske styringen. I dette ansvaret ligger blant annet å tilpasse de offentlige utgifter til hva som det nasjonaløkonomisk er rom for. Staten fastsetter derfor inntektsrammer for kommunesektoren, og balansekravet skal bidra til at utgiftene ikke overstiger inntektene. Selv om den reelle faren for at kommuner setter seg selv i en svært vanskelig økonomisk situasjon må anses som liten, har balansekravet også delvis vært motivert ut fra at staten ønsker å unngå å komme i en situasjon hvor en må inn med økonomiske «krisetiltak» i enkeltkommuner.

Kommuners behov for fleksible utgifts- og inntektsrammer kan stå i et motsetningsforhold til statens behov for styring med de offentlige utgifter. Etter departementets oppfatning tilsier likevel viktige hensyn at det stilles krav om balanse mellom inntekter og utgifter innenfor en avgrenset periode. Kommuner med økonomisk handlefrihet (driftsoverskudd) vil ikke ha vansker med å foreta strukturelle omlegginger innenfor rammen av balansekravet.

Departementet foreslår at årlig balanse i driftsbudsjettet opprettholdes som et minimumskrav. Flere forhold gjør det naturlig å knytte balansekravet til det enkelte år. For det første vil hovedtyngden av kommunens inntekter være relatert til budsjettåret. Inntektsskatten kommuner mottar er skatt innbetalt for dette året. Likeens er rammetilskudd og øremerkede tilskudd fra staten relatert til kommunale tjenester det året tilskudd utbetales. Departementet kan ikke se at det foreligger vesentlige hensyn som tilsier at skatte- og overføringsinntekter for kommende år bør kunne forskutteres og nyttes i driften før de er opptjent.

Budsjett- og regnskapssystem

Kommunelovutvalget som leverte sin innstilling i 1990, baserte sitt forslag på at kommuner og fylkeskommuner også i fortsettelsen skulle nytte et finansielt orientert budsjett- og regnskapssystem. I lovproposisjonen støttet departementet utvalgets standpunkt, men anga at en om noen år ville kunne vurdere spørsmålet på nytt. Internasjonalt registreres at den offentlige forvaltning i enkelte land går over fra rent bevilgningsorienterte budsjett- og regnskapssystemer til mer resultatorienterte systemer. Det er altså flere grunner for å vurdere valg av budsjett- og regnskapssystem på nytt.

Kommunelovutvalget antok at et finansielt budsjett- og regnskapssystem var best tilpasset formålet med kommunal virksomhet. Grunnlaget for kommunal virksomhet avviker på flere måter fra privat virksomhet:

- Kommunene baserer i stor grad sin virksomhet på årlige bevilgninger fra Stortinget, skatteinntekter med basis i de skattevedtak Stortinget årlig fattet, og betaling fra brukere med særskilt hjemmel i lov. Kommunal virksomhet som utelukkende er basert på egen inntjening, utføres kun i begrenset grad.
- Formålet med virksomheten er ikke å tjene organisasjonens egne interesser, men kommunens innbyggere og da som en del av det totale offentlige tjenestetilbud.
- Måten kommunesektoren får finansiert sin virksomhet på, indikerer klart at det vesentlige spørsmål ikke gjelder det økonomiske resultatet av virksomheten, men hvordan midlene fordeles mellom kommunens oppgaver. I motsetning til en privat virksomhet blir «bunnlinjen», det økonomiske resultatet, en kontrollpost og ikke et overordnet mål for virksomheten.
- Kommunen kan ikke slås konkurs eller innlede gjeldsforhandlinger. Kommunens kreditorer er sikret å få dekket sine krav uavhengig av det økonomiske resultat det enkelte år.

Et system som setter fokus på bruken av finansielle midler, og ikke bruk av ressurser, sikrer ikke nødvendigvis en effektiv utnyttelse av ressurser. Samtidig er imidlertid hovedoppgaven for kommunene å fordele midlene på en måte som sikrer innbyggerne mest mulig velferd, ikke å vurdere anskaffelser med sikte på inntjening. De langt fleste anskaffelser kommuner foretar må i prinsippet holdes opp mot alternative måter å anvende midlene på.

Departementet foreslår at det finansielle system beholdes. Dette begrunnes med :

- Kommunenes virksomhet er budsjettbasert i og med at ressursene strømmer inn mer som et resultat av beslutninger og regler enn som følge av salg av varer og tjenester.
- Formålet med konsekvent å periodisere (fordele) samtlige inntekter og utgifter er mer uklart for kommuner enn for private bedrifter. I et regnskap etter regnskapsloven og budsjett basert på tilsvarende prinsipper, foretas avskrivninger som følge av at det bygger på sammenstillingsprinsippet som ett grunnleggende prinsipp. Det viktigste formålet med avskrivninger for en privat bedrift er å opprettholde inntjeningsevnen. For kommuner er dette formålet mindre relevant.
- For kommuner er pengene virkemidlet for å oppnå politiske mål. Kommunene har ikke noe økonomisk formål med sin virksomhet. De økonomiske midlene er begrenset og må fordeles i henhold til de politiske målene. Årsbudsjettet har blant annet som oppgave å klargjøre hvilke økonomiske fullmakter administrasjonen har å forholde seg til i året. Slike fullmakter må gjelde samtlige nyanskaffelser og da angitt ved anskaffelseskostnaden.
- Et balansekrav anvendt på et resultatorientert budsjett- og regnskapssystem vil innebære en relativt sterk innstramning i forhold til dagens regler. Kommuneloven fastsetter at kommunestyret kan avsette midler i årsbudsjettet til bruk i senere budsjettår. Det skal budsjetteres med et driftsresultat som er tilstrekkelig til å dekke nødvendige avsetninger. Med unntak av krav om inndekning av tidligere års underskudd, tilligger det i dette systemet det enkelte kommunestyre å avgjøre størrelsen på «nødvendige avsetninger». En overgang til et resultatorientert budsjett- og regnskapssystem

- system vil innebære større grad av regulering når det gjelder «nødvendige avsetninger» i form av avskrivninger og «avsetninger for forpliktelser».
- I de land hvor en har gått over til resultatorienterte systemer, har reformene omfattet offentlig forvaltning samlet. Det er nære økonomiske relasjoner mellom lokal- og sentralforvaltningen, og ulike budsjett- og regnskapsprinsipper kan vanskeliggjøre håndteringen av økonomiske transaksjoner mellom forvaltningsnivåene. For staten er det nylig vedtatt å beholde det finansielle systemet. Departementet mener det kommunale systemet ikke bør avvike fra det statlige systemet i for stor grad.

Regnskapsregime

Med «regnskapsregime» sikter departementet til hvilken instans som fastsetter standarder for den kommunale regnskapsføringen. Departementet mener kommuneregnskapet som system har vært for lite dynamisk. Når det i 1990 ble tatt inn i regelverket et krav om at regnskapet skulle føres «i samsvar med god kommunal regnskapsskikk», var departementets ambisjon at det innenfor kommunesektoren selv kunne utvikles et «institutt» for å utvikle det konkrete innhold i «god kommunal regnskapsskikk» gjennom standarder. I praksis vil det dukke opp spesifikke problemstillinger som selv grunnleggende regnskapsprinsipper ikke gir et klart svar på hvordan skal håndteres. Det må på slike områder opparbeides standarder for registrering, måling og kommunikasjon. Innenfor regnskapet etter regnskapsloven er «god regnskapsskikk» utviklet i regi av en nå selvstendig stiftelse, og er i ny lov presisert som ett av regnskapsprinsippene. Her har brukerne gått inn og definert standarder innenfor rammen av regnskapslovgivningen. I kommuneregnskapet har en ikke hatt noe tilsvarende institutt som kan definere standarder i form av «god kommunal regnskapsskikk».

Departementet ser utviklingen av et slikt institutt som vesentlig for å gjøre kommuneregnskapet mer dynamisk. Et slikt institutt vil gradvis få økt betydning som følge av at departementet foreslår et mer prinsipp- og rammepreget regelverk for kommunale regnskaper. Departementet foreslår derfor at det etableres et eget «institutt» med bred deltakelse fra kommunesektoren, som kan utarbeide anbefalinger om «god kommunal regnskapsskikk». Et slikt institutt vil på sikt kunne ivareta oppgaver knyttet til kommunal regnskapsføring som departementet selv ivaretar i dagens system. Departementet foreslår at instituttet utvikles innenfor rammen av et finansielt, bevilgningsorientert kommuneregnskap.

Kapittel 5 Planlegging ut over året

I dette kapitlet behandles tre hovedspørsmål:

- Formålet med å drive økonomisk planlegging ut over årsperspektivet.
- Innholdet i den lovbestemte økonomiplanen.
- Forholdet mellom økonomiplanen og øvrig pålagt planlegging som kommuneplan, sektor- og handlingsplan og årsbudsjett.

Blant de saker kommunestyret skal fatte vedtak om, står kommunale planer i en særstilling. Gjennom fastsettelse av kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett avgjøres hvilke tiltak som skal gjennomføres de kommende år. I kom-

muneloven av 1992 ble økonomiplanen innført som et verktøy for å sikre den strategiske økonomiplanleggingen.

Departementet anser det som hevet over tvil at økonomiplanlegging har en egenverdi. Departementet går av den grunn i liten grad inn på spørsmålet om eventuelt å fjerne pålegget om utarbeidelse av økonomiplaner. Det har heller ikke fra kommunesektoren selv vært reist spørsmål om en slik endring. Spørsmålet er om dagens krav til form og innhold i økonomiplanen er hensiktsmessig og tilpasset formålet med planleggingen.

All planleggingsvirksomhet i kommunen må ses i sammenheng med økonomiplanleggingen. Formålet er å sikre at det er tatt hensyn til de økonomiske rammebetingelser ved fastlegging av aktivitetsnivå. Dette kan avledes fra to hensyn: hensynet til kommunaløkonomisk styring, og hensynet til nasjonaløkonomisk styring.

Departementet anser bestemmelsen om langsiktig økonomiplanlegging først og fremst som en måte å sikre at det skjer en rasjonell, forutseende og planlagt drift av kommunen. I den sammenheng er det vesentlig at kommunen søker å kartlegge bevegelsesrommet for handling. Kommuner som driver rasjonelt, vil selv kunne gjennomføre en planleggingsprosess som er tilfredsstillende ut fra målet om å utnytte ressursene best mulig. Reglene for økonomiplanlegging bør etter departementets oppfatning begrenses til hva som anses som nødvendig for å ivareta nasjonale hensyn. Dette gjelder hensynet til en demokratisk prosess, åpenhet mot kommunens egne innbyggere, og den økonomiske balansen på kort og lang sikt.

Departementet mener gjeldende regelverk er mer omfattende enn hva som kan anses nødvendig ut fra ovennevnte hensyn. Det stilles en rekke krav om obligatoriske oppstillinger på et relativt detaljert nivå. Ved en fortsatt vektlegging av formkravene til økonomiplanen vil en kunne risikere at dens betydning som premissleverandør for diskusjon, prioritering og styring reduseres.

Departementet foreslår derfor en betydelig forenkling av reglene knyttet til økonomiplanen. De detaljerte kravene i lovteksten foreslås forenklet, slik at det kun fastslås at kommunene skal ha en fireårig økonomiplan, som skal rulles en gang i året, og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i denne perioden. Videre foreslår departementet at departementets hjemmel til å fastsette forskrift med nærmere regler om økonomiplanen fjernes.

Det nære forhold mellom kommuneplanen og økonomiplan kommer direkte til uttrykk i gjeldende kommunelov. Økonomiplanen, som en plan for kommunen sin egen virksomhet, bør være tett koplet mot kommuneplanen som en plan for kommunen som samfunn. Samordning av planer er vesentlig, og de foreslåtte forenklinger i kommunelovens regler om økonomiplan, vil kunne få positiv virkning på arbeidet med en bedre samordning av de to planer. Kommuner er i tillegg pålagt å utarbeide planer innenfor avgrensede områder av kommunens virksomhet. Departementet foreslår et tillegg i loven ved at de tiltak kommuner påtar seg gjennom vedtakelse av planer for avgrensede deler av kommunens virksomhet, skal innarbeides i økonomiplanen. Departementet mener at dette er nødvendig dersom økonomiplanen skal kunne fylle sitt formål.

Kapittel 6 Nærmere om årsbudsjettet og årsregnskapet

I kapitlet behandles ulike forhold knyttet til årsbudsjettet og årsregnskapet som:

- Årsbudsjettet og årsregnskapets oppgaver.
- Dokumentenes brukere.
- Oppstilling og dokumentasjon av årsbudsjettet og årsregnskapet tilpasset brukernes behov.

Departementet ser det slik at kravene til oppstilling av årsbudsjett og årsregnskap primært bør ta utgangspunkt i kommuneorganisasjonens interne behov. Årsbudsjettet og årsregnskapet skal først og fremst være verktøy i styringen av kommunen. Kommunenes årsbudsjett og årsregnskap må imidlertid også tilpasses innbyggernes behov for kunnskap om hvordan fellesskapets midler anvendes, og statens behov for tilsyn og kontroll med kommunesektoren.

Årsbudsjettet

Kravene til oppstilling av årsbudsjettet må utformes slik at de samsvarer med de prioriteringer og fastsetting av inntektsrammer som må foretas av kommunestyret selv. Utformingen av kravene må være slik at de gir kommunestyret adgang til å drive en reell rammestyring av den kommunale virksomhet så lenge det har ivaretatt kravene om en helhetlig prioritering. Departementet foreslår at kommunestyrets bevilgningsvedtak framstilles som egen oppstilling. Oppstillingen skal omfatte hele kommunens virksomhet, være realistisk og satt opp på en oversiktlig måte. Departementet foreslår for øvrig at oppstillingen skal angi fordelingen av midler på virksomhetsområder i samsvar med den enkelte kommunes valgte organisering. Dette innebærer betydelige forenklinger i kravene til oppstilling av årsbudsjettet.

Departementet foreslår at det i tillegg til oppstilling over kommunestyrets bevilgningsvedtak, kan stilles krav om oversikter over inntekter og utgifter for kommunens samlede virksomhet. Oversikten er ikke bindende, slik bevilgningsvedtaket er, men anses som nødvendige av hensyn til den totale oversikt og styring.

Departementet vil understreke verdien av åpenhet i forvaltningen, og at det foregår en god dialog mellom den kommunale forvaltning og kommunens innbyggere knyttet til kommunale planer. Årsbudsjettet bør stå sentralt i denne dialogen som den sentrale plan for kommunens virksomhet det kommende året. Departementet vil anbefale kommuner å utarbeide redegjørelser om tjenestenes omfang og innhold i tilknytning til årsbudsjettet.

Årsregnskapet

Departementet foreslår at det tas inn en ny bestemmelse i kommuneloven om årsregnskapet og årsberetningen til kommunene. Denne bestemmelsen fastslår at kommuner har regnskapsplikt, det vil si plikt til å utarbeide årsregnskap og årsberetning for hvert kalenderår. Departementet foreslår også at det grunnleggende prinsippet om at det kommunale årsregnskapet skal være finansielt orientert fastslås i kommuneloven. I årsregnskapet skal en utgift eller inntekt registreres når den oppstår, selv om ut- eller innbetalingen først skjer på et senere tidspunkt. Regnskapet skal for øvrig føres i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk.

Departementet foreslår at det fastsettes i kommuneloven at det i årsberetningen skal gis opplysning om forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten og som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold som er av vesentlig betydning for kommunen.

Kapittel 7 Saksbehandlingsregler

Blant de spørsmål som behandles i dette kapitlet er:

- Adgangen til å avgi delte innstillinger, herunder om det i formannskap må være alminnelig flertall for ett av de forslag til årsbudsjett og økonomiplan som er fremsatt.
- Regler om avstemning over årsbudsjett og økonomiplan, herunder kravet om alminnelig flertall og adgangen til å avgi blank stemme.
- Kommunestyrets adgang til å delegere budsjettkompetanse.
- Årsbudsjettets bindende virkning, samt endringer i årsbudsjettet.
- Behandlingen av årsregnskapet.

Departementet mener det er behov for å lovfeste enkelte grunnleggende regler for behandlingen av økonomiplanen, årsbudsjettet og årsregnskapet. Det bør samtidig være vid adgang for kommuner til å supplere de grunnleggende regler.

Departementets lovforslag innebærer i korte trekk at:

- Kravet om alminnelig flertall ved fastsettelse og endringer i årsbudsjett og økonomiplan videreføres. Det foreslås ikke åpnet for å stemme blankt i 2. avstemningsrunde. Departementet anser som vesentlig at et alminnelig flertall som minimum bør stille seg bak det vedtatte budsjett, for at dette kan få tilstrekkelig legitimitet.
- De samme hensyn til flertall som gjør seg gjeldende i forhold til vedtak om årsbudsjett, er ikke i samme grad til stede ved innstilling om årsbudsjett. Departementet foreslår endringer som i praksis innebærer en utvidelse i adgangen til å avgi delte innstillinger. Formannskapet kan fremme et felles fullstendig forslag til årsbudsjett, eller formannskapet kan fremme to eller flere alternative men fullstendige forslag, hvor det fremgår hvilke representanter som stiller seg bak de ulike forslag.
- Kommunestyrets budsjettkompetanse foreslås presisert. Adgangen for kommunestyret, til å utøve utstrakt grad av mål- og rammestyring vil med forslaget bli utvidet som følge av at kravene til årsbudsjettets innhold reduseres vesentlig. Kommunestyret vil dermed i årsbudsjettet kunne fastsette bevilgninger som innebærer vide økonomiske fullmakter for underordnede organer, og knytte mål- og resultatkrav om tjenesteproduksjonen til de tildelte fullmakter. Det foreslås at kommunestyret ikke skal ha adgang til å delegere myndighet til å fastsette slike bevilgninger og slike mål- og resultatkrav som er knyttet til bevilgningene. På denne bakgrunn foreslår departementet at hjemmelen til å gi forskrift med nærmere regler om delegasjon av budsjettmyndighet oppheves.
- Kommunestyrets rett og plikt til å drive resultat- og bevilgningsstyring/kontroll, foreslås presisert.

Departementets forslag vil i praksis gi kommunestyret økt mulighet til mål- og rammestyring gjennom å fokusere på koplingen mellom bevilgningsrammer og resultatkrav.

Kapittel 8 Nasjonale informasjonssystemer om kommunal økonomi og tjenesteproduksjon

Bruken av informasjon om kommunal økonomi og kommunale tjenester, som grunnlag for dialog mellom forvaltningsnivåene har etter at kommuneloven av 1992 ble vedtatt, økt betydelig i omfang. Slik informasjon kan nyttes i dialogen mellom forvaltningsnivåene så vel i forhold til de økonomiske rammer som hvilke oppgaver som kan løses innenfor rammene og hvordan oppgavene løses. Rapportering av data fra kommuner er helt vesentlig for å kunne etablere nasjonale informasjonssystemer. Det ble i 1994 etablert et prosjekt med sikte på en bedre samordning av rapportering av data fra kommunesektoren (KOSTRA-prosjektet).

I kapittel 8 gjennomgår departementet behovet for å hjemle rapporteringssystemet KOSTRA (rapportering av økonomi og tjenestedata mellom kommune og stat) i kommuneloven. KOSTRA har som mål å utvikle en tverrgående og samordnet kjede for rapportering av økonomi- og tjenestedata mellom kommunene og staten. KOSTRA vil derved danne grunnlag for bedre sammenligninger og analyser enn det dagens rapporteringssystemer gir.

Omfanget i rapporteringssystemet KOSTRA tilsier at det bør sikres en hensiktsmessig og tilfredsstillende lovforankring. Etter en samlet vurdering anser departementet en forankring i kommuneloven som det beste alternativet. Departementet foreslår at det tas inn en bestemmelse i loven om at statlige myndigheter kan kreve at kommuner avgir data til bruk i nasjonale informasjonssystemer. Departementet anser det ikke som hensiktsmessig å gi detaljerte regler om slik avgivelse av data i loven. Slike forhold bør ut fra sin karakter reguleres i forskrift. Departementet foreslår derfor at det i bestemmelsen tas inn en hjemmel for departementet til å gi forskrift.

De nærmere regler om avgivelse av data må utarbeides i samråd med berørte departementer og kommunesektoren selv. Det organ som er opprettet for å samordne rapporteringen, hvor både staten og kommunesektoren er representert, vil kunne spille en betydelig rolle ved utformingen av regelverket.

Kapittel 9 Kommunale låneopptak

I dette kapitlet behandles spørsmål knyttet til opptak og nedbetaling av lån. Bruk av lån innebærer at det kan foretas anskaffelser i året som kan settes direkte inn i tjenesteproduksjonen uten at årets inntekter belastes. Belastningen på inntektene vil derimot komme i de etterfølgende år hvor rente- og avdragsutgifter knyttet til lånet skal betales. Bruk av lån er dermed et spørsmål om fordeling av økonomiske fordeler og forpliktelser mellom generasjoner. Departementet oppfatter følgende tematiske tredeling som hensiktsmessig:

- Kommuners adgang til å finansiere egne anskaffelser ved lån.
- Kommuners adgang til å oppta lån for videreformidling til andre.
- Hvordan lån kommuner tar opp bør avdras.

Egne anskaffelser

Å finansiere kommunale tiltak ved lån vil alltid medføre en reduksjon i tjenestetilbudet på lang sikt. Dette fordi deler av kommunens inntekter må dekke

betaling til kommunens långivere. Dette er midler som ellers kunne vært satt direkte inn i tjenestetilbudet.

Innenfor et finansielt budsjett- og regnskapssystem er lån i praksis metoden for å fordele en utgift når en ser bort fra oppsparing i forkant av utgiften (frivillige avsetninger). Som følge av at kommunale anskaffelser sjelden gir inntjening, innebærer lånefinansiering av anskaffelser at belastningen (utgiften) fordeles på framtidige kommunebudsjetter og generasjoner. Departementet vurderer i hvilke tilfeller slik fordeling av utgifter gjennom å oppta lån, er forsvarlig. Videre, hvordan fordelingen av utgiften i form av låneavdrag bør skje.

Etter departementets oppfatning er det ingen vesentlige forhold som taler for å finansiere den løpende drift ved lån. Lån til drift innebærer normalt ingen god kommunaløkonomisk styring. Samtidig vil slike lån kunne svekke den nasjonaløkonomiske styringen og lede til en ineffektiv bruk av samfunnets samlede ressurser over tid. Departementet foreslår som i dag et forbud mot å finansiere driftsutgifter ved opptak av lån.

Adgangen til å oppta nye lån er i dag knyttet til «kapitalformål». Dette begrepet savner noen presis avgrensning, og leder derfor til mange tvilstilfeller og behov for fortolkninger. Det er dermed et behov for mer presist å angi typer av anskaffelser hvor det vil være adgang til å oppta lån. En mer presis avgrensning er også vesentlig som følge av at departementet foreslår at statlig godkjenning av de fleste kommunale vedtak om låneopptak vil bortfalle. Etter departementets vurdering bør finansiering gjennom lån kun være et mulig alternativ for de anskaffelser som åpenbart har verdi ut over anskaffelsesåret. Dette gjelder bygninger, anlegg og varige driftsmidler. Begrensningen foreslås tatt inn i lovteksten.

Formidling av midler til andre

Loven er i dag uklar når det gjelder adgangen til å oppta lån for videreutlån og forskutteringer, for finansielle plasseringer og for å yte tilskudd.

Etter departementets vurdering bør prinsippet også ved formidling være om bruk av låneinstrumentet innebærer noen urimelig belastning for framtidige kommunebudsjetter og generasjoner. Dersom tiltaket gir en netto belastning på framtidige kommunebudsjetter uten at tiltaket har noen åpenbar nytteeffekt i forhold til de samme budsjetter, bør det ikke være adgang til å nytte lån.

Utlån og forskutteringer, hvor det er inngått avtale om at beløpet skal tilbakebetales/refunderes fullt ut, innebærer i prinsippet ingen netto belastning på framtidige kommunebudsjetter. At slike disposisjoner innebærer en finansiell risiko for kommunen, er etter departementets oppfatning ikke et tilstrekkelig tungtveiende argument til at slike disposisjoner bør begrenses rent generelt. Slike hensyn foreslås ivaretatt gjennom de alminnelige regler for kommuners finansforvaltning, jf. kapittel 11, og kommunale garantier jf. kap. 10. Det foreslås på denne bakgrunn en utvidet adgang til å oppta lån for videreutlån og til forskutteringer.

Når det gjelder tilskudd til andre og finansielle plasseringer, for eksempel i form av innskutt aksjekapital, er så vel belastningen på framtidige kommunebudsjetter som nytteeffekten av slike tiltak i forhold til de samme budsjetter,

uklar. Departementet foreslår derfor fortsatt begrensninger i låneadgangen for slike disposisjoner.

Låneavdrag

De nærmere regler for låneavdrag og øvrige lånevilkår er i dag regulert i forskrift. Departementet foreslår at hjemmelen til å gi forskrift tas ut av loven, og at de grunnleggende prinsipper for hvordan lånegjelden bør avdras, i stedet tas inn i loven. Det foreslås at reglene knyttes til kommunens totale lånegjeld og ikke til det enkelte lån som i dag. Dette vil gi kommunesektoren større fleksibilitet ved avtale om vilkår for det enkelte lån. For formidlingslån og forskutteringslån foreslås særskilte regler tilpasset særegenheten ved slike disposisjoner.

Kapittel 10 Kommunale garantier

I kapittel 10 drøftes tre hovedproblemstillinger. For det første innholdet i kommunelovens garantibegrep. Begrepet «garanti» i kommuneloven omfatter bare såkalte *tredjemannsgarantier* - dvs. garantier knyttet til forpliktelser andre måtte ha overfor en tredjeperson. De hensyn som ligger bak kommunelovens garantiregler, tilsier imidlertid at garantibegrepet i kommuneloven også bør omfatte selvstendige garantier. Dette innebærer at også f. eks. løfter om å dekke underskudd for en virksomhet, eller ved et enkelt arrangement, bør omfattes av garantireglene. Departementet foreslår å endre garantibestemmelsen i samsvar med dette.

Den andre hovedproblemstillingen som drøftes i kapittel 10, er spørsmålet om kravet til «særlig kommunal interesse» bør videreføres som kriterium for garantistillelse. Det fremheves her at kravet til kommunal interesse gir god mening i land der kommunenes kompetanse er positivt avgrenset, men at det er problematisk å bruke dette som avgrensningskriterium i norsk rett, ettersom kommunenes kompetanse her er negativt avgrenset. Kravet til kommunal interesse gjelder bare for garantier. Noe slikt krav er ikke stilt for andre disposisjoner kommunene gjør. Bakgrunnen for reglene er derfor ikke å avgrense kommunenes handlinger generelt til områder som i lov er definert som kommunal interesse. Reglene om garantier er satt for å begrense garantier i seg selv - ikke nødvendigvis formålet det garanteres for.

Betenkelighetene ved garantier knytter seg særlig til faren for å undervurdere risikoen for at garantien blir effektiv. Departementet har kommet til at kravet til særlig kommunal interesse bør oppheves. Kommuner kan redusere mulighetene for at garantiansvar som blir gjort effektive får vesentlige virkninger for tjenestetilbudet, gjennom å avsette midler til dekning av mulige tap. Departementet vil vurdere å få nærmere utredet et normgivende system for slike avsetninger. Inntil eventuelt et normgivende system for tapsavsetninger er etablert, har departementet kommet til at ordningen med automatisk statlig godkjenning av garantistillelser bør videreføres, likevel slik at mindre garantier kan unntas.

Den tredje problemstillingen er spørsmålet om forbudet mot garantier for næringsvirksomhet. Departementet foreslår at forbudet opprettholdes. Det dreier seg her om garantier for kommersielle formål som i hovedsak ligger utenfor det en kommune bør beskjeftige seg med, samtidig som kommunen

lett vil kunne bli utsatt for et press om å stille slike garantier. Garantier for en næringsvirksomhet i økonomiske vanskeligheter vil gjerne også være særlig risikable.

I kap. 10 foreslås det også å videreføre gjeldende ordning med forbud mot at kommuner pantsetter sine eiendeler til sikkerhet for andres forpliktelser.

Kapittel 11 Finansforvaltning

Kapitlet behandler spørsmål knyttet til kommunal finansforvaltning generelt. I tillegg ser en spesielt på konsernkontoordninger mange kommuner benytter, og forholdet til motregningsforbudet i gjeldende kommunelov.

Gjeldende kommunelov kan oppfattes som asymmetrisk i den forstand at loven er relativt detaljert når det gjelder kommuners økonomiske forpliktelser samtidig som den risiko kommuner kan påføres ved plassering av midler er lite vektlagt. Et unntak er disposisjoner som innebærer valutarisiko. Etter gjeldende rett har kommuner ikke anledning til å foreta disposisjoner som innebærer vesentlig valutarisiko. I departementets forskrifter av 25. januar 1993 kan kommuner som hovedregel ikke ta opp lån eller gjøre innskudd i utenlandsk valuta. Kommuner står for øvrig helt fritt til å velge plasseringsform og låneform.

Ved disposisjoner som gjelder plassering av likvider og lån av midler påtar kommuner seg som regel en type finansiell risiko. Finansiell risiko er knyttet til usikkerhet om den framtidige verdien av plasseringen i forhold til verdien på plasseringstidspunktet, altså avkastningen. Det vil ofte være en samvariasjon mellom grad av risiko og avkastningspotensialet på plasseringen. Etter departementets oppfatning er det særlige betenkeligheter knyttet til valutadisposisjoner, og foreslår derfor fortsatte begrensninger på slike disposisjoner.

Den løpende finansforvaltning må foretas av kommunens administrasjon. Det er viktig at administrasjonen har klare fullmakter å forholde seg til ved forvaltning av midlene. Departementet mener det er av stor betydning at de politiske myndigheter i kommunene prinsipielt tar stilling til hvor stor risiko som kan aksepteres, når fellesskapets midler plasseres i finansmarkedet for kortere eller lengre perioder.

Departementet foreslår derfor at det i kommuneloven tas inn en bestemmelse hvor kommunestyret pålegges å fastsette nærmere regler om egen kommunes finansforvaltning. Disse reglene er bindende for administrasjonen.

Kommunenes finansforvaltning bør etter departementets oppfatning baseres på følgende grunnleggende prinsipper:

- Forvaltningen skal sikre en tilfredsstillende avkastning på kommunens midler.
- Forvaltningen skal foregå på en slik måte at kommunen ikke påføres vesentlig finansiell risiko.
- Forvaltningen skal foregå slik at forpliktelser kan dekkes ved forfall.

Forslaget innebærer at det blir opp til det enkelte kommunestyre, å vurdere hvor stor risiko kommunen er villig til å påta seg ved plassering av likviditet, og ved opptak av lån.

Departementet vurderer i tillegg om gjeldende regelverk er til hinder for at kommuner inngår konsernkontoavtaler med sin(e) bankforbindelse(r).

Slike avtaler er et hjelpemiddel et økende antall kommuner benytter seg av, for blant annet å redusere sine omkostninger ved behov for kortsiktig likviditet. Slike avtaler innebærer at overskuddslikviditet i en enhet i kommunen, på en enkel måte kan utnyttes av andre enheter i kommunen, som har behov for ytterligere likviditet. En slik måte å finansiere behov for likviditet, er billigere for kommunen enn om den skulle ha tatt opp et regulært likviditetslån.

Departementet har registrert en betydelig usikkerhet om konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering er i strid med motregningsforbudet i gjeldende kommunelov § 53 nr. 2. Departementet mener at konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering ikke kan anses å bli rammet av motregningsforbudet i § 53 nr. 2. Vurderingen anses ikke som utvilsom. Det foreslås derfor å forandre loven slik at det uttrykkelig fremgår at denne type konsernkontoavtaler kan inngås for å unngå tvil om lovligheten av denne type avtaler.

Kapittel 12 Gjeldsforfølging overfor kommuner og fylkeskommuner

Departementet vurderer i dette kapitlet bestemmelsene om ulike typer av gjeldsforfølging. Gjeldende kommunelov legger særskilte begrensninger på adgangen til å iverksette gjeldsforfølgingstiltak overfor kommuner. Tradisjonelt har særreglene om gjeldsforfølging ovenfor kommuner blitt begrunnet med at de alminnelige reglene om enkeltinndrivelse, gjeldsforhandlinger og konkurs er et altfor inngripende tiltak og vanskelig lar seg forene med den type virksomhet som kommunene driver. Kommunene ivaretar sentrale samfunnsoppgaver med grunnleggende betydning for innbyggerne. Det er derfor nødvendig å legge forholdene best mulig til rette for at kommunene skal kunne utføre disse oppgavene.

Departementets anser at gjeldende regler tilfredsstillende de nødvendige hensyn som må tas til kommuners samfunnsmessige oppgaver, og foreslår kun mindre endringer av lovteknisk karakter.

Kapittel 13 Statlig tilsyn og kontroll

Dette kapitlet tar for seg statlige kontrollordninger med kommuners økonomiske disposisjoner. Staten har det overordnede ansvaret for den offentlige forvaltning. Den enkelte kommune vil samtidig ha det primære ansvaret for egen virksomhet og egen økonomi. Statlige kontrollordninger må finne sin plass i et system hvor nasjonaløkonomiske hensyn er avveid mot det lokale selvstyret på en hensiktsmessig måte. Kontrollordninger må klargjøre den enkelte enhets økonomiske ansvar heller enn å lede til uklare ansvarsforhold.

Departementet mener det kan skilles mellom to hovedtyper av statlige kontrollbehov:

- Behov for nasjonaløkonomisk styring.
- Behov for kontroll med bevilgningene.

Nasjonaløkonomisk styring kan innebære behov for å verne statlige myndigheter mot ansvar som følge av at kommuner har satt seg selv i en uheldig økonomisk situasjon.

Behovet for statlig kontroll med kommunenes bevilgninger kan knyttes til ønsket om at alle landets innbyggere skal være sikret et minimumsnivå av tje-

nestetilbud. For å sikre et likeverdig tjenestetilbud kan det være behov for statlige kontrollordninger.

Gjeldende kommunelov hjemler ulike statlige kontrollordninger med økonomiske disposisjoner:

- Krav om lovlighetskontroll av samtlige kommuners vedtak om årsbudsjett.
- Krav om godkjenning av alle kommunale vedtak som går ut på opptak av lån, garantier for lån.
- Krav om dispensasjon fra statlige myndigheter i særskilte tilfelle.
- Adgang for statlig myndighet til å prøve lovligheten av et vedtak av eget tiltak.

Krav om statlig godkjenning innebærer, til forskjell fra lovlighetskontroll, at et kommunalt vedtak først er gyldig når det er godkjent av staten.

Departementet mener statlige kontrollordninger med kommuners økonomiske disposisjoner primært skal ivareta nasjonaløkonomiske hensyn. Departementet kan ikke se at kontrollen av årsbudsjettet bør supplere ordninger med internkontroll, særreportering og klageadgang når det gjelder å sikre at det bevilges tilstrekkelige midler til bestemte formål. Gitt at disse ordningene fungerer tilfredsstillende, bør kontrollen av årsbudsjettet først og fremst omhandle spørsmål om økonomisk forsvarlighet ut fra balansen i budsjettet og økonomiplanen.

Departementet vurderer i kapitlet om den statlige kontrollen av økonomiske disposisjoner skal skje automatisk eller være betinget. En betinget kontroll innebærer at kommuner ikke underlegges kontroll så lenge den økonomiske styringen og de økonomiske resultater er tilfredsstillende. Kontrollen iverksettes hvis kommunen har satt seg selv i, eller på annen måte kommet i en vanskelig økonomisk situasjon. Det vil i alle kommuner kunne oppstå problemer som på lang sikt kan bli alvorlige hvis de får anledning til å utvikle seg over tid.

Departementet mener mange forhold taler for å gjøre kontrollordningene betinget. Det kan stilles spørsmål ved om man ved å opprette betingede mekanismer skaper insentiver til å unndra seg kontroll. En betinget kontroll kan også tenkes å ha en stigmatiserende effekt. Så lenge en ordning er automatisk vil slike insentiver ikke eksistere.

Departementet mener slike hensyn ikke kan være avgjørende, og foreslår derfor å gjøre lovlighetskontrollen av budsjettet og godkjenning av lån betinget. Kontrollen foreslås utløst ved ubalanse i årsbudsjettet og økonomiplanen, eller når kommunen ikke makter å dekke inn regnskapsmessige underskudd. Av hensyn til långivere og andre med betydelige fordringer på kommuner, foreslås etablert et register over kommuner og fylkeskommuner som er underlagt betinget statlig kontroll. Det foreslåtte registeret medfører at registrering der er nødvendig for at statlig godkjenning vil være bindende for medkontrahentene. Registeret skal videre ha positiv og negativ troverdighet og det skal være åpent for alminnelig innsyn.

Departementet foreslår at alle vedtak om å stille garanti fortsatt må godkjennes av departementet. Det kan imidlertid i forskrift gjøres unntak for garantier av mindre omfang.

Kapittel 14 Om forholdet til lov om interkommunale selskaper og kommunelovens regler om kommunale foretak

Lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper trådte i kraft 1. januar 2000. Et interkommunalt selskap (IKS) etter denne loven er et ansvarlig selskap som bare kan ha kommuner fylkeskommuner og andre interkommunale selskaper som deltakere. Kommuneloven gjelder ikke for et slikt selskap. Bestemmelsene om selskapenes økonomiforvaltning i lov om interkommunale selskaper er i stor grad parallelle med kommunelovens regler.

Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om å harmonisere bestemmelsene om økonomiforvaltning i lov om interkommunale selskaper til kommuneloven.

Det foreslås imidlertid nå å ta inn i lov om interkommunale selskaper en tilsvarende hjemmel til å gi forskrifter om informasjon om ressursbruk og tjenesteytelser, som den som foreslås i kommuneloven § 49. Dette vil gi departementet hjemmel til å sikre at det også for interkommunale selskaper vil kunne pålegges rapporteringsrutiner som gir informasjon til bruk i det generelle rapporteringssystemet for kommunesektoren (KOSTRA).

Kapittel 15 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å anslå de økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget til endringer i kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning generelt. Dette skyldes at reglene angir prinsipper og rammer for arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan og bestemte typer økonomiske disposisjoner. Følgende kan imidlertid angis om elementer i forslaget:

- Reduserte krav til innhold i årsbudsjett og økonomiplan gir rom for besparelser. Besparelsene vil likevel først realiseres dersom innholdet rent faktisk reduseres i kommuner.
- Forslaget innebærer at færre kommunale vedtak vil forutsette statlig kontroll. At færre vedtak må kontrolleres, kan isolert sett gi rom for mindre besparelser i fylkesmannsembetene og i departementet. Departementet og fylkesmennene vil imidlertid fortsatt utøve et tilsyn.
- Forslaget om en betydelig reduksjon i antall kommunale vedtak om lån som kreves godkjent av departementet, kan medføre at banker og andre långivere øker ressursbruken ved kredittvurdering av kommuner. Effekten av dette vil være dyrere lån for kommunene. Det er vanskelig å anslå hvor mye renteutgifter vil øke, og økningen vil variere mellom kommuner.
- Forslaget om å opprette et register (elektronisk) over kommuner og fylkeskommuner som er underlagt betinget statlig kontroll innebærer et ubetydelig merarbeid for departementet, men vil kunne dekkes innenfor eksisterende rammer.
- Forslaget om hjemmel for departementet til å kreve data rapportert fra kommunesektoren innebærer en formalisering av gjeldende system. Isolert sett vil krav til rapportering fra kommunesektoren til staten kreve økte ressurser både i sentral- og lokalforvaltningen. Slik rapportering skal nyttes i nasjonale informasjonssystemer som vil være til nytte i effektiviseringsarbeid så vel sentralt som lokalt. Dette gir rom for gevinster.
- Det foreslås opprettet et uavhengig organ for utarbeiding av anbefalinger om «god kommunal regnskapsskikk». Isolert sett vil et slikt organ kreve nye ressurser. Utarbeiding av anbefalinger vil samtidig redusere aktiviteter knyttet til regnskapsfaglige vurderinger i kommuner.

Kapittel 16 Lovtekst og spesialmotiver

Dette kapitlet inneholder merknader til lovforslaget og samlet forslag til endringer i Kommuneloven av 1992.

2 Bakgrunn for lovrevisjon

2.1 Innledning

Innenfor kommunal sektor har det de siste 10 år skjedd en betydelig utvikling. Kommuneloven av 1992 må antas å ha medvirket til endringer i den kommunale organisering, nye driftsformer er etablert og nye styringsmodeller er introdusert. Hensikten med endringene er å finne i behovet for en mest mulig demokratisk og effektiv kommuneforvaltning.

Med et økende fokus på om kommunal sektor utnytter sine ressurser på en formåls- og kostnadseffektiv måte, faller det naturlig at en søker etter styringsmodeller som ivaretar slike krav. Samtidig er det representative demokrati og politisk skjønn sentrale begreper i kommuneforvaltningen. Det innebærer at kommunale beslutninger kan være basert på andre verdier enn de rent økonomiske. Styringsverktøy som kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett må ta høyde for dette, likeså lovgivningen som regulerer slike planer.

Departementet varslet i kommuneøkonomiproposisjonen for 1998 (St. prp. nr. 61 (1996-97)) en gjennomgang av kommunelovens økonomibestemmelser. Det var flere årsaker til dette:

- Et generelt behov for å vurdere reglernes hensiktsmessighet med jevne mellomrom.
- Departementet hadde i 1992 varslet en vurdering av de(t) grunnleggende budsjett- og regnskapsprinsipp(er) for kommunesektoren.
- Kommunenes Sentralforbund (KS) og daværende Norges kemner- og kommunekassererforbund (NKK) hadde nedsatt en arbeidsgruppe for å vurdere kommunelovens budsjett- og økonomiregler.
- Departementet hadde i 1994 tatt initiativ til rapporteringsprosjektet KOSTRA. Gjeldende krav til oppstillinger av årsbudsjett og årsregnskap legger betydelig vekt på statistiske behov.

2.2 Kommuneloven av 1992

Kommuneloven av 1992 har nå virket i vel 7 år. Loven, som i hovedsak gir regler for kommunal organisering og saksbehandling, inneholder også regler om økonomisk planlegging og forvaltning i kommuner. Bestemmelsene er i hovedsak å finne i lovens kapitler 8 og 9. Et spesielt trekk ved dette regelsettet er en omfattende bruk av hjemler for forskrifter. Dette har vært praksis også i tidligere kommunelovgivning. For deler av økonomiforvaltningen, som for eksempel årsregnskap og regnskapsføring, følger reglene i sin helhet av forskrifter. «Forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper» står her sentralt.

Kommuneloven av 1992 bygger på innstillingen fra Kommunelovutvalget (NOU 1990:13). Parallelt med utvalgsarbeidet gjennomførte daværende Kommunaldepartement en omfattende revisjon av budsjett og regnskapsforskriften. Disse forskriftene ble fastsatt i 1990 og gjort gjeldende fra og med budsjett- og regnskapsåret 1991. Som følge av at det i forskriftene fra 1990 i noen

grad ble foretatt endringer som ville gjøre tilpasninger til ny lovgivning mer smidig, innebar endringene av forskriftene i 1993, som følge av ny kommune-lov, snarere tilpasninger enn dyptgripende endringer. I realiteten har derfor dagens regler vært praktisert i nær 10 år.

Kommunelovutvalget anbefalte i sin innstilling at kommunene skulle nytte et finansielt (bevilgningsorientert) budsjett- og regnskapssystem. Dette innebar at det gjeldende budsjett- og regnskapssystem ble foreslått videreført. Departementet fulgte opp utvalgets anbefaling i forslaget til ny lov, og Stortinget sluttet seg senere til departementets forslag. I lovproposisjonen (Ot. prp. nr. 42 (1991-92)) uttales likevel:

«Departementet vil imidlertid vurdere om det om noen tid kan være riktig å sette i gang et mer langsiktig utredningsarbeid for å vurdere prinsippene for kommunal regnskapsføring.»

Departementet har blant annet gjennom det omfattende utviklingsprosjektet om kommunal rapportering (KOSTRA), fulgt opp signalene fra lovproposisjonen. I det utredningsarbeid som departementet har foretatt internt, er også andre deler av regelverket enn de som gjelder årsbudsjettets og årsregnskaps innhold vurdert.

2.3 KOSTRA

Daværende Kommunaldepartement tok i 1994 initiativ til et fellesprosjekt mellom statlige myndigheter og kommunesektoren om rapportering av data fra kommunesektoren til staten. At det var Kommunaldepartementet som tok et slikt initiativ var naturlig av flere årsaker:

- Departementet har ansvaret for samordningen av statlige tiltak overfor kommunesektoren.
- Departementets stortingsmelding om forholdet mellom staten og kommunene (St. meld. nr. 23 (1992-93)) hadde påpekt behovet for å bedre den generelle rapportering om kommunal økonomi og kommunale tjenester.
- Departementet hadde selv ansvaret for innholdet i kommunenes regnskapsrapportering.

I forhold til kommunelovens regler er det særlig oppfølgingen av regnskapsrapporteringen som er relevant. Regnskapet har også en vesentlig plass i rapporteringen samlet, både til eksterne brukere og for interne formål.

For private bedrifter har den alminnelige regnskapslovgivningen gått inn og regulert regnskapets innhold slik det skal presenteres for eksterne brukere. Regnskap tilpasset budsjettet er den enkelte bedrifts anliggende så lenge regnskapslovens krav ivaretas. Flere forhold gjør et helt tilsvarende system vanskelig å gjennomføre for kommunene:

- Kommunens innbyggere skal sikres demokratisk kontroll gjennom et meningsfullt innsyn i kommunens planer (årsbudsjetter) og resultatene i forhold til dette.
- Staten har behov for at kommunen i sine årsbudsjetter tilpasser seg de årlige inntektsrammer.
- I tillegg til typer av inntekter, kostnader og økonomiske resultater som utgjør elementene i private bedrifters regnskaper, er det særlig relevant for kommunene hvilke (tjeneste)formål utgifter inntekter og kostnader er

relatert til.

I KOSTRA-prosjektet har det vært nyttet betydelige ressurser på å avveie eksterne brukeres behov, med de behov den enkelte kommune har for å definere regnskapets innhold. Det samme har vært tilfelle for forholdet mellom årsbudsjettet og årsregnskapet. Det har i prosjektet vært utviklet modeller for å avveie de ulike hensyn, i et samarbeide mellom kommunesektoren og staten. Modellen har vært prøvet ut i kommuner, og det har vært foretatt tilpassinger med bakgrunn i de erfaringer som er vunnet. Den tilpassede løsning har senere vært prøvet ut i flere kommuner.

Det ble i prosjektet tidlig klart at kravene i lovverket om budsjettets innhold burde nedtones, mens det måtte stilles krav til regnskapets innhold som ivaretok både den enkelte kommunes behov for et fungerende styringsredskap, og eksterne brukeres behov for kunnskap om kommunesektorens ressursbruk.

De forslag til regler om budsjettets og regnskapets innhold som foreslås i proposisjonen, er i stor grad basert på de erfaringer departementet har høstet i KOSTRA-prosjektet.

2.4 Forenkling av statlig regelverk

Kommunal- og regionaldepartementets gjennomgang av kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning var i funksjon da prosjektet «Et enklere Norge» ble etablert. Et av motivene for departementets gjennomgang av kommunelovens regler var nettopp muligheten for å kunne gjennomføre forenklinger uten at vesentlige hensyn ble rammet. Et slikt motiv er sammenfallende med formålet med gjennomgangen av det øvrige regelverket rettet mot kommunesektoren.

2.5 Utviklingsarbeid i kommunesektoren

Norges Kemner og kommunekassererforbund (nå Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring) og Kommunenes Sentralforbund satte i 1996 ned en arbeidsgruppe som hadde som oppgave å vurdere kommunelovens årsbudsjett- og økonomiregler ut fra brukerne (les kommunene) sine behov.

Arbeidsgruppen la fram sin rapport i 1998. Rapporten ble senere behandlet i de styrende organer i NKK. Rapporten ble den gang ikke behandlet av styret i KS.

Arbeidsgruppen konkluderer i sin rapport med at hensyn til brukernes behov tilsier en rekke endringer i kommuneloven og i forskrifter gitt i medhold av loven. Arbeidsgruppen la vekt på at gjeldende regler oppfattes som detaljregulerende, og at lovgivningen i stedet bør angi rammer og grunnleggende prinsipper. Arbeidsgruppen påpeker at kompetansen i kommunene har utviklet seg betydelig i forhold til den tid hvor gjeldende regler ble utformet. Innenfor sektoren selv vil det kunne utvikles anbefalinger om sunn økonomiforvaltning. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at dagens detaljerte regelverk hemmer en slik utvikling.

3 Økonomisk styring i offentlig forvaltning

3.1 Innledning

Kommunelovutvalget (NOU 1990:13) tok utgangspunkt i følgende hovedhensyn for lovregulering av kommunenes økonomiske disposisjoner:

- a) Nasjonal styring av kommune.
- b) Økonomisk internstyring som sikrer en forsvarlig økonomiforvaltning og effektiv ressursutnyttelse.
- c) Sikring av reell demokratisk innflytelse på økonomiske disposisjoner fra folkevalgte og velgere i nåtid og fremtid.

Kommunelovgivningen har lagt til grunn at styring av den kommunale virksomhet skjer gjennom årlige bevilgninger. § 45 i gjeldende kommunelov fastsetter at

«Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunenes og fylkeskommunenes inntekter i budsjettåret og anvendelsen av disse.»

Det er samtidig et krav til kommunens årsregnskap at det kan foretas direkte jamføringer mellom de regnskapsførte beløp og de tilsvarende budsjetterte beløp.

Kommunelovens formål er i henhold til § 1 å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap med sikte på en bærekraftig utvikling. I bestemmelsen fremheves hensynet til optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser med sikte på å kunne gi et best mulig tjenestetilbud.

I boken «Kommunal organisering» (1997) er det påpekt at effektiv styring av den enkelte kommune forutsetter informasjon og forståelse om hvordan kommuner oppnår resultater. En klassisk kritikk av offentlig forvaltning er at styringen er innrettet mot innsatsfaktorer (eks. budsjetter og bemanning) i tilbudet, og ikke mot resultater i form av kompetanseheving i skolen, forbedret helse eller færre sosiale problemer mv.

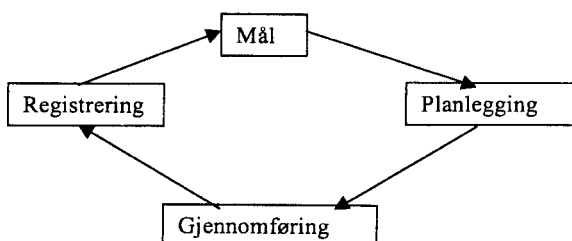
Mål- og resultatstyring er viktig for å kunne ivareta prinsippet i kommunelovens formålsbestemmelse om optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser med sikte på å kunne gi et best mulig tjenestetilbud. I gjennomgangen av økonomibestemmelsene i kommuneloven har departementet derfor lagt vekt på at bestemmelsene bør utformes slik at mål- og resultatstyring kan anvendes i kommunene. Dette gjelder særlig kommunelovens bestemmelser om styringsredskap, det vil si årsbudsjett, årsregnskap, årsberetning, samt økonomiplan og KOSTRA.

I dette kapitlet ser departementet nærmere på hva økt fokus på mål- og resultatstyring kombinert med bevilgningsstyring innebærer for nasjonal styring av kommunesektoren, økonomisk internstyring, samt folkevalgte og velgeres reelle demokratiske innflytelse på økonomiske disposisjoner.

3.2 Hva er mål- og resultatstyring?

Økonomisk styring handler om å få til en best mulig forvaltning av virksomhetens ressurser. Formålet er å holde virksomheten innenfor de økonomiske rammer som er angitt. Målstyring er en form for styring som innebærer fokus på sammenhengen mellom målsettinger og de resultater som oppnås. Andre styringsformer er regelstyring og verdistyring. Regelstyring er kontroll av atferd gjennom etablering av formelle regler. Verdistyring er kontroll av atferd gjennom de verdier og normer som utvikles i virksomheten.

Et økonomisk styringssystem kan fremstilles som en lærings sirkel, jf. «Økonomistyring i det offentlige» (Busch et al, 1999):



Figur 3.1 Økonomistyring - Lærings sirkel

Mål: Et mål kan defineres som en ønsket fremtidig tilstand. Det å vite hva en vil er en grunnleggende forutsetning for å kunne styre. Målene bør være resultatbeskrivende. Det betyr at de skal beskrive det resultat som skal oppnås, og ikke de aktiviteter som er nødvendige for å nå et mål. Resultatmålene bør dessuten være objektivt målbare, tidsbestemte, realistiske og utviklende.

Planlegging: Etter at resultatmålene er definert, må det utarbeides konkrete handlingsplaner for å realisere målene. Virksomheten må skissere hvilke tiltak som kan gi de ønskede resultater. Planleggingen må følgelig gjøres med utgangspunkt i resultatmålene.

Gjennomføring: Gjennomføring innebærer iverksettning av de planlagte aktivitetene.

Registrering: Virksomheten må etter gjennomføringen registrere resultatet og sammenligne dette med resultatmålet. Denne evalueringen er nødvendig for læring og videre planlegging. Først etter gjennomføringen er det mulig å vurdere om styringen har fungert, gjennom å sammenligne forventede, planlagte resultater med virkelig oppnådde resultater. Dette kan medføre at gjennomføringen fortsetter som før, målet omformuleres eller iverksettelse av tiltak for å sikre bedre måloppnåelse.

3.3 Nasjonal styring av kommuneforvaltningen

Kommunelovens formålsbestemmelse legger vekt på hensynet til overordnede nasjonale interesser. I NOU 1990:13 begrunnet kommunelovutvalget behovet for nasjonal styring av kommunesektoren med at kommuneforvaltningen står for en vesentlig del av produksjonen, sysselsettingen og etterspørselen i norsk økonomi. Det er i første rekke tre hovedhensyn knyttet til nasjonal styring som er relevante i kommunelovsammenheng: styring av samlet ressursbruk på kort og mellomlang sikt, styring av ressursbruken på lengre sikt og prioritering av velferdsoppgavene.

I statens økonomiske styring er mål- og resultatstyring lagt til grunn som ett grunnleggende prinsipp. I stortingets bevilgningsreglement er det slått fast at de resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives i budsjettforslaget, jf. § 2. I henhold til § 13 skal opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår gis i vedkommende budsjettproposisjon.

I St. meld. nr. 23 (1992-93) så Regjeringen nærmere på forholdet mellom staten og kommunene. Her ble det slått fast at «Regjeringa vil leggje eit mål- og resultatstyringsperspektiv på utforminga av statlege verkemiddel.» Det ble samtidig fastslått at dette vil bli gjort innenfor rammene av det kommunale selvstyret. Detaljert mål- og resultatstyring vil kun være en aktuell styringsform i forbindelse med nasjonale satsningsområder hvor retningslinjene for slik styring er klare. På øvrige områder må resultatrapportering være koplet mot de mer generelle målene for kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

I St.meld. nr. 23 (1992-93) ble retningslinjene for resultatrapporteringen mellom staten og kommunene trukket opp. For at staten skal kunne ivareta det overordnede ansvaret overfor kommunesektoren, er løpende tilbakemelding om utviklingen i kommunene en forutsetning. Meldingen legger derfor vekt på at det utvikles enhetlig og samlet informasjon om effekten av statens politikk, både innen økonomi og tjenesteyting.

KOSTRA-prosjektet ble igangsatt i 1994 som en direkte oppfølging av stortingsmeldingen. Det forelå på dette tidspunkt flere rapporter som pekte på svakheter i informasjonsutvekslingen mellom staten og kommunesektoren. Bakgrunnen for prosjektet var knyttet til både innholdet i informasjonen om kommunal ressursbruk og til prosedyrer for utveksling av informasjon. Innholdsmessig var det vanskelig å knytte data om økonomi til data om tjenesteproduksjon på en entydig måte. Det var også vanskelig å sammenligne kommuner. Prosedyremessig var informasjonsutvekslingen mellom kommunesektoren og staten lite samordnet og den foregikk lite effektivt.

KOSTRA har som overordnet mål å bringe frem relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Ved hjelp av KOSTRA skal det skaffes et bedre grunnlag for oppfølging og vurdering av kommunenes ressursbruk og for sammenligninger kommunene imellom. Dette krever utvikling av gode indikatorer som illustrerer kommunenes prioriteringer, ressursbruk og tjenesteproduksjon. Informasjonen skal gi grunnlag for bedre statlig og kommunal styring og bedre dialog mellom kommunene og innbyggerne. KOSTRA-arbeidet tar sikte på en forenkling av innrapporteringen fra kommunesektoren til staten, bl.a. med utgangspunkt i prinsippet om at dataene i størst mulig grad skal være nyttige for både kommunesektoren og staten.

For staten vil KOSTRA gi et bedre grunnlag for vurdering av kommunenes ressursbruk i forhold til nasjonale mål, herunder bedre grunnlag for tilsyn i regi av regional statsforvaltning. KOSTRA vil også effektivisere datautvekslingen mellom kommunesektoren og staten og gi mer relevant og pålitelig offisiell statistikk. Grunnlagsmaterialet fra KOSTRA vil bidra til bedre analyser av kommunale utgiftsbehov som underlag for inntektssystemet og kostnadsberegning av reformer.

3.4 Økonomisk internstyring

I NOU 1990:13 påpekte kommunelovutvalget at et grunnleggende mål for en kommunes virksomhet må være å gi størst mulig velferd til befolkningen innenfor de rammer av økonomisk og lovgivningsmessig karakter som Storting og Regjering har satt. Størst mulig velferd vil måtte bety at befolkningens

preferanser skal avspeiles i de valg og prioriteringer som foretas, samt at tilgjengelige ressurser blir utnyttet mest mulig effektivt. Etter utvalgets syn er en sentral oppgave for kommuneloven å støtte opp under og gi mulighet for en slik velferdsmaksimering.

Kommunelovens formålsbestemmelse legger vekt på hensynet til optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser med sikte på å kunne gi et best mulig tjenestetilbud. Departementet ser på mål- og resultatstyring som viktig for å kunne ivareta dette prinsippet, også internt i kommunesektoren.

Mål- og resultatstyring forutsetter at det formuleres resultatmål. Departementet erkjenner at det i kommunal virksomhet kan være vanskelig å finne gode objektive resultatmål. Vi viser i den forbindelse til følgende sitat fra boken «Økonomistyring i det offentlige» (1999, s. 227):

«Målstyring forutsetter at resultatene måles. Uten resultatmålinger er det ikke mulig å diskutere grad av måloppnåelse, og verdien av de andre fasene reduseres sterkt. Det beste er om resultatene kan måles på en objektiv måte. Men ettersom det i mange offentlige virksomheter er vanskelig å finne gode objektive mål, bør andre resultatmålinger aksepteres. Dette kan være resultatindikatorer eller mer kvalitative vurderinger. Selv om slike målinger kan kritiseres for å være mangelfulle eller lite objektive, kan de sette i gang prosesser som fører til læring om hvordan virksomheten kan bli bedre. Og det er tross alt det viktigste.»

I offentlig sektor legges det stor vekt på planlegging som styringsinstrument. Planer står i en særstilling blant de beslutninger kommunestyret og fylkestinget skal fatte. Det er antatt at god planlegging vil lede til en bedre ressursutnyttelse. Planlegging som styringsinstrument må imidlertid bygge på resultatmålene for virksomheten. Dersom resultatmålene er uklare, vil selv ikke det beste planleggingssystem kunne sikre god styring.

Plan- og bygningsloven av 1985 gir utførlige bestemmelser om kommunal planlegging. Betydningen av at det drives planlegging i kommunene kommer klart til uttrykk også i kommuneloven. I kommuneloven § 5 er det inntatt en prinsippbestemmelse om planlegging, med henvisning til plan- og bygningslovens regler. Kommuneloven stiller for øvrig krav til planlegging gjennom årsbudsjett og økonomiplan. I tillegg til plan- og bygningslovens og kommunelovens bestemmelser, er det også i særlover inntatt bestemmelser om at det skal drives planlegging innenfor avgrensede deler av kommunens virksomhet. Det har også vært stilt krav om utarbeidelse av planer som vilkår for utbetaling av statlige tilskudd.

I henhold til § 17-1 i plan- og bygningsloven kan Regjeringen stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling i kommuner som skal legges til grunn for planleggingen etter denne lov. I følge § 19 i plan- og bygningsloven skal fylkeskommunen utarbeide en fylkesplan for hvert fylke. Plan- og bygningsloven § 20-1 fastsetter at det i hver kommune skal utarbeides en kommuneplan. Denne planen skal inneholde en langsiktig og en kortsiktig del.

Kommuneloven § 5 fastsetter at kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet og at fylkeskommunen skal utarbeide en fylkesplan. Planene skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen og fylkeskommunen, og av de økonomiske ressurser

som vil stå til rådighet, slik disse framgår av økonomiplanen. Her uttrykkes det nære forhold mellom kommuneplanleggingen og den økonomiske planlegging av kommunens virksomhet. Kommuner skal i henhold til § 44 i kommuneloven en gang i året vedta en rullerende økonomiplan. Den skal legges til grunn ved kommunens eller fylkeskommunens budsjettarbeid og øvrige planleggingsvirksomhet.

Plan- og bygningslovens regler om kommuneplanleggingen og kommunelovens regler om økonomiplanlegging har som formål å sikre en helhetlig og samordnet planlegging. Etter departementets oppfatning utfyller plan- og bygningslovens og kommunelovens planleggingsbestemmelser hverandre på en helhetlig måte.

Årsbudsjettet er en bindende plan for kommuner og fylkeskommuners virksomhet i året. I årsbudsjettet vil kommunestyret kunne fastsette mål og resultatkrav og hvilke økonomiske rammer disse skal realiseres innenfor. I årsregnskapet og årsberetningen vil kommunestyret få informasjon om dette er oppnådd. Departementet ser på det som viktig at kommunestyrets prioriteringer, samt de målsettinger og premisser årsbudsjettet bygger på skal komme tydelig fram i årsbudsjettet. Dette vil bidra til at brukerne av årsbudsjettet får tilgang til relevant informasjon.

Departementet ser det slik at KOSTRA vil kunne gi grunnlag for bedre kommunal internstyring. KOSTRA-data vil gi et bedre grunnlag for planlegging og budsjettering, ved at nøkkeltallene gir mulighet for å vurdere måloppnåelse i forhold til politiske prioriteringer, og ved at man kan identifisere områder av kommunens virksomhet der det er behov for omstillings- og effektiviseringstiltak. KOSTRA vil gi kommunene et bedre grunnlag for sammenligning med andre kommuner og med private løsninger («benchmarking»). Denne kunnskapen kan styrke beslutninger knyttet til budsjettering, brukerorientering og effektivisering av tjenesteproduksjonen. Ved sammenligning med andre kommuner, vil den enkelte kommune kunne finne fram til kommuner som har nyttige erfaringer om bl.a. effektiv organisering av kommunal administrasjon og tjenesteproduksjon.

3.5 Reell demokratisk innflytelse

Kommunelovens formålsbestemmelse legger vekt på hensynet til det lokale demokrati. I NOU 1990:13 trakk kommunelovutvalget frem sikring av reell demokratisk innflytelse på økonomiske disposisjoner fra folkevalgte og velgere i nåtid og framtid som et grunnleggende hensyn ved utformingen av regler for økonomistyring i kommuner. Kommunelovutvalget trakk særlig frem de folkevalgtes muligheter for reell styring og innbyggernes krav på muligheter for innsyn og kontroll når det gjelder økonomiske disposisjoner.

Departementet ser det slik at mål- og resultatstyring har betydning for kommunestyrets rolle i den kommunale økonomistyringen. Kommunestyret vil som det overordnede organ i et system med mål- og resultatstyring ha som viktig oppgave å trekke opp hovedlinjene for virksomheten gjennom å fastsette resultatmål og hvilke økonomiske rammer disse skal realiseres innenfor. Mål- og resultatstyring vil kunne gi grunnlag for økt bruk av rammebudsjettering i kommunene. Den enkelte virksomhet kan dermed gis handlefrihet til å

planlegge hvordan resultatmålene skal nås, samt gjennomføre de planlagte aktivitetene. Frihet til disponering av ressurser er koplet til mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring forutsetter samtidig god rapportering. Årsregnskapet og årsberetningen vil gi informasjon om hvorvidt kommunen har realisert målene for tjenesteytingen innenfor fastsatte rammer. Departementet legger også til grunn at KOSTRA vil kunne bedre de folkevalgtes styring gjennom å gi informasjon om produktivitet, prioritering og dekningsgrader.

Departementet vil understreke verdien av åpenhet i forvaltningen, og at det foregår en god dialog mellom kommunen og innbyggerne. Årsbudsjettet bør stå sentralt i denne dialogen som den sentrale plan for kommunens virksomhet det kommende året. Departementet vil anbefale kommuner å utarbeide redegjørelser om tjenestenes omfang og innhold i tilknytning til årsbudsjettet. Departementet ser klare fordeler med slike redegjørelser i forhold til å engasjere innbyggerne i den kommunale planlegging. Departementet legger samtidig til grunn at årsregnskapet og årsberetningen vil gi innbyggerne informasjon om kommunens økonomi og tjenesteyting på de ulike sektorene.

I KOSTRA er det forutsatt at informasjonen om produktivitet, prioritering og dekningsgrader også vil gi grunnlag for bedre dialog mellom kommunene og innbyggerne. Denne informasjonen vil eksempelvis gi innbyggerne grunnlag for å stille spørsmål om hvorfor egen kommune bruker mindre ressurser på et tjenestoområde enn andre sammenlignbare kommuner.

4 Det kommunale budsjett- og regnskapssystem

Kommunelovgivningen har lagt til grunn at styring av den kommunale virksomhet skjer gjennom årlige bevilgninger. Fokus har vært de midler kommunen kan forvente å motta, og hvordan midlene fordeles på tjenestoområder og aktiviteter. Dette kommer klart til uttrykk både i eldre og gjeldende kommunelovgivning. I gjeldende kommunelov § 45 nr. 1 heter det at «Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunenes og fylkeskommunenes inntekter i budsjettåret og anvendelsen av disse.»

Den offentlige forvaltning i enkelte land har gått over fra rent bevilgningsorienterte budsjett- og regnskapssystemer til resultatorienterte systemer lik dem private bedrifter anvender. Med et økende tilfang av ledere som kommer fra privat virksomhet, tar flere til orde for å innpasse styringsteknikker fra privat sektor i kommuneforvaltningen. En arbeidsgruppe nedsatt av Kommunenes Sentralforbund (KS) og daværende Norges Kemner- og kommunekasserforbund (NKK) har argumentert for at norske kommuner bør ta i bruk samme regnskapssystem som private bedrifter. Gruppen anbefalte at tilsvarende prinsipper ble lagt til grunn for kommunebudsjettet. Departementet har på denne bakgrunn vurdert behovet for endringer i de kommunale budsjett- og regnskapsregler.

4.1 Grunnleggende prinsipper i de kommunale budsjett- og regnskapsregler

Kommunal virksomhet har i liten grad et økonomisk formål. Kommuner er pålagt en rekke tjenester hvor det samtidig er lagt klare begrensninger på muligheten til å kreve betaling fra brukerne direkte. I stedet baserer kommunene i stor grad sin virksomhet på årlige bevilgninger fra Stortinget, skatteinntekter med basis i de skattevedtak Stortinget årlig fatter, og betaling fra brukere med særskilt hjemmel i lov. Til forskjell fra private bedrifter gir det liten mening å tale om «utgift til inntekts ervervelse», fordi det ved nyanskaffelser sjelden ligger noen inntjeningsmulighet. Tvert imot vil nyanskaffelser ordinært medføre netto utgifter, og alternative anskaffelser må derfor vurderes opp mot hverandre. Anskaffelser foretas for å dekke behov i befolkningen, og inntjeningsmulighetene er sterkt begrenset. Her vil derfor inntektene på sikt sette en definitiv ramme for de utgifter kommunen maksimalt kan pådra seg. Gjennom at Stortinget ved lov eller ved bevilgning setter inntektsrammer for kommunene, begrenser en samtidig kommunenes mulighet til å pådra seg utgifter. I seg selv vil det å fastsette inntektsrammer kun virke begrensende på utgiftene på lang sikt. For å begrense kommunale utgifter også på noe kortere sikt, noe som er ansett som nødvendig av hensyn til nasjonaløkonomisk styring, er staten derfor avhengig av å supplere inntektsstyringen med særskilte lovgivningstiltak. Gjennom å innta krav til budsjettbalanse i kommunelovene, har staten lagt begrensninger på de utgifter den enkelte kommune kan pådra seg det enkelte år. Utformingen av balansekravet har endret seg en del over tid. I kapittel 4.2 vurderer departementet berettigelsen av et særskilt balansekrav i lovgivningen, og om balansekravet bør relateres til årsbudsjett-

tet, som i dag. Alternativet er å relatere balansekravet til en noe lengre periode, eksempelvis kommunestyreperioden.

Inntekter og utgifter håndteres ulikt alt avhengig av hvilket budsjett- og regnskapssystem som anvendes. Som nevnt i innledningen til kapitlet gjør flere forhold det aktuelt å vurdere dagens kommunale budsjett- og regnskapssystem på nytt. For denne vurderingen vises det til kap. 4.3. Her vurderes også en evt. etablering av eget råd for «god kommunal regnskapsskikk».

I kap. 4.4 og 4.5 behandler departementet håndteringen av kapitalkostnader, samt avsetninger og nærmere regulering av denne type disposisjoner i det kommunale regnskapssystem.

4.2 Om krav til balanse mellom inntekter og utgifter i kommuneloven

Et balansekrav innebærer at inntektene innenfor en avgrenset periode setter en rettslig ramme for hvilke økonomiske forpliktelser som kan pådras innenfor den samme periode. Stramheten i balansekravet kan vurderes ut fra hvilken tidsperiode kravet gjelder, og ut fra hvilke økonomiske forpliktelser kravet innbefatter. Et balansekrav som ser flere budsjettperioder i sammenheng vil være mindre stramt enn et balansekrav for det enkelte budsjettår. Likeens vil styrken i balansekravet reduseres dess flere unntak fra kravet om balanse som gis for typer av økonomiske forpliktelser.

Gjeldende rett

Kommunelovens krav om budsjettbalanse er i dag knyttet til årsbudsjettet. Reglene er gitt i lovens §§ 46 nr. 2 og 48 nr. 1. Kommuneloven § 46 nr. 2 stiller krav til kommunestyret om at «det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, ordinære avdrag og nødvendige avsetninger.» Loven stiller altså ikke krav om at inntektene skal dekke samtlige utgifter i budsjettåret. Kravet er relatert til driften. Investeringsutgifter, samt salg av eiendom er holdt utenom. Med «driftsresultat» siktes det til skatteinntekter, statlige driftstilskudd, samt vederlag og gebyrer fratrukket alle direkte driftsutgifter slik som lønninger, forbruksmateriell mv. Utgifter ved investeringer finansieres på ulike måter. Rundt halvparten finansieres ved lån. Loven stiller krav om at de årlige utgifter kommuner har med å betjene lånet (renter og ordinære avdrag) skal dekkes av de årlige driftsinntektene (skatteinntekter mv.). Å legge opp til å finansiere renter og ordinære avdrag gjennom inntekter for eksempel fra salg av fast eiendom, vil derfor være i strid med kravet om budsjettbalanse.

Det stilles i tillegg krav om at driftsresultatet også skal dekke «nødvendige avsetninger». Om «nødvendige avsetninger» heter det i forarbeidene at «avsetninger til fond til bestemte formål bør foretas når det er på det rene at kommuner står overfor oppgaver det ikke kan eller bør opptas lån til, og som vil kreve så store utgifter at de ikke kan påregnes dekket på et enkelt års budsjett, eller når kommunen må forvente en sterk økning i utgiftene eller nedgang i inntektene.» I kommuneloven § 48 nr. 1 er det inntatt en bestemmelse om at det «i årsbudsjettet kan avsettes midler til bruk i senere budsjettår.» I loven ligger det altså en klar oppfordring til å sette av noe av årets driftsinntekter til bruk i senere år. Slik bruk kan være større investeringer, men også i

form av å tære på oppsparte midler dersom inntektene svikter et år. I praksis vil derfor kommunen kunne budsjettere med et underskudd på den løpende driften, forutsatt at kommunen tidligere år har avsatt tilstrekkelig med midler til å dekke underskuddet. En slik situasjon, hvor kommunen tærer på sine driftsreserver, vil imidlertid ikke kunne vare ved over flere år. Når det gjelder avsetninger, vises det også til kap. 4.5.

Om høringsutkastet

Etter departementets oppfatning tilsier viktige hensyn at det stilles krav om balanse mellom inntekter og utgifter innenfor en avgrenset periode. Slike hensyn gjelder effektiv utnytting av begrensede ressurser, rettferdig fordeling mellom generasjoner samt statens behov for tilstrekkelig styring med de totale offentlige utgifter. Et balansekrav innebærer samtidig statlig inngripen i det lokale selvstyret. Departementet fant ikke at et balansekrav innebar noen klart urimelig begrensning av det kommunale selvstyret, samtidig som et slikt krav i kommuneloven ivaretok andre viktige hensyn.

Det finansielle ansvarsprinsipp innebærer at de som drar nytte av et tilbud også bærer kostnaden ved tilbudet. En finansieringsmodell basert på dette prinsippet vil sikre effektivitet i økonomien, noe som er et selvstendig mål. Prinsippet kan anvendes innenfor det enkelte år, men også over tid. Uten et krav til balanse, vil kommunen kunne finansiere sine driftsutgifter ved å ta opp lån. På kort sikt vil kommunen dermed kunne tilby et bedre tjenestetilbud enn hva kommunens faktiske inntekter i året gir rom for. En slik praksis har imidlertid som konsekvens at senere kommunestyre må redusere tjenestetilbudet for å kunne betjene gjelden ved det lånefinansierte forbruket. Dermed forringes gevinsten som ligger i å kunne prioritere tiltak med størst mulig velferdsgevinst. At utgifter må tilpasses inntektene også innenfor en avgrenset periode, bidrar derfor til å sikre en effektiv ressursbruk over tid. Uten krav om at utgiftene må tilpasses inntektene, også innenfor en avgrenset periode, vil konsekvensen kunne bli en urimelig forfordeling av en generasjon brukere av tjenester fremfor en annen. Departementet anser effektivitet i økonomien, og en rettferdig fordeling over tid som viktige hensyn.

Staten har ansvar for den nasjonaløkonomiske styringen. I dette ansvaret ligger blant annet å tilpasse de offentlige utgifter til hva som det nasjonaløkonomisk er rom for. Tatt i betraktning den betydning kommunesektoren har for nasjonaløkonomien, er det legitimt at staten besitter tilstrekkelige virkemidler for å påvirke utgiftsveksten i kommunesektoren. Sentralt her står de inntektsrammer for kommunesektoren som Stortinget årlig fastsetter. Ved endringer i inntektsrammer fra det ene året til det neste, må det foretas en avveining mellom hva som er ønskelig ut fra velferdspolitiske målsettinger, og hva som er økonomisk forsvarlig. Inntektsrammer alene sikrer imidlertid ikke at en slik avveining følges opp av lokale myndigheter. For å gjøre inntektsstyringen effektiv mener departementet det er nødvendig, gjennom lovgivningen, å sikre at lokale myndigheter ved fastsettelse av sine årsbudsjetter eller økonomiplaner, lojalt følger de signaler som ligger i inntektsrammene.

Primæransvaret for en god kommunaløkonomisk styring tilligger det enkelte kommunestyre. Kommuners behov for fleksible utgifts- og inntektsrammer kan stå i et motsetningsforhold til statens behov for styring med de

offentlige utgifter. Dette vil være særlig merkbart i perioder der det føres en stram finanspolitikk. Kommuner kan stå ulikt rustet i møtet med en trangere kommuneøkonomi. Kommuner med en sunn økonomi og økonomisk handlefrihet, kan møte innstramningene ved å redusere driftsoverskuddet uten at det får noen direkte konsekvenser for tjenestetilbudet. For kommuner uten økonomisk handlefrihet kan økonomiske innstramninger få konsekvenser for tjenestetilbudet. Dersom mulighetene for det er til stede, kan det midlertidig tæres på oppsparte reserver. Mangler slike muligheter, innebærer et balansekrav at det må foretas utgiftskutt.

I forbindelse med strukturelle omlegginger i det kommunale tjenestetilbudet, kan det oppstå «pukkeeffekter» med ekstra utgifter i omleggingsfasen. Igjen gjelder at kommuner med økonomisk handlefrihet (driftsoverskudd) ikke vil ha vansker med å foreta strukturelle omlegginger innenfor rammen av balansekravet. For kommuner uten nødvendig handlefrihet innebærer imidlertid balansekravet at i og for seg fornuftige strukturelle omlegginger kan bli vanskeligere å gjennomføre fordi øvrige tjenesteområder blir skadelidende i omleggingsfasen. Departementet foretok i St.meld. nr 38 (1990-91) en oppsummering av erfaringer knyttet til prosjekter under «frikommuneforsøket». Få av forsøkene gjaldt unntak fra kommunelovens økonomibestemmelser. Et av forsøkene gjaldt imidlertid et forsøk i Steinkjer kommune som ga fritak fra kommunelovens krav om budsjettbalanse for en avgrenset periode hvor det ble foretatt strukturelle endringer i tjenestetilbudet. Kommunens erfaringer med forsøket beskrives som gode, først og fremst knyttet til at den omsøkte omstilling lot seg gjennomføre uten vesentlige konsekvenser for det øvrige tjenestetilbudet. Kommunen hadde imidlertid i flere år etter at forsøket var avsluttet, et akkumulert driftsunderskudd. Dette illustrerer at den innstramning tidligere års underskudd krever, i praksis kan vise seg vanskelig å få til.

På tross av at de fleste land i den nasjonale lovgivningen stiller krav om balanse i kommuners årsbudsjetter, foreligger det beskjeden dokumentasjon på effekten av slike krav. Dette kan ha sammenheng med at balansekrav er ulikt formet mellom land og/eller at balansekravet over tid er gitt et annet innhold. Dette vanskeliggjør så vel oppstilling av tidsserier for det enkelte land som sammenligninger mellom ulike land.

De få studier av effekter av balansekrav som finnes, er i hovedsak foretatt i USA og med grunnlag i analyser av regionale myndigheters disposisjoner når slike opererer under ulike rammebetingelser i form av ulike utforminger av krav til budsjettbalanse. Hovedkonklusjonen som kan trekkes av disse studiene er likevel rimelig klar. Regionale myndigheter som ikke står overfor et krav om årlig budsjettbalanse, vil gjennomgående ha et svakere årsresultat enn myndigheter som møter et slikt krav. Studiene viser at balansekrav har effekt på beslutningene rundt budsjettet, og at en uten definerte budsjettbetingelser har et press mot underskudd i året. Selv om motivet om å legge seg opp reserver er likt for alle, reduseres måloppnåelsen jo svakere balansekravet er, og måloppnåelsen er svakest for myndigheter uten fastsatt krav til budsjettbalanse.

Som et relevant land å sammenligne seg med, var svenske kommuner i en periode på 1990-tallet underlagt et regime hvor det ikke var stilt krav om årlig budsjettbalanse. I 1997 foreslo den svenske Regjering (prp nr 52 (96-97)) at

krav om årlig budsjettbalanse ble gjeninnført, om enn med et noe annet og i praksis strammere innhold enn tidligere. I årene uten balansekrav viste det seg at kommuner i økende grad forskjøv inndekningen av utgifter, med økende gjeldsbelastning som resultat.

Departementet foreslo på bakgrunn av ovennevnte at det i kommuneloven fortsatt ble stilt krav om balanse mellom inntekter og utgifter innenfor en avgrenset periode. Departementet mente videre at kravet om balanse fortsatt burde relateres til årsbudsjettet. For det første vil hovedtyngden av kommunens inntekter være relatert til budsjettåret. Inntektsskatten kommuner mottar er skatt innbetalt for dette året. Likeens er rammetilskudd og øremerkede tilskudd fra staten relatert til kommunale tjenester det året tilskuddene utbetales. Det samme gjelder inntekter fra brukerbetaling som faktureres ut fra de kommunale tjenester samme år. De nevnte inntekter utgjør hovedtyngden av kommunens inntekter.

Et særtilfelle vil være en forutsigbar og midlertidig svikt på inntektssiden. Har kommunen i utgangspunktet ingen handlefrihet og står uten reserver, vil kommunen formelt sett måtte redusere utgiftene det året svikten oppstår. Departementet vurderer imidlertid en slik situasjon som mindre aktuell. For statlige tilskudd vil det generelt ikke være tale om noen forventet og midlertidig svikt. Når det gjelder eventuell svikt i kommuners skatteinntekter, vil en slik svikt fra og med år 2000 umiddelbart bli kompensert gjennom inntektssystemet for de fleste kommuner. Dette gjelder enten svikten er forventet eller kommer uforutsett. Størrelsen på inntekter fra brukerbetaling vil i all hovedsak være bestemt av politiske beslutninger i den enkelte kommune. Etter departementets oppfatning vil derfor en midlertidig inntektssvikt ikke kunne begrunne noen utvidelse av perioden for balanse mellom inntekter og utgifter.

I det forsøk som ble gjennomført i Steinkjer var begrunnelsen at kommunen ønsket å foreta strukturelle endringer i tjenestetilbudet, og at det i perioden frem til endringene var gjennomført ville påløpe merutgifter. Et krav om balanse i årsbudsjettet vil kunne være et hinder for gjennomføring av slike endringer dersom kommunen står uten økonomisk handlefrihet i utgangspunktet, eller ikke har muligheter til å foreta omdisponeringer uten at lovpålagte oppgaver blir berørt. Kravet vil med andre ord være problematisk for kommuner som ikke har en sunn økonomi.

Etter departementets oppfatning bør uønskede utslag av innstramminger eller strukturelle omlegginger primært unngås ved at kommuner søker å opprettholde en sunn økonomi. Kommuner med sunn økonomi vil være kjenne tegnet ved at de har reserver å tære på i nedgangstider. Regelverket bør søke å støtte opp om dette. Dette krever at kommuner innretter seg slik at en til en hver tid har midler til å møte uforutsette forhold innenfor rimelighetens grenser, og samtidig driver en strategisk planlegging med sikte på å strukturere tjenestetilbudet best mulig i forhold til innbyggernes behov.

Høringsinstansene

Høringsinstansene slutter seg til eller har ikke merknader til departementets forslag om å videreføre et særskilt krav om balanse mellom inntekter og utgifter i kommuneloven. Høringsinstansene er imidlertid delt når det gjelder spørsmålet om balansekravet bør relateres til budsjettåret, eller en noe lengre

periode. Et klart flertall slutter seg til departementets forslag om å relatere balansekravet til budsjettåret, uten videre merknader. Søndre Land kommune uttaler:

«Søndre Land kommune erkjenner at erfaring både fra eget og andre land tilsier at en åpning for at en kommune et enkelt år skal kunne budsjettere med underskudd, for noen vil kunne bety at en skyver problemene foran seg. En vurderer dette forhold så vidt vesentlig at en finner å kunne slutte seg til departementets konklusjon.»

Nord-Trøndelag fylkeskommune uttaler også:

«Fylkeskommunen slutter seg også til at det fortsatt skal være krav til balanse knyttet til det enkelte årsbudsjett. Hovedargument for dette er at inndekningskrav ikke skal skyves ut i tid, samt at statsbudsjettets bevilgninger er ett-årige og ikke alltid forutsigbare.»

Flere instanser påpeker at forslaget ikke bryter med hva instansen selv oppfatter som fornuftige prinsipper for egen styring. Aust-Agder fylkeskommune påpeker at et årlig balansekrav kan gi kommuner insentiver til å være i forkant med omstillinger. Enkelte instanser er likevel helt eller delvis uenige i at balansekravet relateres til budsjettåret. Telemark fylkeskommune uttaler:

«Erfaringa har vist at det på kort sikt kan oppstå så store negative endringar både på utgiftssida og inntektssida at det ikkje er praktisk mogleg å foreta omfattande innsparingar med full verknad for årsbudsjettet. Fylkestinget bør ha fullmakt til å gjere unntak frå balansekravet i årsbudsjettet dersom økonomiplanen over 4 årsperioden er i balanse.»

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet merker seg at et klart flertall av høringsinstansene finner å kunne slutte seg til et krav om balanse mellom inntekter og utgifter relatert til det enkelte budsjettår. Flere kommuner og fylkeskommuner peker på det uheldige i å «*skyve problemene foran seg*», slik et fravær av krav om årlig budsjettbalanse ville åpnet for. Enkelte av høringsinstansene er imidlertid urolige over de negative konsekvenser et slikt balansekrav i gitte situasjoner kan tenkes å få for tjenestetilbudet. Dette hensynet gjør at disse instansene i stedet foreslår å relatere balansekravet til økonomiplanperioden.

Det er viktig at det kommunale tjenestetilbudet kan baseres på stabile rammebetingelser. Her har både staten og kommunene selv et ansvar. Skatteinntektene er ut fra sin størrelse og sin karakter det element på inntektssiden som tidligere har virket mest destabiliserende. Når det gjelder svikt i kommuners skatteinntekter, vil en slik svikt fra og med år 2000 umiddelbart bli kompensert gjennom inntektssystemet for de langt fleste kommuner. Dette gjelder enten svikten er forventet eller kommer uforutsett. Kun kommuner med høye skatteinntekter vil ikke få rettet opp en skattesvikt i året gjennom ordningen med løpende inntektsutjevning. Størrelsen på brukerbetalingsinntekter vil i all hovedsak være bestemt av politiske beslutninger i den enkelte kommune. Heller ikke for statlige tilskudd er det rimelig å tale om noen uventet svikt. Etter departementets oppfatning er det derfor ikke relevante forhold på inntektssiden som kan begrunne noen utvidelse av perioden for balanse mellom inntekter og utgifter.

På den annen side vil kommunenes behov for fleksible utgiftsrammer i det minste på kort sikt stå i motsetningsforhold til statens behov for kontroll med de samlede offentlige utgifter. Dette kan særlig gjelde i perioder med behov for en stram finanspolitikk. Det kan ikke utelukkes at balansekrav i visse tilfeller vil kunne få negative konsekvenser for det velferdstilbudet som ønskes lokalt. Uønskede negative konsekvenser kan imidlertid unngås av kommunene selv, dersom kommuner prioriterer å opprettholde en økonomi hvor de har økonomisk handlefrihet. Departementet viser til at det i gjeldende kommunelovgivning ligger en oppfordring nettopp til å avsette midler, slik at kommunen har reserver som kan nyttes dersom det på utgiftssiden skjer uventede økninger. Gjennom slike reserver kan kommunen unngå at særskilte forhold på utgiftssiden får noen umiddelbare og negative konsekvenser for tjenestetilbudet. Om de særskilte forhold på utgiftssiden varer ved, må det imidlertid vurderes hvilke konsekvenser dette skal ha for tjenestetilbudet. Denne vurdering måtte i så fall vært foretatt, også om balansekravet ble relatert til økonomiplanperioden.

Departementet ser det også som et problem å relatere et balansekrav til perioden for økonomiplanen, når denne omfatter to kommunestyreperioder. Når ett kommunestyre har overlatt til neste kommunestyre å sørge for inndekning av utgifter, kan handlefriheten for dette kommunestyret bli sterkt innskrenket. Å foreta innstramminger kan virke belastende, og når innstramminger skjer som følge av merforbruk i foregående kommunestyreperiode blir ansvarsforholdet unødig uklart.

Departementet mener for øvrig at det er et sunt prinsipp å opparbeide seg reserver for bruk senere år, enten dette gjelder investeringer eller for å møte ekstraordinære forhold på utgiftssiden. Departementet frykter at å relatere balansekravet til økonomiplanperioden, vil svekke insitamentet til å avsette reserver for bruk senere år. Departementet mener dermed at de hensyn som ligger bak et krav til balanse mellom utgifter og inntekter best ivaretas ved å relatere kravet til budsjettåret.

4.3 Om budsjett- og regnskapssystem for kommuner

Departementet vurderer i dette kapitlet to spørsmål. Det første spørsmålet gjelder valg av regnskapsprinsipper og dermed budsjett- og regnskapssystem for kommuner (4.3.1). Det andre spørsmålet gjelder etablering av et eget råd for «god kommunal regnskapsskikk», som kan gi anbefalinger om håndtering av ulike typer hendelser i regnskapet, til støtte for praktikere lokalt og andre interesserte (4.3.2).

4.3.1 Budsjett- og regnskapssystemer

Kommuner nytter i dag et budsjett- og regnskapssystem som bygger på andre prinsipper enn de private bedrifter og øvrige virksomheter som har regnskapsplikt etter regnskapsloven nytter seg av. De prinsipper kommuner nytter seg av, avviker også fra de prinsipper statsbudsjettet og statsregnskapet bygger på. Det er ikke gitt at kommuner bør basere sine regnskaper, og dermed også sine budsjetter, på andre prinsipper enn de som nyttes av private bedrifter, eller de staten nytter ved sin budsjettering og regnskapsføring. Valg

av budsjett- og regnskapsprinsipper bør likevel ta utgangspunkt i virksomhetens karakter og eventuelle egenart. Om en finner at den kommunale virksomhet i sin karakter på vesentlige punkter avviker fra den statlige virksomhet og/eller den virksomhet som utøves i private bedrifter, kan det tenkes at det kommunale budsjett- og regnskapssystem bør avspeile nettopp dette forhold.

Boks 4.1 Regnskapssystemer

I studier utgitt av foreningen for nasjonale regnskapsorganisasjoner (IASC og IFAC) opereres det med følgende hovedkategorier av regnskapssystemer for offentlige myndigheter: a) Kontantregnskap b) Modifisert kontantregnskap c) Modifisert kostnadsregnskap d) Kostnadsregnskap

a) Kontantregnskap

Et kontantregnskap er et regnskap som kun registrerer inn- og utbetalinger. Det er betalingstidspunktet som avgjør hvilken periode en transaksjon henføres til. Det foretas ikke noen form for periodisering av transaksjonene. Inn- og utbetalinger i et kontantregnskap kan eksempelvis være knyttet til anskaffelser av driftsmidler, verdipapirer, avdrag på lån og betaling for tjenester. I kontantregnskapet blir hele kjøpesummen for varige driftsmidler registrert i regnskapet i betalingsåret.

b) Modifisert kontantregnskap

Et modifisert kontantregnskap inneholder som i et rent kontantregnskap alle transaksjoner hvor det har skjedd en inn- eller utbetaling samme år. Det inkluderer imidlertid også alle inn- og utbetalinger som foretas i en viss periode (eksempelvis 60 dager) i det påfølgende året som gjelder transaksjoner foretatt i regnskapsåret. Slike transaksjoner kan registreres som kortsiktig gjeld eller som en kortsiktig fordring ved årsslutt. Transaksjonene kan alternativt registreres som inn- og utbetalinger i året selv om disse fysisk ikke er foretatt før i det påfølgende år. Heller ikke i et modifisert kontantregnskap er det kostnadene som rapporteres i regnskapet. I et modifisert kontantregnskap inngår således hele kjøpesummen for varige driftsmidler heller enn forbruket av driftsmidlene i tjenesteproduksjonen. Et modifisert kontantregnskap vil heller ikke gi informasjon om langsiktige forpliktelser som er påløpt i året, slik som for eksempel pensjonsforpliktelser.

c) Modifisert kostnadsregnskap

I et modifisert kostnadsregnskap er det utgiften heller enn kostnaden ved bruk av innsatsfaktorer som vanligvis registreres i regnskapet. En utgift oppstår ved anskaffelse av varer og tjenester som medfører en betalingsforpliktelse. I et modifisert kostnadsregnskap registreres slike forpliktelser uavhengig av om det er betalt for anskaffelsen i regnskapsåret. I motsetning til i et kontant- og modifisert kontantregnskap, er altså tidspunkt for betaling uten betydning. Imidlertid blir utgifter ikke fordelt mellom regnskapsår, selv ikke når anskaffelsen først skal tas i bruk i V senere regnskapsår. Varige driftsmidler som inngår i tjenesteproduksjonen flere år framover avskrives fullt ut i anskaffelsesåret også i et modifisert kostnadsregnskap. Av den grunn vil en i et modifisert kostnadsregnskap få rapportert kostnaden knyttet til anskaffelser av varer og tje-

nester heller enn kostnaden knyttet til forbruket av innsatsfaktorer i tjenesteproduksjonen.

d) Kostnadsregnskap

I et kostnadsregnskap registreres økonomiske hendelser i den perioden de inntreffer, uavhengig av når inn- eller utbetaling skjer. Siktemålet er å si noe om forbruket av varer og tjenester (innsatsfaktorer) for å oppnå den tilsktede produksjonen eller salg. Det medfører at verdiforringelsen av de varige driftsmidlene heller enn kjøpesummen registreres i årsregnskapet. Ved salg av eiendeler er det kun gevinsten eller tapet i forhold til den bokførte verdien som inngår i regnskapet. I et kostnadsregnskap er det aktuelt å ta med urealiserte gevinster og tap som inntekter og kostnader i årsregnskapet. Dette kan for eksempel være urealiserte gevinster og tap på verdipapirer som oppstår ved endringer i aksjekurser mv.

Budsjett- og regnskapssystemer basert på ulike prinsipper, fører til ulike måter å håndtere inntekter og utgifter på i regnskapet (og budsjettet). Ser en på «utgift» kan både betalingstidspunktet, anskaffelsestidspunktet og anvendelsestidspunktet være relevant for regnskapsføring av en anskaffelse. I boks 4.1 er vist de hovedformer for regnskaps- og budsjettssystemer en opererer med internasjonalt.

Gjeldende rett

Kommunene fører et finansielt orientert regnskap i tråd med kommuneloven og budsjett- og regnskapsforskriftene. Kommuneregnskapet er arbeidskapitalorientert i og med at bevilgningsregnskapet skal vise all tilgang og anvendelse av midler. Arbeidskapitalen er lik differansen mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld. Det innebærer at kommuneregnskapet sier noe om kommunens evne til å dekke sine betalingsforpliktelser på kort og lang sikt.

Et grunnleggende regnskapsprinsipp i kommuneregnskapet er at regnskapet skal føres etter anordningsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at alle kjente utgifter/utbetalinger og inntekter/innbetalinger i året skal tas med i bevilgningsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når regnskapene avsluttes. At transaksjonen er «kjent» innebærer at varer og tjenester må være levert/utført eller mottatt i regnskapsperioden. Det er dermed ikke betalingstidspunktet som er avgjørende for regnskapsføringen, men som hovedregel anskaffelses- og anvendelsestidspunktet, (jf. det modifiserte/rene kostnadsregnskapet).

I kommuneregnskapet blir varige driftsmidler utgiftsført i sin helhet i anskaffelsesåret. Dette fører som regel til en ubalanse mellom inntekter og utgifter. Ubalansen salderes ved at bruk av lånemidler inntektsføres i bevilgningsregnskapet. I tillegg blir varige driftsmidler aktivert i balanseregnskapet i anskaffelsesåret. I følge budsjett- og regnskapsforskriftene bør kommunene foreta ordinære avskrivninger av varige driftsmidler i balanseregnskapet. Hensikten med disse avskrivningene er primært å synliggjøre verdiforringelsen av de varige driftsmidlene. Kommunene er ikke pålagt å føre ordinære avskrivninger i sine driftsregnskaper (tilsvarende resultatregnskap).

I driftsregnskapet føres ordinære avdrag på lån knyttet til varige driftsmidler. Det er ikke stilt krav om noen belastning i driftsregnskapet for varige driftsmidler som ikke er finansiert ved opptak av lån. Kommuneloven angir at det i budsjettet og regnskapet skal være tatt med «nødvendige» avsetninger. Ut over reglene om inndekning av underskudd, avsetninger av overskudd på kommunaltekniske tjenester og ubrukte statstilskudd øremerket bestemte formål, er det ikke nærmere angitt hva som ligger i begrepet «nødvendige avsetninger». Det er derfor overlatt til det enkelte kommunestyret å avgjøre hvor store avsetninger som skal foretas som følge av kapitalslitet i året.

Om høringsutkastet

Departementet vurderte i høringsutkastet om det også for norske kommuner bør foreslås en overgang til et resultatorientert budsjett- og regnskapssystem (kostnadsbasert). Ut fra en totalvurdering foreslo departementet imidlertid at dagens finansielle system beholdes som grunnstamme i det fremtidige kommunale budsjett- og regnskapssystem. Departementet pekte likevel på at konklusjonen ikke var opplagt, da det var fordeler og ulemper knyttet til de ulike systemer.

Departementet mente at det finansielle system er best tilpasset kommunenes formål. Kommunenes virksomhet er budsjettbasert i og med at ressursene strømmer inn mer som et resultat av beslutninger og regler heller enn som følge av salg av varer og tjenester. Dette medfører at budsjettet blir det sentrale styringsinstrument i kommuneforvaltningen. I kommunebudsjettet foretas den interne fordelingen av ressursene mellom de forskjellige enhetene i kommunen. Budsjettet er i sin karakter finansielt orientert. Det skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året og anvendelsen av disse midlene. Det er tre hovedspørsmål som må avklares i budsjettssammenheng. Hvor store midler er til disposisjon for den kommunale virksomheten i det kommende året? Hvordan skal disse fordeles på de oppgaver kommunen er satt til å ivareta? Hvordan skal de midler som er disponert til de enkelte oppgaver anvendes? Alle disse tre spørsmålene vedrører anskaffelse og anvendelse av finansielle midler.

Departementet mente at formålet med konsekvent å periodisere samtlige inntekter og utgifter var mer uklart for kommuner enn for private bedrifter. I et regnskap etter regnskapsloven og budsjettet basert på tilsvarende prinsipper, foretas avskrivninger som følge av «sammenstillingsprinsippet», som er et av de grunnleggende regnskapsprinsipper loven bygger på. I boken «Finansregnskap» påpeker Johnsen og Kinserdal følgende om avskrivninger:

«I tradisjonelt finansregnskap blir et varig driftsmiddel på investeringstidspunktet vurdert til kostpris, og avskrivninger er en kostnadsfordeling av investeringsutgiften (minus eventuell utrangeringsverdi) over den økonomiske levetiden... Fordelingsproblemet bør imidlertid ses i sammenheng med forventningene om fremtidig inntjeningssevne, siden det er reduksjonen i et varig driftsmiddels fremtidige inntjeningssevne som nødvendiggjør avskrivninger i regnskapet.»

For kommunene er det ikke slik at avskrivninger er nødvendig på grunn av kommunens inntjeningssevne. Kommunenes virksomhet er i hovedsak finansiert direkte og indirekte ved skatter og avgifter hvor det ikke stilles krav om motytelse fra kommunens side overfor den skatte- eller avgiftspliktige.

Kommunenenes inntekter kan dermed ikke direkte kobles til den virksomhet som skjer. Den internasjonale regnskapskomiteen for offentlig sektor (IFAC) har i en studie (1996) derfor angitt at sammenstillingsprinsippet ikke uten videre er anvendbart for offentlig sektor.

Departementet viste i høringsutkastet til at den internasjonale regnskapskomiteen i stedet nytter en analogi som begrunnelse for avskrivninger i offentlige regnskaper. Komiteen påpeker at det offentliges realkapital representerer et servicepotensial, og at utelatelse av avskrivninger innebærer at det ikke sikres midler til å vedlikeholde servicepotensialet. Med dette siktes til at fravær av avskrivninger medfører at en ikke over driften får frigjort omløpsmidler for å finansiere investeringer.

Departementet viste til at utgangspunktet for den økonomiske styringen av kommunen i prinsippet bør være at det skal skje reinvesteringer av bygninger og anlegg og at det løpende bør settes av midler som sikrer at investeringene kan foretas gjennom egne midler. Om og i tilfelle når reinvesteringer skal foretas må for kommuner imidlertid i hovedsak bero på en politisk vurdering og i mindre grad på en ren økonomisk vurdering som for private selskaper. I forhold til den politiske vurdering vil bygningens eller anleggets økonomiske verdi kunne være vanskelig å anslå, slik at bruksverdien fremstår som mer relevant.

For kommuner vil pengene være midlet og ikke målet. Med dette siktet departementet til at mål realiseres ved fordeling av midler, ikke gjennom størst mulig overskudd. Årsbudsjettet har blant annet som oppgave å klargjøre hvilke økonomiske fullmakter administrasjonen har å forholde seg til i året. Slike fullmakter må gjelde samtlige nyanskaffelser og da angitt ved anskaffelseskostnaden. Fullmakter som kun angir den periodiserte andelen av anskaffelseskostnaden, slik tilfellet vil være i et kostnadsbasert system dersom det ikke foretas særtilpasninger, anses som lite hensiktsmessige i forhold til rollefordelingen mellom det politiske og administrative nivå. Departementet antok at det ville være lite hensiktsmessig at kommunestyret tok investeringsbeslutninger enkeltvis, slik at det uansett fortsatt ville være behov for å budsjettere investeringer. Kommunestyret måtte derfor også få seg forelagt et investeringsregnskap som viste om administrasjonen hadde holdt seg innenfor de økonomiske fullmakter kommunestyret hadde gitt gjennom budsjettet.

Departementet fant også grunn til å legge vekt på at balansekravet anvendt på et resultatorientert budsjett- og regnskapssystem ville innebære en relativt sterk innstramning i forhold til dagens regler. Kommuneloven fastsetter at kommunestyret kan avsette midler i årsbudsjettet til bruk i senere budsjettår. Det skal budsjetteres med et driftsresultat som er tilstrekkelig til å dekke nødvendige avsetninger. Med de unntak som er angitt under «gjeldende rett», tilligger det i dette systemet det enkelte kommunestyre å avgjøre størrelsen på «nødvendige avsetninger». En overgang til et resultatorientert budsjett- og regnskapssystem vil innebære større grad av binding når det gjelder «nødvendige avsetninger» i form av avskrivninger og avsetninger for forpliktelser.

I høringsutkastet anga departementet at en var klar over at konsekvensen av å fortsatt la det enkelte kommunestyre kunne avgjøre størrelsen på nødvendige avsetninger, i realiteten innebærer en aksept av negativt økonomisk

resultat for det enkelte år. Departementet viste i denne sammenheng til at det økonomiske resultatet for året basert på regnskapslovens regler, i noen grad baserer seg på skjønnsmessige vurderinger, og at skjønnnet kan være vanskeligere å anvende på en kommune enn en privat bedrift. Dette gjelder blant annet spørsmål om virkelig verdi på kommunale bygninger og utstyr.

Departementet fant også grunn til å peke på at de land som har gått over til resultatorienterte systemer, har gjennomført reformene for den offentlige forvaltning samlet. Det er nære økonomiske relasjoner mellom lokal- og sentralforvaltningen, og ulike budsjett- og regnskapsprinsipper vil kunne vanskeliggjøre håndteringen av økonomiske transaksjoner mellom stat og kommune. De nyanseforskjeller i bokføringsregler som i dag finnes mellom statsregnskapet og kommuneregnskapet har i konkrete tilfeller gitt vanskeligheter. For staten er det nylig vedtatt å beholde det finansielle systemet. Departementet mente det kommunale systemet ikke burde avvike fra det statlige systemet i for stor grad.

Departementets forslag baserer seg på et antatt behov for en viss fleksibilitet i kommunene. Om avsetninger (avskrivninger) skal gjennomføres for investeringer som alt er finansiert med egne midler, kan derfor fortsatt baseles på lokal prioritering. Departementet ønsket selvsagt ikke å hindre at kommuner som ønsker det også foretar avsetninger (avskrivninger) ved egenfinansierte investeringer. Manglende avsetninger bør heller ikke være et resultat av manglende kunnskap om kapitalslit eller fremtidige forpliktelser. Med informasjonssystemet KOSTRA sikres kommunene kunnskap om kapitalslitet. Dette vil synliggjøre kostnadene som er forbundet med bruk av varige driftsmidler i kommunens tjenesteproduksjon. Departementet foreslo også at det i note til driftsregnskapet om betalte pensjonspremier redegjøres for kommunens pensjonsforpliktelser og om pensjonsavsetningene er tilstrekkelige. I kommuneloven vil det imidlertid ikke stilles krav om at tilsvarende beløp skal avsettes. Kommunestyret avgjør selv hvorvidt midler skal settes av. Det vil si at lokalpolitisk skjønn går foran regnskapsfaglige prinsipper.

Departementets standpunkt og konkrete forslag hva gjelder balansekrav og budsjett- og regnskapsbestemmelser får direkte innvirkning på utformingen av de enkelte økonomibestemmelser. Dette gjelder særlig bestemmelsene om lån. Departementets forslag innebærer at det i loven ikke stilles et absolutt krav om periodisering av alle utgifter og nærmere periodiseringsregler. I stedet rettes fokus på når utgifter *kan* periodiseres ved at utgiften fordeles på fremtidige generasjoner. Virkemidlet for å oppnå en slik fordeling er bruk av lån. Lånereglene må derfor baseres på når det er forsvarlig å fordele utgiften på fremtidige generasjoner (kommunestyrer), samt hvordan fordelingen bør skje.

Høringsinstansene

Med unntak av enkelte departementer og organisasjoner har samtlige av høringsinstansene uttalt seg om valg av budsjett- og regnskapssystem. Samlet sett finner to av tre høringsinstanser å kunne slutte seg til at det finansielle systemet beholdes. Dette gjelder de langt fleste fylkeskommunene, flertallet av kommunene, flertallet blant fylkesmennene, fylkeskassererforbundet og kommunerevisorforbundet.

En av tre 3 høringsinstanser sluttet seg ikke uten videre til departementets forslag. Denne gruppen deler seg grovt sett i tre:

1. En gruppe anbefaler en egen kommunal regnskapslov etter svensk modell, dvs. et resultatorientert budsjett- og regnskapssystem. I denne gruppen er noen enkeltkommuner, samt Forbundet for kommunal økonomiforvaltning (NKK).
2. Finansdepartementet, KS og Oslo kommune foreslår videre utredning av spørsmålet.
3. Buskerud og Akershus fylkeskommuner ser prinsipielle fordeler med en resultatorientert modell, men mener en først bør avvete innføringen av KOSTRA-systemet, for å vurdere hvilke gevinster dette systemet vil gi.

Ingen av høringsinstansene går inn for at kommuner bør få regnskapsplikt etter regnskapsloven av 1998. Flere høringsinstanser viser imidlertid til den svenske kommunale regnskapsloven som trådte i kraft 1998. Selv om kommunene skal følge de samme regnskapsprinsipper som private, har man i Sverige ønsket en egen kommunal lov grunnet kommunenes egenart, for eksempel som følge av at kommunen er skatte *kreditor*, normalt ikke skatte *pliktig*. Til motsetning fra det private blir det vesentlige spørsmål hvordan skatte *inntekter* skal behandles, ikke skatte *kostnaden*.

Argumentene det vises til for at det bør etableres en egen kommunal regnskapslov (budsjett tilsvarende) er flere. Helt sentralt hos høringsinstansene står likevel håndteringen av avskrivninger. Avskrivningskostnaden er en del av kapitalkostnaden, jf. kap. 4.4. Forbundet for kommunal økonomiforvaltning (NKK) uttaler følgende:

«NKK er uenig i valg av regnskapsprinsipp, og mener hensynet til informasjon om regnskapet og utvikling i egenkapital og bevaring av kommunens formue må tillegges mer vekt enn departementet har gjort ... NKK er uenig med departementet når man går inn for at reinvesteringsbehovet som avskrivningene representerer, skal sikres ved frivillige bidrag fra kommunene. Det er ikke fornuftig å legge opp til en slik mulighet, når man gjennom valg av regnskapsprinsipp kan sikre at kommunene holder tilbake egenkapital til senere investeringer.»

Røyken kommune uttaler «kommunen legger til grunn at dersom avskrivninger får resultatvirkning, og en ser dette som uttrykk for et reinvesteringsbehov, vil en som minimum sikre en like god bevaring av kommunens formuesstilling som dagens system. I praksis vil dette gi enda bedre bevaring av kommunens egenkapital fordi en her også tar hensyn til reinvesteringsbehovet for egenfinansierte investeringer.»

Søndre Land kommune påpeker at de betraktninger Røyken kommune gjør gjeldende, også vil gjelde for investeringer finansiert gjennom statlige tilskuddsordninger. Blant de instanser som anbefaler etablering av egen kommunal regnskapslov (resultatorientert) gir de fleste uttrykk for tilsvarende syn som NKK og Røyken kommune.

Bortsett fra avskrivninger, viser de høringsinstanser som går imot departementets forslag til valg av system til konkrete forhold som håndteres ulikt i de to systemer. NKK peker imidlertid på at statstilskudd som ikke er brukt til sitt tiltenkte formål, tas til inntekt i det finansielle system. Forbundet mener at ubenyttede øremerkede midler må behandles som forskuddsbetalte inntekter i årsregnskapet, og ikke berøre driftsresultatet eller egenkapitalen det året til-

skuddet mottas. Inntrykket er likevel at det primært er avskrivninger som opp-
tar høringsinstansene.

Departementet viste i høringsutkastet til at særskilt regnskap over investeringer (investeringsbudsjett tilsvarende) ikke er en etablert del av et regnskap etter regnskapsloven. Departementet pekte på som helt grunnleggende i det kommunale system, at kommunestyret tok bevilgningsmessig stilling også til investeringer. Det ville derfor uansett være nødvendig med særtilpassninger.

Blant høringsinstanser som foreslår etablert en egen kommunal regnskapslov, peker flere på at ovennevnte ikke kan være avgjørende for valg av system. Sørums kommune uttaler:

«Sørums kommune kan ikke se at dette (investeringsbudsjett) skulle innebære noen reell innvending mot overgang til resultatorientert regnskap. Sørums kommune anser det som en selvfølge at kommunestyret skal fatte vedtak om framtidige investeringer og finansieringen av disse gjennom økonomiplan- og årsbudsjettbehandlingene og at administrasjonen skal avrapportere gjennomføringen også av disse vedtakene.»

Kommunene har ansvar for en rekke velferdstjenester. Det er fortsatt slik at kommunene i stor grad utfører tjenestene i egen regi. Historisk har det likevel vært tradisjon for at kommunene gir bidrag til private som utfører tjenester, med eller uten avtale med kommunen. De siste år har i tillegg spørsmålet om konkurranseutsetting av kommunale tjenester blitt aktualisert. Når private leverer tilbud må dette blant annet reflektere at virksomheten må dekke inn avskrivningskostnader. Når avskrivninger og inndekning av denne kostnaden er frivillig for kommunen, eksisterer en mulighet for at denne kostnaden ikke reflekteres i kommunens eget tilbud. Flere høringsinstanser tar opp problemstillingen om ulikheter i regnskapssystemer mellom private og kommunale virksomheter kan vanskeliggjøre sammenligninger av tilbud. Forbundet for kommunal økonomiforvaltning (NKK) uttaler i denne forbindelse:

«Kravene til kommunesektorens økonomisystemer har de senere årene endret seg når det gjelder å kunne vise reelle kostnader tilknyttet all tjenesteproduksjon... Behovet for sammenligning av kostnadene ved kommunal egenproduksjon med kostnadene ved å overlate produksjonen til andre, tilsier like regnskapsprinsipper i kommunene og bedriftene.»

Moss kommune viser også til at sammenligning av kommunal produksjon og kjøp fra private vil bli enklere hvis både private og kommuner nytter samme regnskapsprinsipp. Oslo kommunerevisjon uttaler på den annen side følgende:

«Det benyttes ofte som argument for et «resultatorientert system» at det gir mulighet for å sammenligne ulike alternativer, f.eks. utførelse av tjenester i egen regi kontra kjøp fra eksterne tjenesteleverandører. Våre erfaringer tilsier at slike sammenligninger aldri kan foretas ut fra regnskapstall alene. Det må uansett foretas undersøkelser av grunnlagene for regnskapstallene og regnskapstall må bearbeides og suppleres med annet tallgrunnlag. Vi hevder altså at de grunnleggende regnskapsprinsipper i seg selv ikke har vesentlig betydning for å sammenligne ulike alternativer for tjenesteproduksjon i den enkelte kommune/virksomhet.»

Statistisk Sentralbyrå trekker frem dilemmaet mellom det å styre kommunal virksomhet gjennom prioriteringer og bevilgninger, og det å styre gjennom resultater:

«Det er mange forhold som taler for et resultatorientert regnskapssystem også innenfor kommunal sektor. Når kommunene driver virksomhet med sterkt preg av næringsvirksomhet, kan det være en målsetting at virksomheten organiseres på en måte som i størst mulig grad gir de samme organisatoriske rammevilkår som for privat virksomheter. ... På den annen side kan en jo si at et regnskapssystem hvor fokus settes på avkastning til eierne gjennom egenkapitalutviklingen ikke er like relevant for kommunal tjenesteproduksjon... At kommune-regnskapet i dag inneholder både såkalt markedsrettet og ikke markedsrettet virksomhet medfører altså en viss motsetning mellom hvilket regnskapssystem kommunene bør underlegges.»

Flere høringsinstanser trekker inn styringssystemet KOSTRA i spørsmålet om regnskapssystem, og behov for sammenligninger ved styring av virksomheten. Informasjonssystemet KOSTRA er behandlet nærmere i kap. 8, jf. også kap. 4.4. Buskerud fylkeskommune uttaler:

«Buskerud fylkeskommune legger til grunn målstyring og resultatrettet ledelse som internt styringsprinsipp. En vridning fra et finansielt orientert system til et mål- og resultatorientert system kan være et skritt i riktig retning for å oppnå en optimalisert tjenesteproduksjon. På den annen side handler resultatrettet ledelse i offentlig sektor først og fremst om å sette opp aktivitetsmål og måle resultater i forhold til disse. Økonomien blir en ramme for og et middel til å oppnå målet. I dette bildet er utviklingen av operasjonelle mål og rapporteringssystem for fylkeskommunen viktigere enn hvilket regnskapssystem som skal velges. Regnskapssystemet blir først viktig ut fra hvordan det best kan koples til aktiviteten vi driver. Uansett system vil KOSTRA være sentral for å utvikle de nødvendige styringsdata og sammenligninger.»

Departementet viste i innledningen til kapitlet til en rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av KS og NKK. Med henvisning til denne rapporten uttaler KS:

«De hovedkonklusjoner som er trukket i sluttrapporten fra fellesprosjektet med NKK står fortsatt ved lag og KS gir sin tilslutning til disse inklusive valg av å gå over til et nytt regnskapsprinsipp som er mer bedriftsrettet. Hvis man skal skifte system, vil dette kreve utredninger utover både det som ligger i fellesprosjektet og departementets høringsnotat.»

Også Oslo kommune gir uttrykk for usikkerhet:

«Ettersom det kan være en viss usikkerhet knyttet til hvorvidt et resultatorientert system fullt ut tilfredsstillende kommunenes spesielle behov, bør det derfor gjennomføres en prøveordning med noen kommuner for å vinne erfaringer før man eventuelt velger å legge om systemet fullt ut.»

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet har merket seg at et flertall av høringsinstansene har funnet å kunne slutte seg til at det finansielle budsjett- og regnskapssystem beholdes.

De samme instanser er også enig i de forbedringstiltak departementet foreslår.

Departementet mener det er viktig at kommunestyret tar stilling til bruk av midler, uavhengig av om bruken gjelder den løpende drift eller investeringer. Det finansielle systemet ivaretar dette hensynet. Hensynet vil også kunne ivaretas av det resultatorienterte systemet, men da gjennom en særordning.

Departementet viser til at enkelte høringsinstanser gir uttrykk for at kommunene i sin karakter er bevilgningsorienterte, men at dette forhold ikke bør ha betydning ved valg av regnskapssystem. Disse høringsinstansene mener budsjett og rapporter til kommunestyret må baseres på kommunens interne behov. Departementet mener at innbyggernes og statens behov for informasjon ikke alene kan ivaretas gjennom kommuneregnskapet. For private virksomheter er det korrekt at behov for informasjon hos kreditorer og investorer ivaretas gjennom regnskapet. Regnskapsloven skal bidra til å sikre at begge grupper får nødvendig informasjon om virksomhetens økonomiske stilling. For kommuner er den demokratiske kontroll av vesentlig betydning. Innbyggerne skal sikres mulighet til å øve innflytelse over kommunens planer, ikke kun informasjon om oppnådde resultater. Videre er et samvirke mellom forvaltningsnivåene av vesentlig betydning. Kommunene er i sin planlegging og styring avhengig av den informasjon som ligger i statsbudsjettet, og for staten er informasjonen som ligger i kommunebudsjettene vesentlig for dialogen mellom forvaltningsnivåene.

Internasjonalt er finansielt orienterte årsbudsjetter og regnskaper det vanlige for offentlig forvaltning. En registrerer imidlertid at enkelte land går over til mer kostnadsbaserte systemer også innenfor offentlig forvaltning. New Zealand gikk over til et kostnadsbasert system for stat og lokalforvaltning alt på 1980-tallet. Senere har land som Canada og Sverige fulgt etter. Verd å merke seg er at reformene ofte omfatter den samlede forvaltning, og ikke kun sentral- eller lokalforvaltningen. Dette har sammenheng med den sterke koplingen som vil være mellom sentral og lokalforvaltningen. Motivene bak overgangen har i hovedsak vært bekymring knyttet til budsjettunderskudd og økende gjeldsbelastning også for kommuner. Dette er de samme hensyn som gjør seg gjeldende i forhold til et balansekrav. Det ble av enkelte påpekt som en svakhet i det finansielt orienterte systemet at det ikke lå noe definitivt pålegg overfor kommunene om også å dekke inn nye forpliktelser som ikke medførte utbetalinger i året. Overgangen til et kostnadsbasert system har altså dels vært motivert ut fra behovet for å se all bruk av ressurser i sammenheng fordi dette vil fremme effektiv ressursbruk, men også ut fra behovet for et strammere og mindre fleksibelt balansekrav.

I rapporten fra arbeidsgruppen nedsatt av KS og NKK ble det antatt at en overgang til et resultatorientert regnskap kunne lette regnskapsforståelsen og rekrutteringen av regnskapsfaglig kompetanse.

I Sverige er det gjort enkelte studier av politikeres regnskapsforståelse. I en rapport fra Forvaltningshøgskolan (1998:16) er svenske kommunepolitikere intervjuet om dette forholdet. Rapporten gir ikke holdepunkter for å anta at politikere forstår et resultatorientert regnskap bedre enn et finansielt regnskap. Rapporten gir heller ikke grunnlag for den motsatte konklusjonen.

At kommuneregnskapet avviker fra det regnskapet private selskaper nytter, kan tenkes å hemme flyten av regnskapsfaglig personell mellom kommunal og privat sektor. Dersom kommuner og private nytter felles regnskap, må det antas at lønnsvilkår og øvrige arbeidsbetingelser alene vil være avgjørende for rekrutteringen. Om det dermed blir enklere eller vanskeligere å rekruttere regnskapsfaglig personell til kommunal sektor, anser departementet som usikkert. Spørsmålet om regnskapsforståelse og rekruttering er i liten grad tatt opp av høringsinstansene.

Oppsummeringsvis finner departementet at høringsrunden har avklart tre vesentlige innvendinger mot å videreføre et finansielt budsjett- og regnskapsystem

- Fravær av avskrivninger åpner for en mindre effektiv ressursbruk.
- Fravær av avskrivninger gjør sammenligninger med anbud fra private vanskelig i en konkurransesituasjon.
- Behandling av statlige tilskudd i det finansielle systemet kan gjøre tolkninger av regnskapsresultatet vanskelig.

Departementet er enig i at i lovs form å pålegge avskrivninger med resultateffekt, bedre vil sikre en bevaring av formuen, enn når avskrivninger (avsetninger) er overlatt til en politisk beslutning. I begge tilfelle under forutsetning av tilsvarende krav om årlig budsjettbalanse. Det finansielle systemet sikrer ikke tilstrekkelige avsetninger til å opprettholde kommunens formue i alle situasjoner. Flere høringsinstanser fremhever nettopp dette forholdet.

Et rettslig krav om avskrivninger med resultateffekt, slik et resultatorientert system innebærer, vil gi en tilnærming av rammevilkårene for kommuner og private. Departementet mener hensynet til å kunne foreta sammenligninger mellom kommunal og privat tjenesteproduksjon også kan ivaretas gjennom det finansielle systemet, dersom det stilles krav om å synliggjøre avskrivninger uten at de får resultateffekt, jf. kap. 4.4.

For statlige tilskudd vil et resultatorientert system innebære at en i budsjettet tar stilling til hvor store tilskudd som skulle brukes i budsjettåret, mens en i et finansielt system både tok stilling til hvor store tilskudd kommunen venter å motta, og bruken av tilskuddene. I det finansielle systemet får dermed ubrukte statstilskudd resultateffekt, og regnskapsresultatet blir vanskeligere å tolke.

En overgang til et resultatorientert system vil måtte antas å få konsekvenser for blant annet håndtering av skatteinntekter, gebyrinntekter, formidlingslån og dagens statlige tilskuddssystem. Det er på forhånd vanskelig å vurdere nøyaktig hva konsekvensene vil være. KS og Oslo kommune peker på at slike og andre usikre forhold uansett må utredes før en eventuell endring av system.

Departementet mener det ikke er tilstrekkelig tungtveiende hensyn som taler for å innføre et resultatorientert budsjett- og regnskapssystem for kommunene. Departementet mener i stedet en bør søke å foreta justeringer i dagens finansielle system. Det vises her til kap. 4.4.

4.3.2 Råd for «god kommunal regnskapsskikk»

Gjeldende rett

Kommuneloven § 60 nr. 9 gir departementet myndighet til blant annet å fastsette forskrift om regnskapsføring. Utover å hjemle adgangen departementet har til å gi forskrift, har loven selv ingen regler om regnskapsføring. Det er imidlertid antatt at lovens regler for innhold og oppstilling av årsbudsjettet, implisitt også får virkning for regnskapet. Dette har sammenheng med at regnskapet i prinsippet skal angi tilgang og bruk av midler i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Det er derfor gitt felles forskrifter for årsbudsjett og regnskapsføring, «forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper» sist revidert 23.12.98. I forskriftene er det tatt inn særskilte bestemmelser om regnskapsføringen. Forskriftene skal i prinsippet gi mest mulig uttømmende regler for hvordan hendelser skal regnskapsføres. I tvilstilfeller skal spørsmålet forelegges departementet. Departementets tolkning vil i praksis fungere som en anbefaling om hvordan hendelsen skal regnskapsføres.

Om høringsutkastet

De kommunale budsjett- og regnskapsforskriftene har blitt endret flere ganger gjennom årene. Kommuneregnskapet har utviklet seg fra en gang å ha vært et enkelt kontantregnskap til et modifisert resultatregnskap med økt behov for regnskapsfaglig skjønn. Et eksempel på dette er at kommunenes balanseregnskap i grove trekk følger den samme oppstillingsplanen som lå til grunn i regnskapsloven inntil 1999. Denne utviklingen mot et regnskapssystem der nødvendigheten av å utøve regnskapsfaglig skjønn har økt, har imidlertid skjedd uten at grunnleggende prinsipper for de nødvendige skjønnsmessige vurderinger er fastsatt eksplisitt i regelverket. Selv om budsjett- og regnskapsforskriftene, gitt i medhold av kommuneloven § 60 nr. 9, i prinsippet er ment å dekke alle forhold, har regelverket for kommuneregnskapet fokusert på krav til oppstillingsplaner og kontoplan heller enn på grunnleggende regnskapsprinsipper. Dette har skapt usikkerhet både hos de som leser og de som fører kommuneregnskapet.

Departementet så det derfor slik at kommuneregnskapet hittil har vært et lite dynamisk system. Dette har sammenheng med at forskrifter krever mer omstendelige prosesser ved endring, og at det i prinsippet er departementet som må ta initiativ til endringer. Når det i 1990 ble tatt inn et krav om at regnskapet skulle føres «i samsvar med god kommunal regnskapsskikk», var departementets ambisjon at det innenfor kommunesektoren selv kunne utvikles et «institutt» for å utvikle det konkrete innhold i «god kommunal regnskapsskikk» gjennom standarder. I praksis vil det dukke opp spesifikke problemstillinger som grunnleggende regnskapsprinsipper ikke gir et klart svar på hvordan skal håndteres. Det må på slike områder opparbeides standarder for registrering. Innenfor regnskapet etter regnskapsloven er «god regnskapsskikk» utviklet i regi av en nå selvstendig stiftelse, og er i regnskapsloven av 1998 fastsatt som ett av de grunnleggende regnskapsprinsipper. Her har brukerne gått inn og definert standarder innenfor rammen av regnskapslovgivningen. I kommuneregnskapet har en ikke hatt noe tilsvarende institutt som kan definere standarder i form av «god kommunal regnskapsskikk».

Departementet opplever at ambisjonene fra 1990 i liten grad er fulgt opp. Det har til nå ikke eksistert standarder for hva som er god kommunal regnskapsskikk. Departementet ser et ubetinget behov for et uavhengig organ som kan fastsette standarder for «god kommunal regnskapsskikk». Dette er en forutsetning for at forskriftene som i dag mer detaljert regulerer den kommunale regnskapsføringen, kan erstattes av forskrifter som begrenser seg til å angi rammer og prinsipper. Departementet er kjent med at Norges Kommunnerevisorforbund og Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring (NKK) har satt ned en komite for kommunale regnskapsstandarder. Komiteen har som formål å utarbeide og utgi kommunale regnskapsstandarder, samt å fortolke prinsipielle spørsmål i tilknytning til avgitte standarder. Departementet ser utviklingen av et slikt institutt som vesentlig for å gjøre kommuneregnskapet mer dynamisk. Departementet anså det likevel som nødvendig med en nærmere vurdering av organisering og finansiering av et slikt institutt.

Departementet foreslo imidlertid at instituttet utvikles innenfor rammen av et finansielt, bevilgningsorientert kommuneregnskap.

Høringsinstansene

Høringsinstansene gir samlet sin tilslutning til departementets forslag om et eget institutt for «god kommunal regnskapsskikk». KS uttaler:

«Forslaget om et eget organ som tar for seg de mer detaljerte standardene for god kommunal regnskapsskikk støttes fullt...»

NKK uttaler også:

«KRD foreslår et regimeskifte for utvikling av av de mer detaljerte regler om regnskapets innhold. Egen regnskapsbestemmelse i kommuneloven og med regler om kommuneregnskapet av overordnet karakter i egen forskrift. De mer detaljerte reglene for regnskapet foreslås nå utviklet gjennom standarder for «god kommunal regnskapsskikk. Dette er helt i tråd med det NKK har gått inn for...»

Statistisk Sentralbyrå ser på departementets forslag som et viktig supplement til det arbeid som legges ned knyttet til kommunale informasjonssystemer. De uttaler:

«Vi vil helt og holdent støtte opp om dette (mål for KOSTRA), og ser på forslaget om et institutt som skal se nærmere på «god kommunal regnskapsskikk» som et positivt tiltak i forbindelse med dette.»

Blant kommuner og fylkeskommuner som uttaler seg gis forslaget også bred støtte. Enkelte høringsinstanser kommenterer enkeltheter i forslaget, ut over å gi sin prinsipielle tilslutning.

Oslo kommune uttaler:

«I tillegg kan Kommunal- og regionaldepartementet i forskrift gi nærmere regler om årsberetning, regnskapsføring og rapportering fra kommunene. Dette anses som uheldig. Bestemmelser som regulerer disse forhold bør omtales i lovs form, mens de nærmere bestemmelser bør utvikles innenfor et konseptuelt rammeverk. Dette innebærer blant annet at de

grunnleggende prinsippene bør uttrykkes direkte i lovgivningen mens brukernes behov er utgangspunktet for utledningen av regnskapsregler.»

Norges Kommunerevisorforbund peker på muligheten for overgangsvansker i forbindelse med et regimeskifte. Forbundet ber departementet vurdere om «god kommunal regnskapsskikk» bør utvikles over noen år, før prinsippet tas inn i loven. Videre uttaler Hedmark kommunerevisorforening:

«Etter vår vurdering må det grunnleggende i «God kommunal regnskapsskikk» på plass relativt raskt. Dette er påkrevd siden man nå i større grad enn tidligere åpner for lokalt skjønn mht. behandling og presentasjon av både budsjett og årsoppgjør i kommuner/fylkeskommuner. ... Nåværende IT-løsninger som tilbys kommunal sektor på for eksempel budsjett- og regnskapssiden er for dårlige og lite standardiserte til å tilfredsstillende elementære krav i «god kommunal regnskapsskikk».

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet merker seg at høringsinstansene slutter seg samlet til forslaget. Det videre lovarbeid kan dermed baseres på de foreslåtte prinsipper og løsninger. Det er videre behov for å vurdere enkelte forhold som høringsinstansene har tatt opp.

Regnskapsrapportering i Norge i privat sektor er regulert ved lovgivning. Regnskapslovgivningen er moderat og kan karakteriseres som en rammelovgivning. De grunnleggende regnskapsprinsipper uttrykkes direkte i loven, og utgjør et begrepsmessig rammeverk for regnskapsføringen. Det er ikke gitt forskrifter som utfyller de grunnleggende prinsipper i loven. Her er nettopp instituttet for «god regnskapsskikk» forutsatt å virke. Regnskapsloven omhandler imidlertid andre forhold knyttet til regnskapet, slik som oppstillinger, dokumentasjon, oppbevaring, frister og saksbehandlingsregler. På slike områder inneholder også regnskapsloven hjemler for å fastsette nærmere regler i forskrifter.

Departementet har vurdert om alle bestemmelser om regnskapet bør tas inn i kommuneloven, som alternativ til å fastsette nærmere regler om regnskapet i forskrift. Departementet konkluderer her med at en slik løsning ikke er hensiktsmessig. Det er behov for å fastsette ulike regler om kommuneregnskapet, slik som oppstillinger, dokumentasjon, oppbevaring, innsending til registre osv., på lik linje med hva som gjøres i regnskapsloven. Slike regler vil i omfang, forutsatt at de tas inn i kommuneloven, dermed få en dominerende plass i loven. Departementet viser til at det er en innarbeidet praksis i kommunelovgivningen å gi utfyllende bestemmelser i forskrifts form. Når det gjelder grunnleggende regnskapsprinsipper er departementet imidlertid enig i at slike bør fastsettes i loven. Det er dermed ikke aktuelt å fastsette grunnleggende regnskapsprinsipper i forskriften. Dette innebærer at det vil være nødvendig med en lovendring dersom det vurderes som aktuelt å foreta endringer i de grunnleggende prinsipper. Dette vil sikre nødvendig stabilitet.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser påpeker muligheten for overgangsvansker som følge av at regnskapsfaglige spørsmål, som i dag i prinsippet søkes løst gjennom forskrifter, i stedet skal inngå i arbeidet

med utforming av anbefalinger og standarder innenfor rammen av «god kommunal regnskapsskikk».

SSB har påpekt overfor departementet at det for effektiv utnytting av kommunenes regnskapsinformasjon i statistikkssammenheng, er viktig at datagrunnlaget er ensartet og basert på felles prinsipper, definisjoner og regler. Avvikende regnskapsføring mellom kommunene vil skape problemer for sammenligning og tolkning av dataene. SSB forutsetter derfor at det legges til grunn et rimelig standardisert regelverk for oppsettet av kommuneregnskapet.

Det kan stilles spørsmål ved om «god kommunal regnskapsskikk» bør tas inn som et av regnskapsprinsippene i loven på det nåværende tidspunkt, eller om arbeidet med standarder bør få utvikle seg over noen år før prinsippet innarbeides i loven. Norges Kommunervisorforbund anbefaler sistnevnte løsning. Departementet vil her vise til at kommuner i henhold til «forskrifter om kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper» allerede er pålagt å føre sine regnskaper i henhold til «god kommunal regnskapsskikk». Prinsippet er dermed formelt sett tatt inn i regelverket i dag. Departementet ser som et hovedproblem at det ikke er etablert noe organ for å ivareta arbeidet med utviklingen av «god kommunal regnskapsskikk». Det har dermed vært departementet selv, gjennom fortolkninger av enkeltsaker som i praksis har gitt standarder og anbefalinger. Alternativet hadde vært at et særskilt organ hadde ivaretatt denne oppgaven. Departementet vil derfor ta nødvendige initiativ for at et slikt organ nå kan etableres. Det vil kunne ta noe tid før et slikt organ er i funksjon, og standarder og anbefalinger etablert. Dette kunne talt for å vente med å ta prinsippet inn i loven. På den annen side ser departementet det som viktig at organet formelt sikres stor grad av legitimitet. I praksis vil organets legitimitet også bero på det faglige arbeidet organet utfører. Departementet mener på denne bakgrunn at prinsippet om «god kommunal regnskapsskikk» bør tas inn i loven nå. Departementet er klar over at dette må få konsekvenser for det fortolkningsarbeid som påhviler departementet som ansvarlig for regelverket. Det videre arbeidet med organisering og mandat for organ for «god kommunal regnskapsskikk», og tolkninger av regelverket om kommuneregnskapet vil derfor bli gjort i nært samarbeid med kommunesektorens organisasjoner.

4.4 Om kapitalkostnader

Å disponere bygninger, anlegg og varige driftsmidler har en kostnad. Det er vanlig å kalle denne kostnaden for kapitalkostnad. Kapitalkostnaden inndeles gjerne i to faktorer, avskrivningskostnaden og alternativkostnaden. Avskrivningskostnaden uttrykker den verdiforringelse som skyldes elde, slitasje og utrangering. Alternativkostnaden gir uttrykk for den kostnad det har å binde opp finanskapital som alternativt kunne vært plassert i finansmarkedet og gitt en løpende avkastning. I private bedrifter settes krav til at bygninger, anlegg og utstyr gir en inntjening for å dekke opp for alternativkostnaden. Inntjeningen skal dekke renteutgifter på lånt kapital, og avkastning på den kapital eierne har skutt inn i bedriften. Det er bedriftens overskudd som danner grunnlag for avkastning. Bygninger, anlegg og utstyr skal i tillegg vedlikehol-

des. Vedlikeholdskostnaden inngår ikke i kapitalkostnaden, og er dermed uten betydning for valg av regnskapssystem.

Gjeldende rett

I det kommunale budsjett- og regnskapssystem er det kun stilt krav om å fremstille kapitalkostnader for bygninger, anlegg og utstyr som er lånefinansierte. Når slike kapitalgjenstander er finansiert ved lån, er det stilt krav om at avdrag skal fordeles jevnt over gjenstandenes levetid. Dette er i tråd med internasjonale anbefalinger. Avdragene har dermed samme effekt, og tilsvarende innhold, som avskrivninger i et resultatregnskap i de tilfeller hvor kapitalgjenstandene er finansiert ved lån. Dersom kapitalgjenstandene er finansiert på annen måte, dvs. ved tilskudd, egenkapital mv., er det ikke stilt krav om å fremstille kapitalkostnaden knyttet til slike. Det er åpnet opp for at kommunene kan synliggjøre kapitalkostnaden i budsjettet og regnskapet (kalkulatorisk kostnad), men dette er frivillig og har ingen resultateffekt. Dersom kommunen ønsker det, kan kommunen også gjennomføre finansielle avskrivninger (tilsvarende private bedrifter), men dette må i så fall skje som en frivillig avsetning av årets driftsinntekter. Forutsetningen er at det finnes inntekter å avsette etter at driftsutgiftene er betalt.

Om høringsutkastet

I høringsutkastet foreslo departementet å innføre obligatorisk krav om å fremstille avskrivningskostnader i kommuneregnskapet. Så vel metoder for fremstilling av avskrivningsgrunnlag som avskrivningssatser ble foreslått standardisert og basert på anerkjente metoder. Departementet foreslo imidlertid ikke noe krav om å gjennomføre ordinære finansielle avskrivninger i kommuneregnskapet. Forslaget innebar altså ingen plikt til å avsette av årets inntekter. Det er dermed tale om avskrivninger uten resultateffekt (kalkulatoriske avskrivninger).

Departementets forslag baserer seg på et antatt behov for en viss fleksibilitet i kommunene. Om avsetninger (avskrivninger) skal gjennomføres for investeringer som alt er finansiert med egne midler, kan derfor fortsatt baseles på lokal prioritering. Departementet ønsker selvsagt ikke å hindre at kommuner som ønsker det også foretar avsetninger (avskrivninger) ved egenfinansierte investeringer. Manglende avsetninger bør heller ikke være et resultat av manglende kunnskap om kapitalslit eller fremtidige forpliktelser. Med informasjonssystemet KOSTRA sikres kommunene kunnskap om kapitalslitet. Dette vil synliggjøre kostnadene som er forbundet med bruk av varige driftsmidler i kommunens tjenesteproduksjon. I kommuneloven vil det imidlertid ikke stilles krav om at tilsvarende beløp skal avsettes. Kommunestyret avgjør selv hvorvidt midler skal settes av. Det vil si at lokalpolitisk skjønn går foran regnskapsfaglige prinsipper.

Departementet antar at bevilgningsregnskapet vil bli en sentral regnskapsoppstilling i kommunene som følge av det løpende behovet for kontroll av forbruk i forhold til bevilgning gjennom året. Bevilgningsregnskapet gir informasjon om kommunens anskaffelse og anvendelse av midler. Departementet legger til grunn at brukere av kommuneregnskapet også kan ha behov for mer kostnadsorientert informasjon om kommunens virksomhet. En

hovedinnvending mot et finansielt orientert kommuneregnskap er at det ikke gir et fullstendig bilde av kommunens kostnader. Det er først og fremst det at det ikke foretas planmessige avskrivninger av varige driftsmidler i forhold til forbruket av driftsmidlene som trekkes frem.

Med informasjonssystemet KOSTRA innføres obligatoriske krav om synliggjøring av avskrivninger i kommuneregnskapet. Dette vil forbedre den nasjonale kommuneregnskapsstatistikken i og med at regnskapstallene til kommunene vil bli mer sammenlignbare. Med avskrivninger er det mulig å se om en kommune bruker mer ressurser enn den har tilgang på i perioden, uavhengig av kommunens investerings- og finansieringspolitikk. KOSTRA vil gjøre det enklere for kommuner og andre å vurdere om kommunen har bevart formuen. KOSTRA vil gi kommunene et godt utgangspunkt for å foreta mer reelle kostnadsanalyser av sin virksomhet. Dette vil blant annet gjøre det enklere å sammenligne kostnadene ved kommunal egenproduksjon med kostnadene ved å overlate produksjonen til private bedrifter.

Høringsinstansene

Sosial- og Helsedepartementet uttaler:

«KS har i sin rapport forslag til nye økonomibestemmelser, herunder forslag om omlegging til nytt regnskapsprinsipp. SHD vil vise til at håndtering av kapitalslit står sentralt i denne sammenheng, og er et viktig tema blant annet for fylkeskommunale sykehus, som jevnlig har behov for vedlikehold og fornying av utstyr og fast eiendom.»

Oppland fylkeskommune (pilotfylkeskommune i KOSTRA) uttaler:

«Fylkesrådmannen støtter departementets forslag om at det finansielle regnskapsprinsippet skal videreføres. Fylkesrådmannen er enig i at dette er et vanskelig valg da det er gode argumenter for begge prinsipp. En legger imidlertid spesiell vekt på at innføringen av KOSTRA vil dekke de viktigste manglene i forhold til et resultatorientert system. KOSTRA vil gi oversikt over de årlige avskrivningene... slik at kommunene uansett vil få et grunnlag for å gjøre eventuelle årlige avsetninger for kapitalslitet.»

Nordland fylkeskommune har inntatt i sin uttalelse flg:

«Fylkesutvalget er også enig med gruppen (KS/NKK) i at det er behov for bedre kalkyler. I den grad avskrivninger er løsningen på dette problemet, så vil dette kunne gjennomføres innenfor dagens system, hvor det er frivillig med å avskrive driftsmidlene.»

Rindal kommune (pilotkommune i KOSTRA siden 1996) uttaler at

«...KOSTRA har reparert mye av ulempene en hadde tidligere - blant annet ved at ikke alle kommuner målte kapitalslit.»

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet konstaterer ut fra høringsrunden at kapitalkostnader, eller mer konkret avskrivninger, opptar høringsinstansene. Instansene er imidlertid delt når det gjelder hvordan avskrivninger skal håndteres i det kommunale budsjett- og regnskapssystem. Et mindretall mener det bør være obligatoriske

at avskrivningskostnadene skal ha resultateffekt. På denne bakgrunn anbefaler disse høringsinstansene en overgang til et resultatorientert budsjett- og regnskapssystem, jf. kap. 4.3.1. Et klart flertall mener at fremstilling av avskrivninger bør være obligatorisk, men at avskrivningene ikke bør få resultateffekt. Dette innebærer at det i krav om avskrivninger ikke ligger noe rettslig krav om å foreta tilsvarende avsetninger. Eventuelle avsetninger må da vurderes på frivillig basis.

Etter departementets oppfatning vil kravet om obligatorisk å beregne avskrivninger, være et viktig grep for å få til en mer korrekt sammenligning mellom kommunale og private tilbud i en konkurransesituasjon. Etter departementets oppfatning vil ikke regnskapene kunne nyttes direkte ved vurdering av tilbudene. Som Oslo kommunerevisjon påpeker i sitt høringssvar er det nødvendig å gå nærmere inn i grunnlagene for tilbudene. Kravet om obligatorisk beregning av avskrivninger vil imidlertid kunne gjøre det betydelig enklere å slå fast om kapitalkostnadene eventuelt skulle være utelatt i et kommunalt tilbud.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at beregning av årlige avskrivninger blir obligatorisk. Når det gjelder åpningsbalanse og nærmere metode for beregning av årlige avskrivninger anbefaler departementet at slike forhold løses gjennom forskrift og utviklingen av «god kommunal regnskapsskikk».

4.5 Om avsetninger

Kommunens inntekter kan brukes direkte i tjenesteproduksjonen det året de tas til inntekt, eller de kan stå ubrukt i påvente av å brukes i tjenesteproduksjonen i et senere budsjettår. Å la deler av inntektene stå ubrukt, altså å avsette inntektene, kan skyldes at slik avsetning er pålagt, eller være basert på kommunens eget behov.

Gjeldende rett

I kommuneloven § 48 nr. 1 er det inntatt en bestemmelse om at det «i årsbudsjettet kan avsettes midler til bruk i senere budsjettår.» For det første innebærer dette at kommunestyret positivt skal ta stilling til avsetninger, som en integrert del av budsjettet. For det andre at det i loven ligger en klar oppfordring til å sette av noe av årets driftsinntekter til bruk i senere år. Slik bruk kan være større investeringer, men også at man tærer på oppsparte midler dersom inntektene svikter et år. I praksis vil derfor kommunen kunne budsjettere med et underskudd på den løpende driften, forutsatt at kommunen tidligere år har avsatt midler tilstrekkelig til å dekke underskuddet. I kommuneloven § 48 nr. 2 er det tatt inn en begrensning ved at inntekter fra salg av fast eiendom eller andre kapitalgjenstander ikke kan nyttes i den løpende drift, heller ikke om så skjer indirekte gjennom en avsetning.

Kommuneloven § 46 nr. 2 stiller krav til kommunestyret om at «det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, ordinære avdrag og nødvendige avsetninger.» Om «nødvendige avsetninger» heter det i forarbeidene at «avsetninger til fond til bestemte formål bør foretas når det er på det rene at kommuner står overfor oppgaver det ikke kan eller bør opptas lån til, og som vil kreve så store utgifter at de ikke kan påregnes dekket på et enkelt års budsjett, eller når kommunen må forvente en sterk

økning i utgiftene eller nedgang i inntektene.» En slik situasjon, hvor kommunen tærer på sine driftsreserver, vil imidlertid ikke kunne vare ved over flere år. Videre stiller kommuneloven § 49 krav om å avsette midler tilsvarende et regnskapsmessig underskudd, når slikt opptrer. Slik avsetning kan fordeles over opp til fire budsjettår. I tillegg kan det være stilt krav om å avsette ubrukte statstilskudd og overskudd kommunen har på kommunaltekniske tjenester (vann- og avløpsavgifter mv.).

Om høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet å videreføre det finansielle budsjett- og regnskapssystem. Forslaget innebærer at kommunen gjennom budsjettet fortsatt skal ta stilling til avsetninger, og også til bruken av avsatte midler fra tidligere år. Lovteknisk foreslo departementet at den særskilte bestemmelse om avsetninger, jf. kommuneloven § 48 nr. 1, ble inntatt sammen med kommunelovens bestemmelse om årsbudsjettets innhold. Endringen ble ikke forutsatt å ha noen rettslig betydning. Kommunen kan dermed som en del av budsjettet fortsatt ta stilling til hvor store deler av årets inntekter som bør avsettes for bruk senere år.

Nødvendige avsetninger for å dekke inn tidligere års regnskapsmessige underskudd, reguleres i dag blant annet av kommuneloven § 49. Departementet foreslo i høringsutkastet at kommunestyret ved fastsetting av årsregnskapet skulle ta stilling til disponering av regnskapsmessig overskudd og håndtering av regnskapsmessig underskudd. Gjeldende bestemmelser stiller et absolutt krav om å avsette midler over de påfølgende års budsjetter midler tilsvarende regnskapsmessig underskudd. Departementet foreslo i høringsutkastet å åpne for at kommunestyret ved behandlingen av regnskapet, kunne dekke det regnskapsmessige underskudd ved hjelp av tidligere års avsetninger. Kommuner med små eller ingen reserver avsatt tidligere år, vil fortsatt måtte dekke inn underskuddet over to år, evt. fire år når særlige forhold foreligger. Når departementet foreslo å gjøre reglene om inndekning av underskudd mer fleksible, fant en det mer hensiktsmessig at reglene ble gitt i forskrift. De særskilte reglene om periode for dekning av underskudd ble samtidig foreslått tatt ut.

Departementet foreslo at de særskilte reglene som setter begrensninger på disponeringen av inntekter fra salg av fast eiendom, jf. kommuneloven § 48 nr. 2 blir tatt ut av loven. Departementet viste i den forbindelse til at kravet om å budsjettere et driftsresultat tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger, på tilfredsstillende måte ville kunne ivareta hensynet til sunn økonomiforvaltning ved at verdier bygget opp over år ikke ble forbrukt et enkelt år. Departementet viste samtidig til at det i mange tilfelle kan være vanskelig å avgjøre om et salg vedrører avkastning på den kapital kommunen har skutt inn, eller salg av selve kapitalen. Deregulering av kraftmarkedet, endringer i organisering gjennom fusjoner og oppkjøp, har i praksis gitt mange eksempler på at kommuneloven § 48 nr. 2 også legger begrensninger på avkastningen i tillegg til den kapital kommunen har skutt inn. Departementet foreslo derfor at den særskilte bestemmelsen i kommuneloven § 48 nr. 2 blir tatt ut. Det vil fortsatt bli stilt krav til driftsresultatet. Departementet foreslo også at den regnskapsmessige håndtering av engangsinntekter (inntekter

som ikke kommer igjen år for år) i stedet blir løst gjennom anbefalinger av «god kommunal regnskapsskikk».

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ikke hatt vesentlige merknader til forslagene som først og fremst er av lovteknisk karakter. Unntaket gjelder forbudet mot å nytte inntekter fra salg av fast eiendom til den løpende drift. Forslaget åpner for at deler av de inntekter som i dag omfattes av lovens forbud, vil kunne bli nyttet i driften.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet foreslo i høringsutkastet at det ble tatt inn et særskilt krav om avsetninger når kommuner stiller garantier. På bakgrunn av høringsrunden har departementet kommet til at et slikt særskilt krav ikke bør tas inn i loven. I det forslag til lovbestemmelser som nå legges fram foreslås bestemmelser om nødvendige avsetninger i forbindelse med årsbudsjettet videreført. Kommunestyret skal i henhold til denne bestemmelse vurdere behov for avsetninger av hensyn til den økonomiske styringen av kommunen. Etter departementets oppfatning vil det være naturlig at også avsetninger av hensyn til mulige økonomiske tap tas med i en slik vurdering. Om, og i tilfelle med hvilke beløp avsetninger av hensyn til god kommunaløkonomisk styring skal gjennomføres, skal likevel som i dag bero på en vurdering fra kommunestyrets side.

På de øvrige punkter foreslår departementet at loven endres i tråd med forslagene. Dette innebærer at bestemmelsen om adgangen til å foreta avsetninger, jf. kommuneloven § 48 nr. 1 tas inn i bestemmelsen om årsbudsjettets innhold. Dagens kommunelovs § 48 nr. 2, vedrørende inntekter fra salg av fast eiendom mv. foreslås opphevet.

Bestemmelsene i kommuneloven § 49 vedrørende håndtering av regnskapsmessig over- og underskudd foreslås tatt inn i ny bestemmelse om årsregnskapet. De særskilte reglene om inndekning av regnskapsmessig underskudd, jf. kommuneloven § 49 nr. 2, foreslås fylt ut i forskrift. I hvilke tilfeller inndekning av underskudd kan fordeles over lovens maksimalperiode, eventuelt, når særskilt inndekning ikke anses påkrevd, er spørsmål som departementet ser det som mest hensiktsmessig å regulere i forskriften.

5 Planlegging ut over året

5.1 Innledning

Blant de beslutninger kommunestyret skal fatte, står kommunale planer i en særstilling. Det er etter hvert lagt økende vekt på bruk av planer som styringsredskap i den offentlige forvaltning. Plan- og bygningsloven av 1985 gir utførlige bestemmelser om så vel den kommunale som den fylkeskommunale planlegging. Betydningen av at det drives planlegging i kommunene kommer klart til uttrykk også i kommuneloven. I kommuneloven § 5 er det inntatt en prinsippbestemmelse med henvisning til plan- og bygningslovens regler, uten selvstendig rettslig betydning. I tillegg er det i kommuneloven § 44 gitt en særregel om økonomiplanlegging. Så vel plan- og bygningslovens regler om kommune- og fylkesplanlegging som kommunelovens regler om økonomiplanlegging, har som formål å sikre en helhetlig og samordnet planlegging. Kommunelovens regler omfatter bruken av kommunens midler. Som følge av at kommunens midler i større grad brukes i egen virksomhet, er det naturlig å oppfatte økonomiplanen som en virksomhetsplan. I tillegg kommer de tilskudd som gis til andre, hvor det kan være knyttet vilkår til tilskuddet. I tillegg til plan- og bygningslovens og kommunelovens bestemmelser, er det også i særlov tatt inn bestemmelser om at det skal drives planlegging innenfor avgrensede deler av kommunens virksomhet. I økende grad stilles også krav om utarbeiding av planer som vilkår for utbetaling av statlige tilskudd. Som en del av kommunelovens økonomibestemmelser ser departementet det naturlig å vurdere økonomiplanens rolle i forhold til planlegging som følger av øvrig regelverk.

5.2 Økonomiplanens formål

Gjeldende rett

Etter kommuneloven § 44 nr.1 skal økonomiplanen legges til grunn ved kommunens eller fylkeskommunens budsjettarbeid og øvrige planleggingsvirksomhet. Etter denne bestemmelsen er økonomiplanen bindende for årsbudsjettet og for annen planleggingsvirksomhet. Konsekvensen av dette er at de rammer og hovedpremissar som kommer til uttrykk i planen, ikke kan fravikes uten at det tas opp sak om endring av planen.

Kravet om en plan for kommunens økonomi de nærmeste fire år har som formål å hindre at disposisjoner i årsbudsjettet ett enkelt år ødelegger for den økonomiske balansen i kommunen på lengre sikt. I dette perspektivet blir det å tydeliggjøre de økonomiske konsekvenser for de nærmeste år av de tiltak som vedtas i det enkelte årsbudsjett sentralt. Gjennom en slik tydeliggjøring vil en få avdekket om kommunen evt. beveger seg mot en økonomisk ubalans så fremt tiltak ikke blir satt inn. Kravet om en rullerende økonomiplan ble tatt inn i kommuneloven av 1992. Innføringen av obligatorisk økonomiplan var en viktig forutsetning for å lempe på kravene til årsbudsjett og statlige godkjenningsordninger.

Om høringsutkastet

Departementet var i høringsutkastet opptatt av økonomiplanens formål. Økonomiplanleggingen kan sees på ut fra flere perspektiver. Dels fra et utvidet årsperspektiv - som et langtidsbudsjett. Dels som en konkretisering av mål - som et strategidokument. Mens ett siktemål med økonomiplanleggingen vil være å få frem de økonomiske konsekvenser av tiltak som vedtas i forbindelse med årsbudsjettet, vil ett annet siktemål være at planen for de nærmeste år skal uttrykke strategier på grunnlag av forutsetninger i kommuneplanens langsiktige del.

Et viktig formål vil uansett være å sikre at det er tatt hensyn til de økonomiske rammebetingelser ved fastlegging av aktivitetsnivå. Et slikt formål kan avledes fra to hensyn: hensynet til kommunaløkonomisk styring som det primære, men sekundært også hensynet til nasjonaløkonomisk styring.

Kommunaløkonomisk styring

Det er alminnelig antatt at god planlegging vil lede til en bedre ressursutnyttelse. Dette er ensbetydende med en bedre kommunaløkonomisk styring. Det er her en forutsetning at planen bygger på realistiske forutsetninger, særlig om de inntektsrammer planen bygger på. Viktig er det også at planen uttrykker valg som virker forpliktende på kommuneorganisasjonen. Ambisjonsnivået i kommuneplanleggingen må tilpasses den kommunale økonomi og de muligheter som ligger i den kommunale organisasjon og virksomhet. Gjennom realistisk planlegging kan ressursene utnyttes best mulig og velferdstilbudet dermed bedres. Til dette formålet er økonomiplanen et egnet verktøy for å knytte de politiske målsettingene til det økonomiske styringsapparatet.

Økonomiplanleggingen skal ta utgangspunkt i dagens økonomiske situasjon og realistiske anslag på fremtidige inntekter. Det kan innvendes at en med den form for rasjonell sektorovergripende økonomiplanlegging som det legges opp til, bygger på urealistiske forutsetninger om rasjonelle beslutningsprosesser i kommunene. Det kan være vanskelig å få til en samordnet planlegging utover årsperspektivet. Fra kommunehold hevdes videre at usikkerhet om inntektsrammene for de kommende år vanskeliggjør en samordnet planlegging og dermed den kommunaløkonomiske styringen. Men til tross for en slik innvending vil både kommuner, innbyggere og statlige myndigheter ha interesse av at det skjer en planlegging i kommunen utover ettårsperspektivet. Planleggingen bidrar i seg selv til en bedre oversikt over fremtidig handlingsrom. I den grad kommuner opplever statlige rammebetingelser som usikre, gir økonomiplanleggingen muligheter for å legge alternative strategier.

Nasjonaløkonomisk styring

Økonomiplanen er i loven og forarbeidene til loven forutsatt primært å være et styringsredskap for kommunene. Samtidig fremgår det av forarbeidene til loven at pålegget om økonomiplanen blant annet var en forutsetning for nedtoningen av den statlige kontrollen med kommunens økonomiske disposisjoner, som ble gjort gjeldende fra 1993. Fra statlig side er det antatt at det å få frem de økonomiske konsekvenser av tiltak som vedtas det enkelte år, i seg selv vil virke korrigerende på en utvikling som ellers måtte gå i retning av øko-

nomisk ubalanse. Det er derfor i gjeldende regelverk ikke lagt opp til noen obligatorisk behandling av de kommunale økonomiplaner på statlig side. Det har kun unntaksvis vært aktuelt for staten, på eget initiativ, å ta opp en vedtatt økonomiplan til lovlighetskontroll slik departementet har adgang til etter kommuneloven § 59. Hensynet til den nasjonale styringen er dermed først og fremst et indirekte motiv for kommunale økonomiplaner. For staten vil det vesentlige være at kommunen i årsbudsjettet faktisk følger opp nasjonale målsettinger, samt tilpasser sin aktivitet til de fastsatte inntektsrammer.

Gjennom sin planlegging bør og kan kommuner ta høyde for de nasjonale mål som er fastsatt sentralt. Nasjonale hensyn er knyttet til den konkrete gjennomføringen, og dermed til forhold som avgjøres i forbindelse med årsbudsjettet.

Bestemmelsen om langsiktig økonomiplanlegging bunner først og fremst i et ønske om en rasjonell, forutseende og planlagt drift av kommunen, der en forsøker å kartlegge bevegelsesrommet for handling. Kommuner som driver rasjonelt, vil selv kunne gjennomføre en planleggingsprosess som er tilfredsstillende ut fra målet om å utnytte ressursene best mulig. Reglene for økonomiplanlegging bør derfor begrenses til hva som anses som nødvendig for å ivareta nasjonale hensyn. Dette gjelder hensynet til en demokratisk prosess, åpenhet mot kommunens egne innbyggere, og den økonomiske balansen på kort sikt.

Høringsinstansene

Høringsinstansene er i det langt vesentlige enig med departementet når det gjelder økonomiplanens formål. Blant høringsinstansene påpeker likevel enkelte at formålet i praksis kan vise seg vanskelig å etterleve. Sør-Trøndelag fylkeskommune uttaler:

«Departementets forslag om å ta inn i loven en bestemmelse om «realistisk økonomiplanlegging» kan bli vanskelig for fylkeskommunene å etterleve, hvis ikke staten bedrer kvaliteten på sine planer. Forutsigbarheten er vanskelig, nesten umulig, når det gjelder aktiviteter som ligger 4-5 år frem i tid, når det stadig skjer endringer i fylkeskommunenes rammebetingelser, både på utgifts- og inntektssiden. Hvis det i loven kommer inn bestemmelser om at økonomiplanen og økonomiplanleggingen skal være realistisk, fullstendig og oversiktlig, stiller ikke dette bare krav til fylkeskommunene, men også til staten.»

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet merker seg at høringsinstansene er enig med departementet når det gjelder formålet med kommunelovens bestemmelse om obligatorisk økonomiplan. Etter departementets oppfatning er langsiktig planlegging vesentlig for å utnytte ressursene best mulig. At det er knyttet usikkerhet til fremtiden, både når det gjelder inntekter og forhold som påvirker utgiftene, forsterker behovet for langsiktig planlegging basert på metoder for planlegging under usikkerhet.

5.3 Økonomiplanens innhold

Gjeldende rett

Etter kommuneloven § 44 nr.2 skal økonomiplanen omfatte de fire neste budsjettår, og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i denne perioden. I økonomiplanen skal det inngå en oversikt over kommunens samlede gjeldsbyrde og garantiansvar, og over utgifter til renter og avdrag i planperioden. Kravet om at økonomiplanen skal være realistisk vil si at den skal omfatte alle sannsynlige inntekter og utgifter. Kravet om at planen skal omfatte en oversikt over samlet gjeldsbyrde innbefatter alle låne- og garantiforpliktelser og forventede utbetalinger i tilknytning til slike. Utover dette fastsetter loven selv ikke særlige krav til planens innhold. Det følger imidlertid av § 44 nr. 6 at departementet kan gi nærmere regler om planens innhold. I forskrift av 27. desember 1994 har departementet tatt i bruk hjemmelen.

Om høringsutkastet

Kommunelovens bestemmelser om økonomisk planlegging og forvaltning skal bidra til en sunn økonomisk forvaltning av de kommunale ressurser. Bestemmelsene bør bidra til å sikre at sentrale hensyn ivaretas på en tilfredsstillende måte. Bestemmelsen bør fastsette grunnleggende prinsipper snarere enn å binde opp kommunene på en detaljert måte. Dagens regelverk om økonomiplanen angir en detaljeringsgrad som kan oppfattes som noe unødvendig. Det stilles i loven selv og i forskrift en rekke krav om obligatoriske oversikter på et relativt detaljert nivå. Departementet pekte på at gjeldende regler kan synes å legge vesentlig vekt på fremstillingen av de langsiktige økonomiske forpliktelser kommunene har eller vil påta seg. Dette gjelder i hovedsak utgifter til renter og avdrag. Med tanke på at slike utgifter for de fleste kommuner utgjør en mindre andel av de samlede utgifter kan det neppe antas å ha vært intensjonen at angivelse av disse skulle stå helt sentralt i planen. Departementet foreslo derfor at kravet i loven om en oversikt over kommunens samlede gjeldsbyrde og garantiansvar, og oversikt over utgifter til renter og avdrag i planperioden ble tatt ut. Departementet antok at kommuner også i det videre arbeid, på frivillig basis, vil innarbeide slike inntekter, utgifter og forpliktelser i planleggingen, på linje med øvrige vesentlige forhold.

Departementet foreslo videre at departementets forskriftshjemmel fjernes. Dette er en del av det forenklingsarbeidet departementet ønsket å gjennomføre.

Høringsinstansene

Flertallet av høringsinstansene er enig i at kravet om å ha en oversikt over kommunens samlede gjeldsbyrde og garantiansvar, og over utgifter til renter og avdrag i planperioden, kan tas ut av loven. Justisdepartementet uttaler imidlertid:

«Regelen i § 44 nr. 2 annet punktum om gjeldsbyrde og garantiansvar mv. foreslås ikke videreført. Innebærer dette at økonomiplanen ikke trenger å inneholde noe om dette? I så fall kan det etter Justisdepartementet syn bidra til å svekke økonomiplanen som strategisk styringsinstrument.»

Flere fylkesmenn er skeptisk til departementets forslag om å ta ut av loven hjemmel til å gi forskrift om økonomiplanens innhold.

Fylkesmannen i Oppland uttaler:

«Det bør etter fylkesmannens vurdering fortsatt være forskrifter der det stilles konkrete krav tilsvarende i dag med hensyn på å få frem de økonomiske konsekvensene av planlagte tiltak blant annet i forhold til fonds- og gjeldsutvikling.»

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet merker seg at flertallet av høringsinstansene slutter seg til forslaget. Departementet merker seg samtidig at enkelte av høringsinstansene gir uttrykk for at kommunens langsiktige forpliktelser kan bli utelatt i økonomiplanen, når det i lov eller forskrift ikke lenger stilles absolutte krav om å opplyse om slike forhold. At departementet foreslår kravene fjernet er ikke uttrykk for at departementet oppfatter rente- og avdragsutgifter og gjeldsbelastning som uvesentlige forhold. Krav til økonomiplanens innhold bør imidlertid være av overordnet karakter, jf. kravet til realisme og oversiktighet. Departementet ser det som naturlig at rente- og avdragsutgifter inngår i planen på linje med øvrige forhold av vesentlig betydning. Departementet ser det ikke som naturlig å stille krav til enkeltheter blant forhold som anses vesentlige. En fjerning av departements hjemmel til å fastsette forskrift vil gi større mulighet for kommunene til å utarbeide økonomiplaner i en form som tilfredsstiller deres egne behov. Dette vil være i samsvar med formålet med bestemmelse om økonomiplan.

Når det gjelder kravet om oversikt over kommunens samlede garantiansvar, vil departementet påpeke at slike opplysninger i dag også fremgår av årsoppgjøret. Departementet tar sikte på å videreføre kravet om oversikt over garantiansvar som en del av regnskapsreglene. Regelen i økonomiplanen om garantiansvar har først og fremst betydning for nye garantistillelser i planperioden, siden påtatt garantiansvar alt fremgår av årsregnskapet. Garantistillelser er en type disposisjon det i begrenset grad er mulig å planlegge. Kravet anses derfor ikke som hensiktsmessig.

Departementet fremmer derfor forslag til endringer i loven om økonomiplanens innhold i tråd med de endringer som ble foreslått i høringsutkastet.

5.4 Om forholdet til plan- og bygningsloven

Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven gir utførlige bestemmelser om den kommunale planlegging. I henhold til Plan- og bygningsloven § 20-1 skal det i hver kommune utarbeides en kommuneplan. Planen skal inneholde en langsiktig og en kortsiktig del. Den langsiktige del skal omfatte mål for utviklingen i kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltningen av arealer og andre naturressurser. Den kortsiktige del skal omfatte en samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste år. Kommuneplanleggingen skal i tillegg avveie bruk og vern av arealer og ressurser, involvere befolkningen og ulike interessegrupper, være handlingsrettet og foretas ut fra de økonomiske rammebetingelser som gjelder.

Kommuneloven § 5 uttrykker at kommuneplanen skal baseres på realistiske inntektsrammer slik de fremgår av økonomiplanen. Her uttrykkes det nære forhold mellom kommuneplanleggingen og den økonomiske planlegging av kommunens virksomhet. Bestemmelsen fastslår at kommuner/fylkeskommuner har en alminnelig plikt til å drive planlegging, men har ingen selvstendig betydning ved siden av særlovgivningens regler om planlegging. Plan- og bygningsloven er den mest sentrale av disse.

Om høringsutkastet

Etter departementets oppfatning utfyller plan- og bygningslovens og kommunelovens planleggingsbestemmelser hverandre på en helhetlig måte. Departementet vil i samarbeid med andre departementer og kommunesektoren arbeide videre med modeller hvor kommuneplanlegging generelt og økonomiplanlegging spesielt er samordnet på en hensiktsmessig måte. En mulig hindring for en tettere integrering av plan- og bygningslovens handlingsprogram og kommunelovens økonomiplan, er ulike krav til rullering. Etter departementets oppfatning er kravet om årlig rullering av økonomiplanen vesentlig. Dette har sammenheng med intensjonen om å synliggjøre de økonomiske konsekvenser av vedtak det enkelte budsjettår. En annen mulig hindring er at de to plandokumentene er underlagt ulike regler mht. alminnelig ettersyn og medvirkning fra innbyggerne. Plan- og bygningsloven er ikke til hinder for årlig rullering av handlingsprogrammet. Kommunelovens pålegg om alminnelig ettersyn av økonomiplanen er minimumskrav. Kravet er slik sett ikke til hinder for at økonomiplanen undergis plan- og bygningslovens noe strengere medvirkningsbestemmelser som gjelder ved rullering av kommuneplanen. Saksbehandlingsreglene er nærmere vurdert i kapittel 7.

Etter departementets oppfatning er det altså fullt mulig å integrere handlingsprogrammet og økonomiplanen også etter gjeldende regler. Med et slikt integrert opplegg kan idealet om å realisere en helhetlig sektorovergripende planlegging i et fireårsperspektiv diskuteres ut fra både realisme og hensiktsmessighet. Kommunelovens krav om realistisk økonomiplanlegging i fireårsperioden kan understøtte en slik målsetting.

Høringsinstansene

Når det gjelder en tettere integrering av handlingsprogrammet og økonomiplanen uttaler Rindal kommune:

«Vi slutter oss til viktigheten av samordning mellom kommuneplanens kortsiktige del (handlingsplanen) og økonomiplanen.»

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet merker seg at høringsinstansene slutter seg samlet til departementets oppfatning om at det etter gjeldende regler er fullt mulig å integrere handlingsprogrammet og økonomiplanen. Det videre lovarbeid kan dermed baseres på de foreslåtte prinsipper og løsninger, som i praksis innebærer frihet til selv å avgjøre graden av samordning mellom økonomiplan og kommuneplanens kortsiktige del.

5.5 Om forholdet til årsbudsjettet og øvrig pålagt planlegging

Det nære forhold mellom økonomiplanlegging og øvrig planlegging kommer direkte til uttrykk i loven. Det heter om økonomiplanen i kommuneloven § 44 «Den skal legges til grunn ved kommunens eller fylkeskommunens budsjettarbeid og øvrige planleggingsvirksomhet.» Av forarbeidene fremgår det at økonomiplanens bindende virkning er å forstå slik at de økonomiske rammer og hovedpremisser som kommer til uttrykk i økonomiplanen ikke kan fravikes i årsbudsjett og øvrig planlegging.

5.5.1 Om forholdet til årsbudsjettet

Departementet legger til grunn at kommunelovens pålegg om rullerende økonomiplaner videreføres. Departementet ser det som nødvendig å vurdere forholdet mellom økonomiplanlegging og øvrig planlegging, herunder om forholdet slik det er beskrevet over (§44) er hensiktsmessig og operasjonelt.

Gjeldende rett

Kommuneloven § 44 nr. 1 angir at økonomiplanen skal legges til grunn ved kommunens eller fylkeskommunens budsjettarbeid. I henhold til kommuneloven § 44 nr. 2 skal økonomiplanen minst omfatte de fire neste budsjettår. Den fireårige økonomiplanen vil dermed omfatte det påfølgende års budsjett og de tre neste års budsjetter.

Om høringsutkastet

I økonomiplanen vil rammene for de påfølgende års budsjetter være trukket opp. Jo mer realistisk økonomiplanen er satt opp, jo færre behov for justeringer vil være nødvendig ved fastsettelse av de påfølgende årsbudsjetter. Realistisk økonomiplanlegging vil slik sett både gi besparelser målt i administrative ressurser, og ved at kommunens samlede midler kan utnyttes bedre. Særlig viktig er det at økonomiplanen angir inntektsrammer for de kommende års budsjetter slik de realistisk kan forventes. At inntektsrammene er realistisk satt opp, kombinert med at det i økonomiplanen er avsatt reserver for å møte svingninger i inntektene, vil redusere behovet for uønskede adhoc-tiltak.

Realistisk økonomiplanlegging er først og fremst et virkemiddel for en bedre kommunaløkonomisk styring. Det vil primært være kommunen selv, og kommunens tilbud av tjenester, som vil bli skadelidende dersom det ved fastsettelse eller justeringer av påfølgende årsbudsjetter må gjøres vesentlige avvik fra planen.

Etter gjeldende lov skal endringer i forbindelse med årsbudsjettet vurderes mot økonomiplanen. Dersom det skjer endringer i rammene for årsbudsjettet skal økonomiplanen revideres. Dette kan forstås slik at økonomiplanen er bindende for rammene i årsbudsjettet.

Etter departementets oppfatning er det i liten grad grunn til å legge vekt på formelle krav til fornyet behandling av økonomiplanen dersom det i forbindelse med årsbudsjettet skjer avvik fra planen. Slike krav gir etter departementets oppfatning uttrykk for et unødig formalistisk syn på økonomiplanleggingen. Departementet foreslo derfor at kravet om at økonomiplanen skal «legges til grunn for budsjettarbeidet» tas ut av loven. I stedet viser departe-

mentet til kravet om realistisk økonomiplanlegging. Det vil da være opp til det enkelte kommunestyre å vurdere hvor store avvik fra økonomiplanen som kan aksepteres før planen mister sin funksjon og dermed må undergis ny behandling.

Høringsinstansene

Flertallet av høringsinstansene støtter bestemmelsen om at økonomiplanen skal «legges til grunn for budsjettarbeidet» kan taes ut av loven og i stedet ivaretas av en bestemmelse om realistisk økonomiplanlegging. Enkelte av høringsinstansene hadde imidlertid merknader til forslaget. Justisdepartementet uttaler:

«I forslaget har man sløyfet regelen i gjeldende lov § 44 nr.1 annen punktum om at økonomiplanen skal legges til grunn ved kommunens eller fylkeskommunens budsjettarbeid og øvrige planleggingsvirksomhet. Dette blir i høringsdokumentet s. 74 begrunnet med at nr. 3 i utkastet inneholder en formålsbestemmelse som gjør regelen i nr. 1 overflødig. Regelen i utkastet nr. 3 er imidlertid ikke formet som en formålsbestemmelse. Dette er en regel som etter sin ordlyd stiller rettslige krav til innholdet i økonomiplanen. Den er innholdsmessig forskjellig fra regelen i gjeldende lov § 44 nr.1 annet punktum. Justisdepartementet mener at sistnevnte regel bør bli stående, fordi det anses hensiktsmessig med en lovregel som uttrykkelig fastslår hvilken funksjon økonomiplanen skal ha.»

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag uttaler:

«Fylkesmannen er imidlertid ikke enig i forslaget om å ta ut kravene om sammenheng mellom økonomiplanen og budsjettarbeidet og med annen planlegging. Når fylkesmannen har valgt å prioritere arbeidet med sammenheng mellom de ulike styringsdokumentene i sin dialog med kommunene, skyldes dette bl.a. at denne sammenhengen for mange kommuners vedkommende har vært svak. Satsinger i kommuneplan og strategisk næringsplan har ikke alltid bygget på økonomiplanens forutsetninger, og neste års budsjett kan være til dels svært forskjellig fra første år i økonomiplanen. Både økonomiplan og kommuneplan vil kunne bli styrket gjennom en sterkere gjensidig avhengighet, og det er fylkesmannens oppfatning at denne avhengigheten fortsatt bør komme til uttrykk i kommuneloven.»

Fylkesmannen i Hedmark uttaler:

«I departementets forslag til nye bestemmelser foreslås det en forenkling av kravene til økonomiplanen. Fylkesmannens erfaring er at mange kommuner fortsatt har kommet til kort i arbeidet med å gjøre økonomiplanen til et viktig styringsredskap. Etter fylkesmannens oppfatning bør kommunene motiveres til økt vektlegging på den langsiktige økonomiske planleggingen. Ut i fra dette, bør bestemmelsen i gjeldende kommunelov om at økonomiplanen skal legges til grunn ved kommunens budsjettarbeid og øvrige planleggingsvirksomhet, beholdes.»

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet merker seg at et flertall av høringsinstansene slutter seg til forslaget. Det er likevel behov for å vurdere enkelte forhold som høringsinstansene har tatt opp.

Bl.a. fylkesmannen i Sør-Trøndelag og fylkesmannen i Hedmark er ikke enige i at bestemmelsen om at økonomiplanen skal «legges til grunn for budsjettarbeidet» tas ut av loven.

Departementet er enig i at det bør være et nært forhold mellom kommunenes økonomiplan og årsbudsjett. Departementet har under «økonomiplanens formål» uttrykt som vesentlig for den kommunaløkonomiske styring at planen gir uttrykk for valg som virker forpliktende på kommuneorganisasjonen. Dersom det ved fastsettelse av årsbudsjettet er nødvendig å foreta vesentlige endringer i forhold til de rammer som ble uttrykt i økonomiplanen, kan dette være et uttrykk for at valgene i forbindelse med økonomiplanen ikke har vært tilstrekkelig forpliktende. Slike endringer kan imidlertid også ha sammenheng med at rammebetingelsene er endret. Etter departementets oppfatning vil videreføring av de formelle krav til fornyet behandling av økonomiplanen dersom det i forbindelse med årsbudsjettet skjer avvik fra planen, gi uttrykk for et unødig formalistisk syn på økonomiplanleggingen. Dersom endringene vil ha konsekvenser for de påfølgende år, bør det være tilstrekkelig å følge opp slike forhold ved den årlige rullering av planen. Departementet holder derfor fast på forslaget om å fjerne dette kravet. Departementet vil samtidig understreke at det enkelte kommunestyre selv kan se behov for å endre økonomiplanen. Ved bestemmelse om «realistisk planlegging» vil det da bli opp til det enkelte kommunestyre å vurdere hvor store avvik fra økonomiplanen som kan aksepteres før planen tas opp til ny behandling.

5.5.2 Om forholdet til sektor- og handlingsplaner

Gjeldende rett

Kommuneloven § 44 nr. 1 angir at økonomiplanen skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i økonomiplanperioden. Planen skal legges til grunn ved øvrig planleggingsvirksomhet.

Om høringsutkastet

Det blir lagt økende vekt på planlegging som styringsinstrument i offentlig forvaltning. Krav i særlover om planer som omfatter enkelte sektorer innenfor den kommunale virksomhet har eksistert noen tid. Nytt, etter at kommuneloven av 1992 trådte i kraft, er at det som vilkår for statlige tilskudd stilles krav om planer fra kommunenes side. Slike planer er ordinært forutsatt å være tidsavgrensede og gjelde en avgrenset del av kommunens virksomhet. Videre kan kravene til innholdet i planene være relativt detaljerte. De nevnte kjennetegn står i kontrast til plan- og bygningslovens og kommunelovens krav om helhetlige planer for kommunens samlede virksomhet. Sistnevnte lover legger til grunn at planene skal inneholde de økonomiske rammer og hovedpremisser for kommunens virksomhet.

Departementet vil understreke behovet for en helhetlig planlegging som bygger på realistiske inntektsforutsetninger. Dette krever at økonomiplanens rolle som sektorovergripende planleggingsverktøy tydeliggjøres. Reglene for økonomiplanen må samtidig sikre nødvendig fleksibilitet for kommunene ved praktisering av reglene.

Planer som gjelder sektorer eller tjenester innenfor kommunens virksomhet må finne sin plass innenfor kommunens samordnede og helhetlige økonomiplanlegging. At det i liten grad er stilt detaljerte krav til innholdet i økonomiplanen gir uttrykk for den vekt som legges på at planleggingen må tilpasses ulike måter å organisere virksomheten på. Detaljerte krav for enkelte sektorer og tjenester må derfor begrenses til områder hvor viktige nasjonale prioriteringer tilsier en stram oppfølging fra statlig hold.

Departementet foreslo at planer som gjaldt en sektor eller tjeneste skulle innarbeides i økonomiplanleggingen og dermed i økonomiplanen. I prinsippet kan kravet om realistisk økonomiplanlegging tenkes å innbefatte at planer som gjelder en avgrenset del av kommunens virksomhet skal være innarbeidet i økonomiplanen. Departementet mener likevel det er behov for å tydeliggjøre et slikt krav direkte i loven for å ivareta hensynet til at økonomiplanleggingen ivaretar helheten og samordningsbehovet. At det foreslås tatt inn et slikt krav direkte i loven må også ses i sammenheng med at departementet foreslår å fjerne de mer detaljerte krav til innhold som følger av gjeldende kommunelov.

Høringsinstansene

Flertallet er enig i at planer som omfatter avgrensede deler av kommunens og fylkeskommunens virksomhet skal innarbeides i økonomiplanen. Enkelte høringsinstanser uttrykker likevel tvil om nødvendigheten av bestemmelsen. Justisdepartementet uttaler:

«Når det gjelder innholdet i økonomiplanen, har man i forslaget tilføyd et nytt nr. 5 om at planer som omfatter mer avgrensede deler av kommunens og fylkeskommunens virksomhet, skal integreres i økonomiplanleggingen og innarbeides i økonomiplanen. Justisdepartementet har rent umiddelbart problemer med å se at denne tilføyelsen har selvstendig betydning, ettersom det følger av utkastet nr. 3 at økonomiplanen skal omfatte «hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.» På den annen side kan en regel som påpeker sammenhengen mellom økonomiplanen og andre planer, være et positivt bidrag til helhetstenkning i den kommunale planleggingen.»

Oslo kommune uttaler:

«På generelt grunnlag støtter Oslo kommune forslaget om å lovhjemle at tiltak kommunene og fylkeskommunene påtar seg gjennom vedtakelse av planer for andre deler av virksomheten, skal innarbeides i økonomiplanen. Det er mulig at departementet bør vurdere om denne bestemmelsen er fanget opp ved at økonomiplanen skal være realistisk, fullstendig og oversiktlig, og at det ikke er behov for en egen lovhjemmel om dette. Ved integrering av flere planer i et dokument, vil man oppleve en forenkling og effektivisering av planprosessen, og man får en mer helhetlig overordnet økonomiplan.»

Selv om høringsinstansene generelt støtter intensjonen om en tettere integrering av sektorplanleggingen og planer for kommunens samlede virksomhet, påpeker enkelte de praktiske konsekvenser av slik integrering. Sosial- og helsedepartementet uttaler:

«Vi ønsker også å vurdere hvordan lov om helse- og sosialplanlegging kan innarbeides i øvrig kommunal planlegging. Dette forutsetter bl.a. en forenkling av prosedyrekravene knyttet til kommuneplanen.»

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet merker seg at høringsinstansene slutter seg samlet til forslaget om at planer som gjelder en sektor eller en tjeneste skal innarbeides i økonomiplanleggingen. Det forhold at enkelte av høringsinstansene stiller spørsmål ved behovet for å ta inn en egen bestemmelse om dette, gjør det likevel nødvendig å vurdere kravet nærmere.

Departementet er enig med Oslo kommune i at viktige sider ved bestemmelsen i prinsippet kan sies å være fanget opp ved at økonomiplanen skal være realistisk, fullstendig og oversiktlig. Dette er vesentlige forhold av overordnet karakter. I prinsippet bør slike bestemmelser også være tilstrekkelig for den samlede planlegging av kommunens virksomhet. Det er likevel et faktum at det i dag stilles krav om planlegging også for avgrensede deler av kommunens virksomhet. Det er av vesentlig betydning at planer for avgrensede deler av kommunens virksomhet er samordnet med økonomiplanen, som er en plan for kommunens samlede virksomhet. Kravet om en tettere integrering av sektorplaner og økonomiplan anses vesentlig for å oppnå slik samordning. Departementets forslag innebærer ikke særskilte krav til hvordan integrering skal skje. Den enkelte kommune vil kunne velge at planen som gjelder en avgrenset del av kommunens virksomhet er innarbeidet i den form det er stilt krav om i lov, eller av tilskuddsforvalter. Kommunen vil også kunne velge å ta inn en minimumsspesifikasjon av planen, og i tillegg fremstille planen som eget dokument i den form det er stilt krav om i lov eller av tilskuddsforvalter. Det vesentlige er at planene ses i sammenheng. Departementet holder derfor fast på forslaget om å ta inn i loven en bestemmelse som krever at planer som gjelder en sektor eller tjeneste skal innarbeides i økonomiplanleggingen. En bestemmelse som påpeker sammenhengen mellom økonomiplanen og andre planer vil være et positivt bidrag til helhetstenkning i den kommunale planleggingen.

5.5.3 Behandlingsmåte

Reglene for innstilling, medvirkning og vedtak om økonomiplan er i dag sammenfallende med tilsvarende regler om fastsettelse av årsbudsjettet. Departementet mener dette prinsippet fortsatt kan legges til grunn, og viser til vurderingen av saksbehandlingsreglene.

6 Nærmere om årsbudsjettet og årsregnskapet

6.1 Innledning

I kapittel 4.3 foreslår departementet at kommunale årsbudsjett og årsregnskap fortsatt skal være finansielt orienterte. I dette kapitlet ser departementet med dette som utgangspunkt nærmere på kommunale årsbudsjett og årsregnskap.

Årsbudsjettet er etter kommuneloven en bindende plan for kommunenes inntekter i budsjettåret og anvendelsen av disse. Årsregnskapet skal etter de kommunale budsjett- og regnskapsforskriftene gi et mest mulig korrekt bilde av kommunens faktiske økonomiske situasjon. Kommunelovens regler om årsbudsjett og årsregnskap er i gjeldende lovgivning utfylt i forskrifter. Kommunelovutvalget (NOU 1990:13, s. 388) anga i spesialmotiver til loven at «På samme måte som i dag vil budsjettforskriftene være et sentralt statlig virkemiddel for å sikre en forsvarlig kommunal og fylkeskommunal økonomiforvaltning...».

6.2 Krav til årsbudsjettet og årsregnskapet

Departementet ser det slik at kravene til oppstilling av årsbudsjett og årsregnskap primært bør ta utgangspunkt i kommuneorganisasjonens interne behov. Årsbudsjettet og årsregnskapet skal først og fremst være verktøy i styringen av kommunen. Årsbudsjettet er en plan for velferdstilbudet til befolkningen basert på inntekter hvor Stortinget gjennom vedtak øver vesentlig innflytelse. Det gjør at kommunenes årsbudsjett og årsregnskap også må tilpasses innbyggernes behov for informasjon om hvordan fellesskapets midler anvendes, og statens behov for tilsyn og kontroll med kommunesektoren. Ved en samlet vurdering av de ulike og til dels motstridende hensyn som gjør seg gjeldende i forhold til standardiserte budsjett- og regnskapsoppstillinger, vil departementet legge avgjørende vekt på følgende forhold:

- Årsbudsjettet og årsregnskapet må kunne fungere som et effektivt styringsverktøy for kommunestyret ut fra den valgte organisering i kommunen.
- Årsbudsjettet og årsregnskapet må være fullstendig og oversiktlig slik at det klart fremgår hvorvidt det er sikret finansiering av tiltak innenfor kommunens inntektsrammer.
- Årsbudsjettet og årsregnskapet må utformes på en slik måte at en sikrer en god dialog og medvirkning i forhold til innbyggerne om hvordan fellesskapets midler forvaltes.

Årsbudsjettet er en plan for hvordan fellesskapets midler skal anvendes i året. Årsregnskapet viser hvordan fellesskapets midler faktisk ble anvendt i året. At det er tale om fellesskapets midler, samt at en relativt stor andel av kommunenes inntekter har sitt grunnlag i beslutninger fattet i Stortinget, tilsier at informasjonsoppgaven overfor så vel statlige interesser som innbyggerne må tillegges vesentlig vekt ved utforming av kravene til årsbudsjettets og årsregnska-

pets innhold. Det er alminnelig antatt at standardiserte krav til oppstillinger av årsbudsjettet og årsregnskapet gjør det enklere for brukeren å oppfatte informasjonen som ligger i dokumentene. Det må imidlertid særskilt vurderes om informasjonsbehovet eksternt kan ivaretas på andre og bedre måter enn kun gjennom standardiserte krav til oppstillinger av årsbudsjettet og årsregnskapet.

Kommunenes årsbudsjett og årsregnskap skal i henhold til de kommunale budsjett- og regnskapsforskriftene inndeles etter formål. Den vesentligste innvending mot omfattende krav til standardiserte oppstillinger, er knyttet til oppgaven å klargjøre hvilke økonomiske fullmakter som gjelder for ulike deler av kommuneorganisasjonen. Selv om kommuner i stor grad utfører de samme tjenestene, kan tjenestene være ulikt organisert i kommunene. I den grad kommuner organiserer tjenestene på en måte som bryter med strukturen til det obligatoriske årsbudsjett og årsregnskap, krever dette konvertering av et lokalt tilpasset budsjett og regnskap. I mange tilfeller kan det skje tilpassninger hvor kommunen plasserer bevilgninger på formål som i størst mulig grad samsvarer med ansvars plassering. Dette svekker påliteligheten til det obligatoriske årsbudsjettet og årsregnskapet.

Det er etter departementets oppfatning ikke gitt at årsbudsjettet og årsregnskapet i betydningen rene tallmessige oppstillinger, er et egnet verktøy for det statlige tilsyn med de enkelte kommunale tjenester. Skal årsbudsjettet og årsregnskapet likevel fortsatt ha denne funksjonen, krever dette at fremstillingen av ressursbruken på de enkelte tjenester er foretatt på en ensartet måte. I motsatt fall vil tilsynet fort kunne bli vilkårlig fordi det baserer seg på et mangelfullt og sprikende datagrunnlag.

Departementet ser det slik at det som en generell forutsetning må stilles krav om at årsbudsjettet og årsregnskapet har en form som gjør det forståelig for brukerne. At årsbudsjettets og årsregnskapet oppstillinger er standardisert og detaljert tilpasset de tjenester kommuner utfører, innebærer at innbyggerne enkelt kan skaffe seg den informasjon om utviklingen på spesielle tjenesteområder. Krav til detaljerte oppstillinger innebærer samtidig en fare for at årsbudsjettet og årsregnskapet blir svært omfattende, og dermed mindre brukervennlige dokument.

6.3 Nærmere om årsbudsjettet

Gjeldende rett

Kommunestyret skal etter § 45 i kommuneloven innen årets utgang vedta budsjett for kommende kalenderår. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens inntekter i budsjettåret og anvendelsen av disse. I forskrifter for kommunale budsjetter og regnskaper er det stilt nærmere krav til kommunens obligatoriske årsbudsjett.

Etter § 46 nr. 1 i kommuneloven skal årsbudsjettet være fullstendig. Det vil si at det skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året og anvendelsen av disse midler. Dette gjelder både midler kommunen mottar for eget bruk, og midler kommunen videreformidler til andre. Selv om årsbudsjettet skal være fullstendig, stiller ikke loven noe krav om at årsbudsjettet skal fremstilles som et samlet dokument. For enkelte deler av kommunens virk-

somhet er det stilt krav om særskilt årsbudsjett. Virksomheter hvor det er stilt krav om separate oppstillinger over tilgang og anvendelse av midler, er angitt som "særbedrifter". Dette gjelder blant annet for kommunale foretak etter kapittel 11 i kommuneloven. At virksomheten stiller opp eget årsbudsjett, har ingen rettslig betydning, og innebærer kun et teknisk skille. Kommunelovens krav til årsbudsjett retter seg mot hele kommunens virksomhet, uavhengig av hvordan årsbudsjettet teknisk er inndelt.

Årsbudsjettet skal i henhold til § 45 nr. 1 være realistisk. Det innebærer at det i årsbudsjettet kun kan føres opp påregnelige inntekter. Dersom inntektsposter må anslås, bør et generelt forsiktighetsprinsipp legges til grunn. På utgiftssiden retter realismekravet seg både mot dokumentets indre konsistens og mot ivaretagelse av lovpålagte oppgaver. Bevilgningene skal være tilstrekkelige til å dekke hva som følger av den vedtatte aktivitet. Videre innebærer kravet om realistisk budsjettering, at bevilgninger i årsbudsjettet minst må dekke utgifter som kommunen er pålagt gjennom lov, avtale eller på annen måte er rettslig forpliktet å dekke. Hva dette konkret vil innebære må vurderes i det enkelte tilfelle.

I tråd med kommuneloven § 45 nr. 1 skal årsbudsjettet settes opp etter bruttoprinsippet. Det innebærer at utgifter og inntekter skal føres opp hver for seg. En nettobevilgning, dvs. anvendelse av midler til bestemte formål fratrukket inntekter knyttet til formålet, er ikke tillatt.

Om høringsutkastet

Kravene til oppstilling av årsbudsjettet må utformes slik at de samsvarer med de prioriteringer og klargjøring av inntektsrammer som må foretas av kommunestyret selv. Utformingen av kravene må være slik at de gir kommunestyret adgang til å drive en reell rammestyring av den kommunale virksomhet så lenge det har ivaretatt kravene om en helhetlig prioritering. Departementet foreslo derfor at kommunestyrets bevilgningsvedtak og innstilling til slikt vedtak fremstilles som egne oppstillinger. Disse oppstillingene skal angi fordelingen av midler på virksomhetsområder i samsvar med den enkelte kommunes valgte organisering. Dette innebærer betydelige forenklinger i kravene til oppstilling av årsbudsjettet.

Departementet foreslo at det i tillegg til oppstillinger over kommunestyrets bevilgningsvedtak og forslag til slikt vedtak, stilles krav om oppstillinger over samtlige inntekter og utgifter i budsjettåret, slik de fremstår etter at utvalg og administrasjon har foretatt den nærmere fordeling av kommunestyrets bevilgninger. Oppstillingene er ikke bindende, slik bevilgningsvedtaket er, men anses som nødvendige av hensyn til den totale oversikt og styring.

Departementet foreslo at kommunestyrets vedtak om årsbudsjett sendes departementet til orientering. Det fullstendige årsbudsjett slik dette fremstår etter at underordnede organer har foretatt den nærmere fordeling, skal ettersendes.

Årsbudsjettet til en kommune skal være fullstendig. Dette innebærer at kommunens utgifter og inntekter bør fremstilles samlet i ett dokument. Etter gjeldende regler er det åpnet for at bedrifter med eget styre/råd kan fremstille sitt årsbudsjett og årsregnskap i separate dokumenter. I nytt kapittel 11 i kommuneloven, jf. Innst. O. nr. 14 (1998-99) er denne muligheten forutsatt videre-

ført. Departementet legger til grunn at adgangen til å fremstille den bindende planen for virksomheten i et separat dokument i hovedsak bør som i dag være forbeholdt virksomheter som normalt får sine utgifter dekket gjennom inntekter generert av virksomheten selv.

Kommuneloven fastsetter at årsbudsjettet skal være realistisk. Alle de funksjoner som årsbudsjettet skal tjene forutsetter at så vel inntekter som utgifter er realistisk anslått eller angitt konsistent med den aktivitet som er forutsatt. Departementet legger til grunn at kravet om at årsbudsjettet skal være realistisk videreføres. Realismekravet bør etter departementets oppfatning omfatte både kommunestyrets bevilgningsoversikt og de oppstillinger som skal gjøres på grunnlag av de fordelinger underordnede organer og administrasjonen internt foretar. Videre må kravet også omfatte eventuelle endringer gjennom året.

Årsbudsjettet bygger i dag på et bruttoprinsipp. Det innebærer at alle utgifter/utbetalinger og inntekter/innbetalinger skal budsjetteres og regnskapsføres brutto - det skal ikke gjøres fradrag for tilhørende inntekter til utgiftspostene. Dette prinsippet er først og fremst begrunnet med at det skal være mulig å kontrollere alle bevilgninger. Departementet foreslår at bruttoprinsippet oppheves som et absolutt krav ved fastsettelse av årsbudsjettet, som følge av at kommunelovens krav til årsbudsjettet relateres til kommunestyret eget vedtak. I de obligatoriske oppstillinger av kommunestyrets bevilgningsvedtak og forslag til slikt vedtak, kan det i de økonomiske rammer som tildeles underordnede organer gjøres fradrag for tilhørende inntekter. Derimot foreslår departementet at bruttoprinsippet fortsatt skal gjelde for de obligatoriske oppstillinger over den detaljerte fordeling av utgifter og inntekter. Videre vil det i årsregnskapet fortsatt være slik at inntekter og utgifter skal stilles opp hver for seg.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har gjennomgående få merknader til forslaget om å skille mellom kommunestyrets vedtak om årsbudsjettet og et fullstendig årsbudsjett.

KS uttaler følgende:

«Det er viktig at kravene i nye budsjettbestemmelser gjør det mulig for kommunene å drive reell rammestyring. Vi har merket oss at departementet fortsatt vil kreve en mer detaljert budsjettoppstilling - slik det kan fremstå etter at utvalg og administrasjon har foretatt en fordeling. Vi reiser tvil om departementet i forskrifter skal kunne kreve dette. Uansett vil den enkelte kommune på frivillig basis bygge opp sitt eget styringssystem basert på lokale behov og politiske føringer i egen kommune.

KRD går bort fra dagens absolutte krav om bruttoføring av alle utgifter og inntekter. I kommunestyrets bevilgningsvedtak kan man legge opp til nettorammer. Dette høres for så vidt fornuftig ut. Men fortsatt skal bruttoprinsippet gjelde for de obligatoriske oppstillinger over den detaljerte fordelingen av utgifter og inntekter. Denne terminologien er noe forvirrende og i utfyllende forskrifter må man klart definere hva som menes. Vi er sterkt i tvil om hva departementet her legger i «obligatoriske oppstillinger over den detaljerte fordelingen av utgifter og inntekter». Er dette et strengere krav enn i dag?»

NKK uttaler bla følgende:

«Departementet innfører et «nytt» årsbudsjett som betegnes «det fullstendige» årsbudsjettet. Det fullstendige budsjettet skal sendes departementet. NKK tror ikke dette er et fornuftig krav. Oppfølgingen av kommunene bør skje gjennom KOSTRA. Organisering og kontroll internt må kommunestyret, etter NKKs syn, selv avgjøre hvordan det vil ha budsjettet lagt opp, og som departementet selv sier, på hvilket nivå det skal være bindene for enhetene. At budsjettet skal være realistisk er et absolutt krav. Utfordringen er ofte å få vite hva de statlige overføringene blir til enhver tid.»

Departementets vurdering og konklusjon

Årsbudsjettet er en plan for kommunens virksomhet i året. Kommunen er ved lov pålagt en rekke velferdsoppgaver, og utfører i tillegg ulike oppgaver i kraft av egen autonomi. Til de oppgaver kommuner er pålagt ved lov er det knyttet minstekrav, nasjonale retningslinjer eller nasjonale målsettinger. I tillegg kommer de målsettinger som er satt for de oppgaver kommunene selv har valgt å utføre. Som for andre organisasjoner er det også en målsetting at kommunens enkelte tjenester og aktiviteter utføres på en effektiv måte. Uavhengig av om oppgaven er pålagt ved lov eller ut fra beslutning lokalt, må oppgavene finansieres innenfor rammer den enkelte kommune i begrenset grad har mulighet til å påvirke. Kommunens virksomhet er med andre ord meget kompleks. En fullstendig plan for kommunens totale virksomhet, gitt at alle valgmuligheter skal være avklart i planen, må derfor også bli svært kompleks.

Ideelt sett kunne en sett det som en fordel at alle valgmuligheter var avklart gjennom en plan. I praksis er dette verken realistisk eller ønskelig. Departementet mener at staten gjennom lovregulering bør begrense seg til å sikre at planlegging skjer, og at valg av særlig betydning er avklart gjennom planen. Lovgivningen bør derfor legge sterkt fokus på et tilstrekkelighetskriterium. Valg kan være betydningsfulle fordi de innebærer disponering av betydelige beløp og/eller fordi de er av prinsipiell karakter. Departementet ser det som vesentlig at det er kommunestyret selv som foretar slike valg. Kravene i loven til årsbudsjettets innhold kan dermed i stor grad utformes som minimumskrav til beslutninger om fordeling av midler som kommunestyret selv må fatte. Minimumskravene må bygge på kommunelovens prinsipp om kommunestyrets overordnede rolle i forhold til øvrige kommunale organer, hensynet til reell medvirkning fra innbyggernes side, samt muligheten til overordnet statlig kontroll med kommunens økonomi.

De langt fleste norske kommunestyrer praktiserer rammestyring, noe som innebærer at underordnede organer foretar en nærmere fordeling av midler på oppgaver innenfor de rammer kommunestyret har fastsatt. Med dagens system inkluderes denne fordelingen ved oppstillinger av årsbudsjettet. Dermed blir dokumentet omfattende, og det blir vanskelig for eksterne brukere som innbyggere og stat å skille mellom politiske prioriteringer og administrative fordelinger. Departementet ser det som en fordel med et klarere skille mellom politiske prioriteringer og administrative fordelinger. Departementet mener også at både innbyggernes medvirkning og statlig kontroll først og fremst må knyttes opp mot de politiske prioriteringer, altså kommunestyrets vedtak.

Med gjeldende regler opererer årsbudsjettet langs flere dimensjoner. For det første gjøres det i årsbudsjettet et skille mellom løpende drift og investeringer. Dernest skilles det mellom kommunens virksomhetsområder, både for drift og investeringer. Departementet antar at de politiske skillelinjene, som det er naturlig å avklare i kommunestyret, først og fremst går langs de to nevnte dimensjonene. Den tredje dimensjonen gjelder sammensetningen av innsatsfaktorer på kommunens virksomhetsområder. Departementet ønsker ikke å stille krav om at kommunestyret skal ta stilling til denne sammensetningen. Derimot mener departementet at kommunen som sådan bør pålegges en plikt til å utarbeide en oppstilling over typer av inntekter og utgifter for kommunen samlet. Oppstillingen skal ikke fordeles på virksomhetsområder. Det vil heller ikke bli stilt krav om at sammensetningen skal være bindende. Endringer i sammensetninger av innsatsfaktorer vil derfor ikke kreve noen budsjettjustering dersom endringen ikke påvirker de rammer kommunestyret selv har fastsatt.

Departementet opprettholder på dette grunnlag forslaget om at kommunestyrets bevilgningsvedtak og formannskapetets innstilling til slikt vedtak fremstilles som egne oppstillinger. Denne førstnevnte oppstillingen utgjør kommunens bindende årsbudsjett etter kommuneloven. Det vil si at de rammer som er angitt i årsbudsjettet for utgifter til bestemte formål ikke kan overskrides uten at det på forhånd er foretatt de nødvendige justeringer i budsjettet. Kommunestyret kan benytte nettorammer i sitt bevilgningsvedtak. Det vil si at det ikke er krav om å treffe separate budsjettvedtak for virksomhetenes utgifts- og inntektsside. I lov eller forskrift legges det ikke opp til særskilte krav til hvordan midler fordeles på virksomhetsområdene. Enkelte normative krav må imidlertid oppfylles. Dette gjelder for det første kravet om realisme. Årsbudsjettet skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter og forventede utgifter i kalenderåret. Videre skal prioriteringer i året og de målsettinger og premisser forslag eller vedtak bygger på, komme klart og oversiktlig til uttrykk i dokumentet. Departementet gir med dette forslaget kommunestyret adgang til å drive reell rammestyring av den kommunale virksomhet så lenge det har ivaretatt kravene om en helhetlig prioritering.

Departementet registrerer at KS reiser tvil om departementet skal kunne kreve en mer detaljert budsjettoppstilling slik det kan fremstå etter at utvalg og administrasjon har foretatt en fordeling. Departementet vil peke på at det kun vil bli stilt krav om en obligatisk oversikt for årsbudsjettet på artsnivå, som viser samtlige inntekter og utgifter for kommunen som sådan. Departementet ser på en slik oppstilling som nødvendig både av hensyn til statlig tilsyn og kontroll med kommunene og kommunens egen totale oversikt og styring. Departementet ser det slik at forslaget til et skille mellom kommunestyrets budsjettvedtak og den obligatoriske oppstillingen over samtlige inntekter og hvordan disse er disponert, innebærer at kommunene kan praktisere rammestyring av sin virksomhet uten at dette rammer ivaretagelsen av budsjettets øvrige funksjoner. Departementet kan ikke se at dette skillet innebærer strengere krav til spesifisering av årsbudsjettet enn etter gjeldende budsjett- og regnskapsforskrifter. Departementet viser for øvrig til at den konkrete utformingen av nærmere regler om årsbudsjettet, herunder obligatoriske oppstil-

linger, må skje i forskrift. KS og øvrige representanter fra kommunesektoren vil bli konsultert i den forbindelse.

Departementet registrerer for øvrig at NKK ikke ser forslaget om at det fullstendige årsbudsjettet skal sendes departementet som fornuftig. Departementet vil peke på at forslaget om krav til en obligatorisk oversikt som viser kommunens samlede inntekter og utgifter blant annet er nødvendige av hensyn til statlig tilsyn og kontroll med kommunene. Dette forutsetter at den obligatoriske oversikten ettersendes departementet. Departementet vil videre peke på at det også etter gjeldende rett er et krav om at det vedtatte årsbudsjettet med obligatoriske hovedoversikter og oppstillinger skal oversendes fra kommunen til departementet.

Departementet vil understreke verdien av åpenhet i forvaltningen, og at det foregår en god dialog mellom kommunen og innbyggerne knyttet til kommunale planer. Årsbudsjettet bør stå sentralt i denne dialogen som den sentrale plan for kommunens virksomhet det kommende året. Departementet er imidlertid i tvil om økonomiske oversikter er det eneste eller beste virkemiddel for å sikre innbyggerne relevant informasjon. Det er snarere grunn til å anta at mer grove økonomiske oversikter kombinert med redegjørelse for det planlagte tjenestetilbud kan være et mer egnet virkemiddel. Departementet ser klare fordeler med redegjørelser om tjenestenes omfang og innhold i forhold til å engasjere innbyggerne i den kommunale planlegging. Departementet vil anbefale kommuner å utarbeide slike redegjørelser i tilknytning til årsbudsjettet, men ønsker i denne omgang ikke å pålegge kommunene å utarbeide slike. I stedet vil departementet bidra til at det kan utvikles gode modeller tilpasset de ulike lokale behov.

6.4 Nærmere om årsregnskapet og årsberetningen

Gjeldende rett

I gjeldende kommunelov er det ingen særskilt bestemmelse om kommunenes årsregnskap og årsberetning. Kommuneloven fastsetter kun en forskriftshjemmel for departementet i § 60 nr. 9. Forskrifter for kommunale budsjetter og regnskaper er gitt av daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet den 27. oktober 1993, og senest revidert 23. desember 1998. Kommuneloven har imidlertid enkelte bestemmelser om årsbudsjettet, som implisitt også får anvendelse for årsregnskapet.

Kommunene nytter et finansielt orientert årsregnskap. Årsregnskapet skal vise all tilgang og anvendelse av midler. Anordningsprinsippet er det grunnleggende regnskapsprinsippet for kommunene. Det innebærer at alle kjente utgifter/utbetalinger og inntekter/innbetalinger i året skal tas med i bevilgningsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes.

Årsoppgjøret til en kommune består av årsregnskap og årsberetningen. Budsjett- og regnskapsforskriftene forutsetter at administrasjonssjefen utarbeider en årsberetning som fremlegges sammen med årsregnskapet til vedtak i kommunestyret. Budsjett- og regnskapsforskriftene gir imidlertid ingen konkrete krav til form og innhold i årsberetningen.

Kommuneregnskapet skal gi et økonomisk bilde av kommunen som økonomisk enhet. Budsjett- og regnskapsforskriftene pålegger ikke kommunene å utarbeide konsernregnskap. Av den grunn inngår ikke enheter som kommunale bedrifter, interkommunale selskaper og kommunale aksjeselskaper i kommunens årsregnskap. Budsjett- og regnskapsforskriftene presiserer at de kommunale bedriftenes årsregnskaper ikke skal fremstilles i bevilgningsregnskapet til kommunekassen. I dette årsregnskapet skal kun direkte tilskudd mellom kommunekasse og kommunal bedrift fremkomme.

Om høringsutkastet

I høringsutkastet foreslo departementet at det tas inn en egen bestemmelse i kommuneloven om årsregnskap og årsberetning. Departementet foreslår dermed at det fastslås i kommuneloven at kommuner og fylkeskommuner har regnskapsplikt, det vil si plikt til å utarbeide årsregnskap og årsberetning for hvert kalenderår. I gjeldende kommunelov fremgår regnskapsplikten kun av forskrifter for kommunale budsjetter og regnskap.

I kapittel 4.3 foreslår departementet at årsregnskapet til kommunene og fylkeskommunene fortsatt skal være finansielt orientert. Dette innebærer at årsregnskapet til kommunene skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året og anvendelsen av disse. Departementet foreslår at det grunnleggende prinsippet om at det kommunale årsregnskapet skal være finansielt orientert fastslås i kommuneloven.

I kommuneregnskapet og i et regnskap etter regnskapsloven er det henholdsvis anordningsprinsippet og transaksjonsprinsippet som avgjør når registreringene skal skje. Anordningsprinsippet skal danne et best mulig grunnlag for å kunne sammenholde budsjett og regnskap gjennom at anskaffelses- og anvendelsestidspunktet, heller enn betalingstidspunktet, er utgangspunktet for regnskapsføringen. Departementet så ingen vesensforskjeller mellom anordningsprinsippet og transaksjonsprinsippet og foreslo derfor at transaksjonsprinsippet legges til grunn også for kommunene.

Departementet foreslår at det fastsettes i kommuneloven at årsregnskapet skal føres i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk. Dette forslaget er nærmere omhandlet i kapittel 4.3. Instituttet for god kommunal regnskapsskikk vil få som oppgave å fastsette standarder for håndtering av spesifikke transaksjoner i årsregnskapet innenfor rammen av kommunelov og forskrifter.

I forskrifter for kommunale budsjetter og regnskaper er det fastsatt at administrasjonssjefen skal utarbeide en årsberetning som fremlegges til vedtak i kommunestyret sammen med årsregnskapet. Det er imidlertid ikke gitt nærmere krav til form og innhold i årsberetningen. Departementet foreslår at det fastsettes i kommuneloven at det i årsberetningen skal gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens stilling og resultatet av virksomheten. Dette gjelder forhold som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold som er av vesentlig betydning for kommunen. I årsberetningen skal det følgelig gis informasjon om kommunens tjenesteyting på de ulike sektorene. Departementet ser ikke behov for å fastsette ytterligere krav til årsberetningens form og innhold.

Departementet ser det som en naturlig del av behandlingen av årsregnskapet å ta stilling til håndteringen av et regnskapsmessig overskudd eller underskudd. Departementet foreslår derfor at vedtaket til kommunestyret om årsregnskapet også må angi disponering av regnskapsmessig overskudd eller dekning av regnskapsmessig underskudd. Dette forslaget er nærmere omtalt i kapittel 7.8.

Departementet foreslår at gjeldende forskriftshjemmel i kommuneloven om regnskapsføring utvides til å gjelde årsregnskapet, årsberetningen og regnskapsføringen. Dette innebærer en formalisering av gjeldende praksis.

Departementet foreslår at det blir obligatorisk med et konsernregnskap som inkluderer kommunekassen og øvrig virksomhet som er en del av kommunen som rettssubjekt. Dette har sammenheng med at kommuneforvaltningen har gjennomgått store endringer i de senere årene. Det har blant annet skjedd en forskyvning i hvilke organisasjonsformer som benyttes. Kommunene skiller i større utstrekning enn tidligere virksomhet ut fra kommunen og legger denne til egne enheter. Samtidig vedtok Stortinget i 1998 lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m. m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak). Her tilbys kommunesektoren to nye organisasjonsmodeller - kommunalt foretak og interkommunalt selskap.

Departementet ser det slik at kommuneregnskapet ikke er tilstrekkelig tilpasset den organisatoriske utviklingen. Et grunnleggende krav til kommuneregnskapet er at det skal gi et mest mulig korrekt bilde av kommunens faktiske økonomiske situasjon. I enkelte kommuner reflekteres viktige deler av den økonomiske aktiviteten ikke i kommuneregnskapet. Av den grunn er departementet kommet til at staten bør pålegge kommunene å utarbeide et konsernregnskap som inkluderer virksomheter som er en del av kommunen som rettssubjekt. Dette skyldes at det ikke er noe rettslig skille mellom økonomien til kommunen og en slik virksomhet.

Høringsinstansene

De langt fleste høringsinstansene har ingen innvendinger til departements forslag til lovbestemmelse om årsregnskapet og årsberetning.

SSB påpeker at

«Alle store regnskapsførere i Norge, inklusive aksjeselskapene, må presentere et standardisert eksternregnskap for generalforsamlingen og for allmennheten, og samme regnskap skal rapporteres til SKD/SSB og Brønnøysundregistrene. Vi kan ikke forstå at kommunene skal få noen særbehandling i så måte. Også andre enn SSB, som banker og finansinstitusjoner, vil ha behov for et eksternregnskap etter en standardisert kontoplan.»

SSB uttaler følgende om konsernregnskap:

«På bakgrunn av fristillingsaktiviteter vi ser av kommunale enheter i form av AS, f.eks. sykehus AS i Oslo, og andre selvstendige juridiske personer, mener SSB at det er nødvendig at konsernregnskapet utvides til å omfatte all aktivitet der kommunene er eier eller deleier med 50 prosent i selskaper og datterselskaper...»

Oslo kommune er skeptisk til at transaksjonsprinsippet sidestilles med anordningsprinsippet og uttaler bl.a:

«Dette medfører etter Oslo kommunes vurdering en blanding av to ulike prinsipper som i seg selv er uheldig dersom dagens finansielle system opprettholdes.»

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet legger til grunn at kommunene skal stille opp et bevilgningsregnskap. Dette regnskapet vil i hovedsak dekke kommunenes eget behov for økonomisk styring gjennom å gi en oversikt over forbruk i forhold til bevilgning i årsbudsjettet. Bevilgningsregnskapet kan være forskjellig fra kommune til kommune som følge av at det skal avspeile kommunens eget årsbudsjett. Det er ikke foreslått standardiserte krav til hvordan årsbudsjettet skal stilles opp, jf. kap. 6.3. Kommunene skal imidlertid fortsatt utarbeide standardiserte hovedoversikter som viser kommunens økonomiske stilling og finansielle utvikling i regnskapsåret. Disse oversiktene vil etter departements oppfatning dekke det informasjonsbehovet eksterne har om kommunenes økonomi, samt være av stor relevans i forhold til interne styringsbehov. Kommunene skal også avlegge en standardisert regnskapsoppstilling fordelt på funksjoner for kommunenes ulike virksomhetsområder til statlige myndigheter, jf. kap. 8 om KOSTRA-systemet.

I kommuneregnskapet er det anordningsprinsippet som avgjør når registreringene skal skje. Anordningsprinsippet skal danne et best mulig grunnlag for å kunne sammenholde budsjett og regnskap gjennom at anskaffelses- og anvendelsestidspunktet heller enn betalingstidspunktet er utgangspunktet for regnskapsføringen. Alle kjente utgifter/utbetalinger og inntekter/innbetalinger i året skal tas med i bevilgningsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når regnskapene avsluttes. Departementet foreslår at dette grunnleggende regnskapsprinsippet for kommunene tas inn i kommuneloven i bestemmelsen om årsregnskap og årsberetning.

I et regnskap etter regnskapsloven er det transaksjonsprinsippet som avgjør når registreringene skal skje. Transaksjonsprinsippet innebærer at transaksjoner skal regnskapsføres til verdien av vederlaget på transaksjonstidspunktet. Fastsettelse av transaksjonstidspunktet vurderes i forhold til om det har funnet sted en overføring av risiko og kontroll. Departementet ser det slik at anordningsprinsippet innebærer at det også i periodiseringen i kommuneregnskapet er av betydning hvorvidt det har funnet sted en overføring av risiko og kontroll.

Departementet har i forslaget om konsernregnskap lagt til grunn at det er et særlig behov for å inkludere virksomheter som er en del av kommunen som rettssubjekt i konsernregnskapet. Dette skyldes at det ikke er noe rettslig skille mellom økonomien til kommunen og slik virksomhet. Departementet finner ikke å kunne støtte forslaget til SSB om å utvide kravene til konsernregnskapet ytterligere slik at det omfatter all aktivitet der kommunen er eier eller deleier med 50 prosent i selskaper og datterselskaper. Kommunestyret vil kunne ha behov for økonomisk informasjon om selskaper som er egne rettssubjekter, så som interkommunale selskaper og aksjeselskaper. Dette kan eksempelvis ha sammenheng med at kommunen har garantert for de økonomiske forpliktelsene til slike selskap. Departementet antar imidlertid at det

er informasjon om den økonomiske situasjonen til det enkelte selskap som er av størst interesse. Departementet finner det derfor ikke riktig å pålegge kommunene å inkludere selskaper som er egne rettssubjekter i det kommunale konsernregnskapet.

SSB har påpekt overfor departementet at det for effektiv utnytting av kommunenes regnskapsinformasjon i statistikkammenheng er viktig at datagrunnlaget er ensartet og basert på felles prinsipper, definisjoner og regler. Avvikende regnskapsføring mellom kommunene vil skape problemer for sammenligning og tolkning av dataene. SSB forutsetter derfor at det legges til grunn et rimelig standardisert regelverk for oppsettet av kommuneregnskapet.

Departementet foreslår at de nærmere reglene om årsregnskapet fortsatt fastsettes i forskrift. De gjeldende regnskapsforskriftene fra 1993 må erstattes som følge av departements forslag i arbeidet med nye forskrifter vil departementet særlig vektlegge behovet for klargjøring av grunnleggende regnskapsprinsipper. Departementet vil tilstrebe entydige resultatbegreper samt at fremstillingen av kommunens eiendeler, fordringer, gjeld og egenkapital gir et mest mulig korrekt bilde av kommunens faktiske økonomiske stilling.

7 Saksbehandlingsregler

7.1 Innledning

Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens samlede virksomhet for det kommende år. Økonomiplanen angir de økonomiske rammene for kommunens virksomhet de derpå følgende tre år. Det er derfor spesielt viktig at planene er sikret en grundig behandling i de kommunale organer før vedtak fattes.

Frem til kommuneloven av 1992 hadde administrasjonssjefen rett og plikt til å utarbeide forslag til årsbudsjett for kommunen. Denne oppgaven ble i den nye kommuneloven overført til formannskapet. Årsbudsjettet som et politisk dokument er på den måten tydeliggjort.

Formannskapets innstilling til årsbudsjett skal ligge ute til alminnelig ettersyn i minst fjorten dager. Hvis administrasjonssjefen fremmer forslag til årsbudsjett, er dette offentlig fra oversendelse til formannskapet.

Begrunnelsen for det alminnelige ettersynet er at vurderinger og resultater som er lagt til grunn i årsbudsjettet, skal kunne bedømmes og debatteres av offentligheten i forkant av et endelig vedtak i kommunestyret.

Skal målet med det alminnelige ettersynet kunne etterleves, er det vesentlig at offentligheten er sikret tilgang til vurderingene som blir foretatt i de kommunale organer. Dette kan ivaretas på ulike måter: 1) ved at offentligheten sikres tilgang til den forberedende behandlingen i de kommunale organer (møteoffentlighet), eller 2) ved at det stilles krav til hva som pliktig skal fremgå av dokumentasjon ved det alminnelige ettersyn, eller 3) ved at kommunene pålegges aktivt å informere om de vurderinger som er gjort i den forberedende behandlingen og resultatene av disse vurderingene.

Spørsmålet om møteoffentlighet generelt inngår i arbeidet med offentlighetsmeldingen. Møteoffentlighet ved formannskapets og kommunestyrets behandling av årsbudsjettet og økonomiplanen vil derfor ikke bli behandlet her. Departementet tar i stedet sikte på å vurdere eventuelle spesialregler for behandlingen av årsbudsjettet og økonomiplanen etter at arbeidet med offentlighetsmeldingen er avsluttet.

Kommuneloven av 1992 styrket formannskapets rolle i prosessen knyttet til årsbudsjettet. Reglene for formannskapets innstilling til årsbudsjettet og økonomiplanen og reglene for hvordan det alminnelige ettersynet skal foregå blir vurdert i kapittel 7.2.

Planlovgivningen åpnet for medvirkning fra befolkningen som virkemiddel ved kommuners utarbeidelse av kommuneplanen allerede i 1971. Kravene om offentlighet etter plan- og bygningsloven er mer omfattende enn kommunelovens regler. Mulighet for bedre samordning av prosedyrene omkring kommunal planleggingsvirksomhet, og ønske om befolkningens medvirkning i det kommunale planarbeidet, blir vurdert i kapittel 7.3.

Det er viktig at de vedtak som blir fattet har bred forankring i de politiske organer. Inntil 1993 gjaldt det et krav om kvalifisert flertall blant annet for års-

budsjettet. Etter reglene i den nye kommuneloven er det tilstrekkelig med alminnelige flertall. Årsbudsjettet og økonomiplanen står i en særstilling som de eneste pliktige vedtak hvor det ved annen gangs avstemning må stemmes over alternative forslag (bundet avstemning), og ikke for eller imot de forslag som er fremsatt. I enkelte kommuner er de konsekvenser reglene kan få for representanter/partier som ikke støtter andres forslag eller får flertall for egne fremlagte forslag, kommet i fokus. Problemstillingen ble tatt opp i Dokument 8:73 (1997-98), hvor det ble foreslått å oppheve kravet om alternativ avstemning ved annen gangs stemmegivning. Odelstinget vedtok enstemmig at forslaget vedlegges protokollen. Alternative løsninger drøftes under kapittel 7.4.

Gjeldende kommunelov legger budsjettkompetansen til kommunestyret. Dette gjelder likevel bare de «grunnleggende elementer» i budsjettet. Gjeldende lov legger derfor opp til et system hvor kommunestyret har enekompetanse for deler av budsjettet, samtidig som kommunestyret har anledning til å delegere avgrenset budsjettmyndighet til underordnede organer. Kommunestyrets budsjettkompetanse og adgangen til å delegere slik myndighet til underordnede organer drøftes i kapittel 7.5. I kapitlene 7.6 og 7.7 drøftes den nærmere betydning av årsbudsjettet som en «bindende» plan, samt behandlingsregler ved endringer i årsbudsjettet. Endelig omhandler kapittel 7.8 behandlingsreglene for årsregnskapet.

7.2 Innstilling

Gjeldende rett

Formannskapsmodellen bygger på konsensusprinsippet. Derav følger at formannskapet i sin budsjettinnstilling til kommunestyret fremmer ett forslag som hele eller et flertall av formannskapet stiller seg bak. Det kan imidlertid spørres om det er et rettslig krav at et flertall av formannskapets medlemmer må stille seg bak ett av de fremsatte forslag til årsbudsjett eller økonomiplan, eller om dette bare er den praktiske konsekvensen av det konsensusprinsipp formannskapsmodellen bygger på.

Departementet har tidligere uttalt at bestemmelsen i kommuneloven § 35 nr. 1, om at vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som blir avgitt, innebærer at et alminnelig flertall også må stå bak et forslag i formannskapets budsjettinnstilling.

Om høringsutkastet

I høringsutkastet vurderte departementet sin tidligere lovforståelse på nytt, og kom til at formannskapets forslag/innstilling til årsbudsjett ikke er å anse som vedtak i forvaltningsrettslig forstand. Reglene i kommuneloven § 35 nr. 1 kommer derfor ikke til anvendelse. Av dette følger at innstillingen fra formannskapet kan være enstemmig eller delt, og at det ikke gjelder noe krav om at et alminnelig flertall av formannskapets medlemmer må stå bak et av de fremsatte forslagene.

De rettslige krav som stilles til et forslag til årsbudsjett, for at det skal anses som fullstendig, fremgår av forskrifter for kommunale og fylkeskommu-

nale budsjetter og regnskaper. I all hovedsak skal forslag til årsbudsjett stilles opp tilsvarende endelig vedtak om årsbudsjett, jf. §§ 4 og 9 i forskriftene.

At det stilles relativt omfattende rettslige krav til fremstillingen av fullstendige forslag til årsbudsjett, kan tenkes å ha innvirkning på kommunens valg av budsjettprosess. Å stille opp et fullstendig budsjettforslag krever med dagens regler relativt betydelig budsjetteknisk innsikt. Departementets inntrykk, som også bekreftes av enkelte undersøkelser, indikerer at en i mange kommuner fortsatt ber administrasjonen fremlegge et fullstendig forslag. Formannskapetets (flertalls) innstilling blir da i realiteten administrasjonens forslag med eventuelle endringer som et flertall i formannskapet slutter seg til. I og med at administrasjonens forslag i slike tilfeller er offentlig og kan være debattert i forkant av innstillingsmøtet, vil betydningen av det alminnelige ettersynet av formannskapetets innstilling kunne reduseres tilsvarende.

Flere fullstendige, alternative forslag vil ha størst aktualitet der formannskapet selv står ansvarlig for utarbeidelsen av innstillingen. Ved et administrativt forslag vil de politiske skillelinjer komme til uttrykk i form av justeringsforslag. Fokus vil dermed automatisk være rettet mot enkeltheter i planen, og ikke mot planen som en helhet. En prosess hvor formannskapet både fremmer helhetlige forslag og er innstillende myndighet kan i større grad gjenspeile reelle politiske skillelinjer og ulike partiers satsingsområder.

Det vil også ved en delt innstilling være krav om at de alternative forslagene til årsbudsjett og økonomiplan ivaretar kommunelovens krav til bl.a. helhet og fullstendighet. Da innholdsmessige krav kan bidra til å styrke det politiske arbeidet. Økt interesse kan bli en konsekvens av at flere representanter fremmer konkrete syn i egne dokumenter uten nødvendigvis å måtte inngå kompromisser før det formelle budsjettvedtaket skal fattes. Velgerne vil etter dette kunne se hvilke argumenter som danner grunnlag for de ulike forslagene og dette kan bidra til økt forståelse for politiske vedtak. På denne måten kan formålet bak det alminnelige ettersyn ivaretas på en bedre måte enn i dag, samtidig som kommunestyret vil kunne få et bedre beslutningsgrunnlag ved at flere syn fremmes på en måte som også fordrer reell behandling. Det er samtidig viktig å understreke at kravet i loven er fullstendige forslag, slik at flere alternative forslag bare er en *mulighet* for formannskapet.

I de tilfeller hvor formannskapetets innstilling er enstemmig, vil dette være det forslaget som sendes kommunestyret og som legges ut til alminnelig ettersyn. Dersom det foreligger delt innstilling er det ikke opplagt hvordan oversendelsen til kommunestyret og det alminnelige ettersynet bør gjennomføres.

Departementet har vurdert de praktiske konsekvensene av at alle (fullstendige) forslag som er fremsatt av de ulike grupperinger skal legges frem for kommunestyret og legges ut til alminnelig ettersyn. Med de gjeldende formkrav til fullstendige budsjettforslag, vil et slikt krav medføre at dokumentet som legges frem for kommunestyret og allmennheten, blir svært omfattende, dersom det er fremsatt en rekke forslag. Departementet foreslår imidlertid forenklinger i formkravene til årsbudsjettet og budsjettforslagene. Departementet antar også at det sjelden vil være aktuelt med en lang rekke forslag, og at det som regel ikke vil være tale om mer enn to til tre alternative forslag hvis innstillingen ikke er enstemmig.

I tillegg kommer at alternative helhetlige budsjettforslag, som også legges ut til alminnelig ettersyn, kan tydeliggjøre helhetlige alternative politiske løsninger. Helhetlige alternativer fra flere politiske grupperinger gir offentligheten anledning til å vurdere ulike forslag, og konsekvensene av disse. Partiene får på denne måten mulighet til å fremme egne prioriteringer og løsningsforslag i et helhetlig dokument for kommunestyret og for allmennheten. Departementet vil legge avgjørende vekt på det demokratiske aspektet, og mindre vekt på muligheten for en liten merbelastning som fremstilling av samtlige forslag til årsbudsjett og økonomiplan kan innebære.

Det foreslås lovfestet at samtlige forslag til årsbudsjett og økonomiplan som er fremsatt i formannskapet, fremstilles i et samlet dokument som legges frem for kommunestyret, og for offentligheten til ettersyn. Når formannskapet har bedt om et fullstendig forslag fra administrasjonen, kan administrasjonens saksfremlegg sammen med formannskapets møtebok hvor de fremsatte endringsforslag fremgår, erstatte den samlede fremstilling av de forslag som er fremsatt av formannskapet. Det må i så fall angis hvilke av formannskapets medlemmer som stiller seg bak de ulike endringsforslag.

Høringsinstansene

Et stort flertall av høringsinstansene har sluttet seg til eller ikke hatt merknader til departementets forslag.

Kommunenes Sentralforbund (KS) gir departementets forslag full tilslutning, og uttaler at

«Dette gir større handlingsrom ved den lokalpolitiske behandlingen og gir anledning til å fremme alternative budsjettforslag. Som også påpekt av departementet legger man avgjørende vekt på det demokratiske aspekt hvor partiene gis mulighet til å fremme egne prioriteringer og løsningsforslag i et helhetlig perspektiv. Fortsatt må et flertall i kommunestyret stå bak budsjettet og økonomiplanen».

Stjørdal kommune mener en fjerning av kravet om flertallsinnstillinger fra formannskapet vil kunne vitalisere kommunestyret ytterligere i disse sakene.

Søndre Land kommune mener at forslaget vil kunne åpne for ytterligere involvering fra innbyggerne. Forslaget vil også kunne øke interessen for budsjettsaker i kommunestyret fordi kommunestyret i en slik situasjon i større grad enn i dag vil kunne bli arena for de endelige budsjettforhandlinger.

Fylkesmannen i Buskerud uttaler følgende:

«Det at kravet om flertallsinnstilling fra formannskapet fjernes, kan svekke formannskapets autoritet. Dette kan skape mindre interesse for formannskapets behandling av det samlede budsjett, slik at den reelle budsjettdebatt kun foregår i kommunestyret. Dette kan svekke effektiviteten i plan- og budsjettprosessen».

Fredrikstad kommune peker på at kommunestyrets behandling av budsjettet vil nødvendiggjøre drøftinger mellom de ulike partier før vedtak, og mener ut fra dette at budsjettet må «vedtas som et helhetlig dokument og ikke satt sammen av «løse» elementer gjennom drøftinger i kommunestyret». Kommunen uttaler at problemet med den skisserte løsningen er at kommunestyret kan komme i en situasjon hvor budsjettet blir satt sammen av flere «løse» ele-

menter som i sum kan svekke budsjettbalansen. Kommunen mener også at formannskapetets betydning i behandlingen vil svekkes siden det ikke blir krav om flertallsinnstilling til kommunestyret.

Departementets vurdering og konklusjon

På bakgrunn av de gjennomgående positive merknadene i høringsrunden, fremmer departementet forslag i tråd med vurderingene i høringsutkastet. Dette innebærer altså en lovfesting av at samtlige forslag til årsbudsjett og økonomiplan som er fremsatt og stemt over i formannskapet, må fremstilles i et samlet dokument som legges frem for kommunestyret og for offentligheten til ettersyn.

For øvrig vil det også ved delte innstillinger være krav om at de alternative forslagene til årsbudsjett og økonomiplan ivaretar hensynet til helhet og fullstendighet. Budsjettet skal altså fremdeles vedtas som et helhetlig dokument.

7.3 Medvirkning

Gjeldende rett

Kommunene plikter etter plan- og bygningsloven § 20-1 å utføre en løpende kommuneplanlegging hvor målet er å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Hver kommune skal etter loven utarbeide en kommuneplan som skal inneholde en langsiktig og en kortsiktig del. I den videre drøftelsen vises det til planens kortsiktige del. Kommuneplanens kortsiktige del skal inneholde et samordnet handlingsprogram for de nærmeste år frem til neste rullering av kommuneplanen.

Samråd, offentlighet og informasjon etter plan- og bygningsloven § 16, er viktige prinsipper innenfor kommuneplanleggingen. Etter loven skal kommunen opprette utvalg og treffe de tiltak den anser som nødvendige for å ivareta kravene etter § 16. Kommunene skal også i dette arbeidet på et tidlig tidspunkt søke samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner og andre med særlige interesser i kommuneplanarbeidet. Dette følger av egne bestemmelser som viser til «organisering av kommuneplanarbeidet» og «behandling av kommuneplanen».

Etter kommuneloven § 44 nr. 1 plikter kommunene å utarbeide en økonomiplan. Planen skal omfatte minst de fire neste budsjettår og rulleres årlig. Formannskapetets innstilling til økonomiplan (og årsbudsjett) skal legges ut til alminnelig ettersyn i minst fjorten dager før den blir behandlet i kommunestyret eller fylkestinget. Utover lovens krav om det alminnelige ettersyn, stilles det ingen krav til medvirkning fra innbyggerne i den pålagte økonomiplanprosessen. Kommuneloven § 4 angir imidlertid som en generell regel at kommuner (og fylkeskommuner) skal drive aktiv informasjon om virksomheten og forholdene skal legges til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltning.

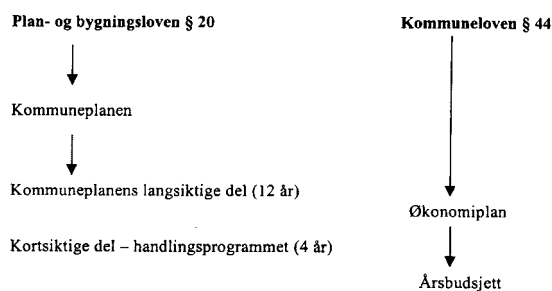
Om høringsutkastet

Det er opp til de kommunale myndigheter om og i tilfelle hvordan man velger å integrere arbeidet med økonomiplanen i den øvrige planlegging kommunen er pålagt eller selv velger.

Offentlighet og medvirkning ved utarbeidelse av økonomiplanen vil, når denne fremstår som eget dokument, ha andre rammer enn når økonomiplanen integreres i kommuneplanen.

Kommunen skal gjennom økonomiplanens 4-årige tidsperspektiv gi et bilde av hvilke økonomiske prioriteringer som gjelder. Dette er en prosess hvor kommunen som virksomhet står i fokus, i motsetning til kommuneplanen hvor kommunen som samfunn, fysisk, sosialt og kulturelt, står i fokus. Flere grupper, organisasjoner og andre med særlige interesser bør få anledning til å delta i en tidlig fase av planprosessene.

Det kan være hensiktsmessig å samordne behandlingen av kommunens plandokumenter. Samordning vil bygge opp om behovet for helhetlig planlegging, hvor kommunen både som virksomhet og som samfunn blir mer tydeliggjort. For å oppnå samordning og forenkling er det viktig at regelverket for behandlingsmåten av økonomiplanen og kommuneplanen ikke blir utformet slik at det hindrer en integrering av de to plandokumentene for de kommuner som ønsker en slik integrasjon. For de kommuner som ønsker en plan som kun omhandler de økonomiske rammer og premisser for kommunens egen virksomhet, bør det fortsatt være anledning til å utarbeide selvstendige økonomiplandokumenter. Dette resulterer i to modeller for utarbeidelse av økonomiplan:

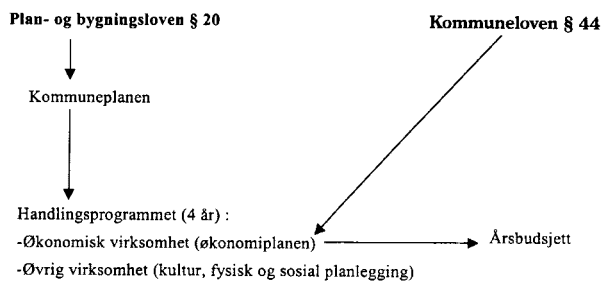


Figur 7.1 Modell I - Handlingsprogram og økonomiplan - separat

Modell I viser to prosesser hvor utarbeidelse av kommuneplanen og økonomiplanen skjer separat. Det stilles ikke som forutsetning noen særskilt samordning av den økonomiske planlegging med den fysiske, sosiale og kulturelle planlegging etter denne modellen gjennom dokumentene. Dette vil være en aktuell modell dersom kommunene prioriterer en integrering av økonomiplan og årsbudsjett i et felles dokument. Årsbudsjettet vil utgjøre det første året i økonomiplanens fire-årige perspektiv. Økonomiplanen vil dermed få karakter av en flerårig budsjettoversikt. Økonomiplanen følger behandlingsreglene i kommuneplanloven. Det betyr 14 dagers alminnelig ettersyn. Knappe tidsfrister fra premissene i statsbudsjettet er kjent frem til årsbudsjettet skal være vedtatt, er en viktig årsak til at alminnelig ettersyn er begrenset til 14 dager. Tidsfaktoren for årsbudsjettet vil også kunne begrense en mer aktiv medvirkning. Som følge av knappe frister gir denne organiseringen av arbeidet lite rom for

samordning mellom kommunens økonomiske virksomhet som organisasjon og kommunen som geografisk, samfunnsmessig eller kulturelt område. Medvirkningstankegangen, og muligheten for dialog mellom planmyndigheter og befolkning vil i større grad måtte ivaretas innenfor samfunnsplanleggingen enn innenfor kommunens økonomiske rammeverk.

Fordelen og styrken med denne modellen er at den økonomiske planleggingen av kommunens virksomhet blir samordnet, noe som gir et godt samsvar mellom kommunens arbeid med årsbudsjettet og det grunnlag som er lagt i økonomiplanen. En annen måte å organisere økonomiplanarbeidet på kort (budsjettet) og lang (økonomiplanen) sikt, er å samordne kommuneplanene i ett dokument, slik modell II viser.



Figur 7.2 Modell II - Handlingsprogram og økonomiplan - integrert

Etter denne modellen vil økonomiplanen innarbeides i, og utgjøre den økonomiske delen av kommuneplanens handlingsprogram. Innholdsmessig vil økonomidelen imidlertid måtte følge de krav som følger av kommuneplanloven. Prosessuelle regler for øvrig, som dialog og medvirkning, ivaretas gjennom plan- og bygningslovens regler. En slik sammenslåing av prosessene innebærer at kommuneplanens kortsiktige del må rulleres årlig.

Økonomiplanen, eller den økonomiske virksomhetsdelen av handlingsprogrammet, vil fremdeles ligge til grunn for kommunens årlige budsjettbehandling. Dette vil sikre en forsvarlig økonomisk planlegging på så vel kort som lang sikt.

En fordel ved denne modellen er at antallet plandokumenter blir redusert i forhold til modell I. Modell II styrker dessuten øvrig planleggingsvirksomhet ved at den bedre sikrer at andre planer bygger på et realistisk økonomisk fundament.

Departementet ser en del fordeler med modell II. Den vil gi de folkevalgte et godt beslutningsgrunnlag når økonomiske forhold vedrørende kommunens egen virksomhet samordnes med virksomheten i kommunen som samfunn. Innbyggerne vil etter en slik modell ha større muligheter for å få gitt uttrykk for interesser og synspunkter før planen blir vedtatt. Kommuneplanleggingen vil være samordnet i ett dokument som vil gi et helhetlig perspektiv på kommuneplanleggingen som sådan. Slik modell II fremstilles, vil innholdsmessige krav til økonomiplanen opprettholdes gjennom kommuneplanloven, mens utarbeidelse av planen samlet sett og ved offentliggjøring vil gi større grad av samråd og offentlighet når det gjelder berørte parter.

Selv om departementet ser klare fordeler med modell II, foreslås det ikke å gjøre denne modellen obligatorisk. Kommunene må selv kunne velge hvordan de ønsker å organisere dette arbeidet ut fra lokale forhold, behov o.l. Dersom kommunen ønsker å videreføre en modell hvor økonomiplanen fremstilles i et felles dokument med årsbudsjettet, eventuelt som separate dokumenter, er det viktig at intensjonen om best mulig informasjon og bredest mulig medvirkning blir ivaretatt på en god måte. Dette vil også bidra til at intensjonen med kommuneplanloven § 4 blir oppfylt på en mer aktiv måte enn det dagens ettersyn innebærer.

Høringsinstansene

Få av høringsinstansene har hatt merknader til departementets forslag. Blant de instanser som har uttalt seg, støtter et flertall departementets forslag, som innebærer en valgfrihet for kommunen med hensyn til organisering av arbeidet med økonomiplan.

Kommunenes Sentralforbund uttaler at

«Forholdet mellom økonomiplanen og kommuneplanens kortsiktige del er viktig, men bør ikke bindes opp i lovverket. Her vil de lokale behov variere svært mye både ut fra kommunens størrelse og måten å organisere seg på. Kun de formelle kravene bør gå frem av lovkravene, mens statens inngripen for øvrig i stor grad bør være av veiledende karakter».

Oslo kommune er enige i at dagens regler beholdes som minimumsbestemmelser, og at en slik kopling av planer er opp til kommunene selv å bestemme:

«Som nevnt ... vil et slikt totalperspektiv på planlegging være urealistisk i Oslo, og rammebetingelsene for informasjon og medvirkning er også annerledes i Oslo enn i de fleste andre kommuner. Departementet bør ta hensyn til forskjeller kommunene imellom»..

Miljøverndepartementet «ser det som mest hensiktsmessig at handlingsprogrammet og økonomiplanen er samordnet som prosess og dokument, i tråd med den skisserte modell II..., og at dette skal være det samordnende planelement for kommunal handling». «Samtidig bør det være rom for lokal tilpassing når det gjelder prosedyrer, dokumentutforming og sammenheng til årsbudsjett og andre plantyper i det kommunale plansystemet. Den kombinerte plantypens sentrale samordnende funksjon kan tilsi en forlenget høringsfrist i tråd med kravene til kommuneplanen for øvrig. Medvirkningsmuligheter og høringsfrister er for øvrig tema som Planlovutvalget vil ta opp i sitt arbeid. Endelig avgjørelse om medvirkningsbestemmelser til kommunelovens regler om økonomisk planlegging bør derfor sees i sammenheng med dette arbeidet».

Norsk Lærerlag mener det i kommuneloven §§ 44 og 45 eksplisitt bør vises til at innsynsretten i dag reguleres av offentlighetslovens bestemmelser. Lærerlaget understreker viktigheten av at reglene om innsyn, medbestemmelse og informasjon gjøres mest mulig eksplisitte og forpliktende, og viser til at det er deres erfaring at mange kommuner vegrer seg for å la offentligheten få innsyn i økonomiarbeidet.

Departementets vurdering og konklusjon

På bakgrunn av støtten fra høringsinstansene, vil departementet opprettholde forslaget fra høringsutkastet.

Dette innebærer at det i loven ikke stilles krav om en dokumentsamordning av kommuneplan og økonomiplan. Kommunene må selv kunne velge hvordan de ønsker å organisere dette arbeidet ut fra lokale forhold, behov og lignende. Som både Kommunenes Sentralforbund og Oslo kommune har påpekt, vil lokale behov og praktiske muligheter variere bl.a. ut fra kommunenes størrelse og organisering. Særlig må det legges vekt på kommunenes praktiske mulighet til å planlegge sin økonomiske virksomhet innen knappe frister.

Uansett valg av prosess, må det imidlertid understrekes at intensjonen om best mulig informasjon og bred medvirkning må ivaretas på en hensiktsmessig måte.

Planlovutvalget skal også vurdere plan- og bygningslovens medvirkningsbestemmelser. Det er derfor naturlig at Kommunal- og regionaldepartementet

vurderer kravet om en dokumentamsordning på nytt etter at utvalgets forslag foreligger.

Formannskapets innstilling skal legges ut til alminnelig ettersyn minst fjorten dager før innstillingen skal behandles i kommunestyret. Dette følger av bestemmelser i kommuneloven. Dersom administrasjonen har gitt innstilling om økonomiplan eller årsbudsjett, reguleres innsynsretten for denne av bestemmelsene i offentlighetsloven. Dokumentet vil være offentlig når det blir oversendt formannskapet, jf. offentlighetsloven § 5 tredje ledd. Departementet ser ikke noe umiddelbart behov for en eksplisitt henvisning fra kommuneloven §§ 44 og 45 til disse bestemmelsene i offentlighetsloven.

7.4 Vedtak

Gjeldende rett

Inntil kommuneloven av 1992 forekom det at ingen forslag til årsbudsjett oppnådde tilstrekkelig flertall til at det kunne fattes et vedtak. Manglende flertall oppstod fordi enkelte partier eller grupperinger bare stemte for eget forslag og konsekvent mot andre forslag. En følge var at kommunen stod uten årsbudsjett, og derav uten myndighet til å foreta utbetalinger, med mindre det forelå en rettslig forpliktelse til det. I dagens kommunelov er voteringsreglene som knytter seg til kommunens årsbudsjett og økonomiplan, utformet på en måte som sikrer at årsbudsjettet og økonomiplanen kan vedtas innenfor de tidsrammer som gjelder. Vedtaket skal treffes med alminnelig flertall.

Et eksempel kan illustrere gjeldende regelverk. Dersom det blir fremsatt fem alternative budsjettforslag, og ingen av disse oppnår alminnelig flertall ved første gangs votering, skal det deretter votes mellom de to alternative forslag som fikk flest stemmer. Kommunestyrerepresentantene må stemme på ett av de to alternativene. På denne måten sikrer man at det blir vedtatt et årsbudsjett, og at et flertall i kommunestyret står bak vedtaket.

Dette regelverket kan imidlertid medføre at enkelte representanter og partier må stemme for forslag til årsbudsjett de ikke har hatt innflytelse over, og som de av prinsipielle grunner ikke ønsker å støtte. I enkelte kommuner har således kommunelovens bestemmelser på dette området tvunget enkelte partier til å velge mellom ett av to forslag til årsbudsjett ved den endelige voteringen, til tross for at partiene ikke har ønsket å støtte noen av forslagene.

Stortingets kommunalkomité behandlet også dette spørsmålet i Innst. O. nr. 44 (1997-98), etter dokument 8-forslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Ågot Valle om lov om endring i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Forslaget innebar å oppheve § 35 nr. 2 siste punktum som sier at:

«... Er det framsatt alternative forslag, og ingen av disse får flertall ved første gangs avstemning, stemmes det deretter alternativt mellom de to forslag som fikk flest stemmer ved denne».

Odelstinget behandlet forslaget og traff vedtak om at det skulle vedlegges protokollen.

Om høringsutkastet

Som redegjort for ovenfor, vil det ved valg av voteringsregler for årsbudsjettet være to hensyn som må avveies: legitimitet for årsbudsjettet og ivaretagelse av enkeltrepresentantenes mulighet for å uttrykke sitt prinsipielle syn. Det er mange måter å utforme voteringsreglene på, og de ulike alternativene vil i ulik grad kunne ivareta de to hensynene.

Alminnelig flertall uten bundet annen gangs votering innebærer at det forslag som får mer enn halvparten av stemmene, blir vedtatt. Får ingen forslag mer enn halvparten av stemmene, står kommunen uten årsbudsjett. Denne behandlingsmåten ligger nær opp til den avstemningsprosedyre man har i Stortinget. Stortinget endret for en tid tilbake reglene for behandling av statsbudsjettet. I den forbindelse var spørsmålet om votering mellom alternative årsbudsjett oppe til drøfting. Konklusjonen ble at det ikke var aktuelt å tvinge representanter til å velge mellom alternativer de ikke ønsket å støtte - altså at alternativ votering kun gjennomføres der ingen protesterer mot dette. Dette ble vedtatt selv om en slik voteringsordning i teorien kan føre til at det ikke blir vedtatt et budsjett.

En slik voteringsordning innebærer at kravet om alminnelig flertall opprettholdes, men at man fraviker krav om bundet annen gangs votering. Kommunene vil ved en slik løsning ikke lenger være garantert å få vedtatt et årsbudsjett. Dette vil etter departementets syn ikke være en heldig løsning. Problemer med å få vedtatt et årsbudsjett fordi enkeltrepresentanter kun stemte for egne forslag, og konsekvent mot andre, var en av årsakene til at regelverket ble innskjerpet i 1992. Den tilsynelatende kun teoretiske mulighet som forelå for ikke å få vedtatt et årsbudsjett, viste seg å bli en realitet i enkelte kommuner.

Et annet alternativ er å opprettholde kravet om *alminnelig flertall i første votering, men å åpne for relativt flertall ved annen gangs votering*. Ved denne fremgangsmåten er det mulig å stemme over samtlige alternativer også i andre voteringsrunde. Det forslag som får flest stemmer, uavhengig av om dette utgjør mer enn halvparten av stemmene, blir da vedtatt. Dette sikrer at alle kan stemme i henhold til egen overbevisning eller partiets synspunkt, og at kommunen får fattet et budsjettvedtak. Dette vil bryte med prinsippet om at mer enn halvparten av medlemmene i organet må ha støttet forslaget for at det skal anses vedtatt. Det vil dermed kunne oppstå en situasjon hvor bare et mindretall stiller seg bak det vedtatte årsbudsjett. Færre representanter kan på den måten føle ansvar for årsbudsjettet, og dets betydning som sentralt styringsdokument svekkes.

En slik ordning vil altså bedre situasjonen for enkeltrepresentanter, men kan svekke budsjettprosessen som sådan. Det vil også være en situasjon som ikke maner til forhandlinger mellom ulike grupperinger, eller ivaretar flertallsvedtak som et viktig demokratisk prinsipp. Departementet fant derfor ikke å kunne tilrå en slik løsning.

Et tredje alternativ er *kvalifisert flertall*, f.eks. 2/3 flertall, som var regelen i formannskapslovene av 1837. Dette ble ansett som nyttig i en periode hvor den kommunale administrasjonen var lite utbygd og det sjelden forelå saksutredninger eller innstillinger. Saksgangen i dag går som regel gjennom en rekke ledd allerede på administrativt nivå. Deretter kan det være behandlin-

ger på flere politiske nivåer før innstilling til vedtak foreligger. Behovet for regler om kvalifisert flertall anses derfor som betydelig mindre enn tidligere.

Et fjerde alternativ er at nåværende ordning med *bundet annen gangs votering kombineres med adgang til å stemme blankt i budsjettvoteringen*. Kommune-loven § 40 nr. 2 gir representanter adgang til å stemme blankt ved valg og ansettelser. Dette vil sikre at representantene ikke må stemme på forslag de er imot, samtidig som hensynet til at kommunen får vedtatt et årsbudsjett er ivaretatt. Denne løsningen innebærer at det vil være tilstrekkelig med relativt flertall for at årsbudsjettet skal være vedtatt. Det forslag som får flest stemmer blir vedtatt. Dersom ikke noe alternativ oppnår alminnelig flertall i første runde vil de to forslagene som fikk flest stemmer gå videre til annen gangsvo-tering. Hvis representantens primære forslag ikke kommer til annen gangs-vo-tering, og representanten mener de to gjenværende forslag strider mot egen overbevisning, kan adgangen til å stemme blankt være et alternativ. Modellen åpner for at det reelle flertallet kan ha avgitt stemme til andre alter-nativer enn det vedtatte budsjettforslaget. Representantene trenger ikke å ta stilling til andre budsjettalternativer hvis representantenes egne forslag faller ved første gangsvoteringen. Alternativet gir en viss sannsynlighet for at blanke stemmer, sammen med ett av de to budsjettalternativene, utgjør det faktiske flertall og at et mindretall dermed står ansvarlig for budsjettvedtaket. Dette ville etter departementets oppfatning undergrave budsjettets legitimitet.

Dagens system (*alminnelig flertall med bundet annengangsvotering*) setter i praksis krav til forhandlinger og kompromisser over partigrensene. Partiene og enkeltrepresentantene må i fellesskap utarbeide forslag det er mulig å enes om. Slik departementet ser det, vil det innebære en svekkelse av budsjettpro-essen om representantene og partiene *kun* kan fokusere på egne alternati-ver.

I høringsutkastet foreslo departementet ingen endringer i regelen om at et alminnelig flertall i kommunestyret og fylkestinget, forstått som mer enn halvparten av representantene, må stille seg bak vedtaket om årsbudsjett og økonomiplan. Departementet anså at planenes legitimitet er avhengig av et slikt flertall, og la i vurderingen større vekt på dette, enn på hensynet til enkeltrepresentantenes mulighet for å markere sitt prinsipielle syn. Erfarin-ger viser også at uten krav til en prosedyre som sikrer at kommunene får ved-tatt et årsbudsjett, kan kommunene komme til å stå uten et budsjettvedtak. Dette må også ses på bakgrunn av presiseringen av de muligheter som ligger i delte innstillinger og forslaget om å bedre tilgjengeligheten til alternative for-slag i plan- og budsjettprosessen.

Høringsinstansene

Høringsinstansene støtter eller har ikke merknader til departementets for-slag.

Departementets vurdering og konklusjon

Det er i høringsrunden ikke kommet frem behov eller ønske om endring av flertallsreglene ved budsjettvedtak. Departementet vil derfor opprettholde sitt forslag fra høringsutkastet. Dette innebærer at dagens regler om bundet

annen gangs votering mellom de to av forslagene som fikk flest stemmer ved den første voteringen, foreslås opprettholdt.

7.5 Budsjettkompetanse og delegasjon av budsjettkompetanse

Kommunestyret skal innen årets utgang vedta en bindende plan for kommunens inntekter og anvendelsen av disse, jf. kommuneloven § 45 nr. 1. Regelen angir at det er kommunestyret selv som har ansvaret for at så skjer. I kommuneloven § 45 nr. 2 heter det:

«Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og vesentlige endringer i rammene for dette. (...)»

Kommuneloven setter dermed begrensninger for hvilken budsjettkompetanse kommunestyret kan legge til underordnede organer. Budsjettkompetanse dreier seg om å bestemme de økonomiske rammene for kommunens virksomhet, samt hvor mye penger som kan benyttes til forskjellige oppgaver. Delegasjon av budsjettkompetanse dreier seg om å overlate til et underordnet organ å avgjøre de ovennevnte spørsmål. I forhold til reglene om delegasjon av budsjettkompetanse, kan det være hensiktsmessig å skille mellom det en kan kalle den grunnleggende budsjettkompetanse, og en avgrenset budsjettkompetanse. Den grunnleggende budsjettkompetanse gjelder fastsetting av den økonomiske ramme for kommunens totale virksomhet og et minimum av fordeling av rammen på kommunens virksomhetsområder. Den avgrensede budsjettkompetanse gjelder en nærmere fordeling av en økonomisk ramme som er avsatt for en avgrenset del av kommunens virksomhet.

I forhold til delegasjonsreglene er det to vesentlige spørsmål som må avklares. For det første om kommuneloven fortsatt bør sette et direkte forbud mot at kommunestyret delegerer den grunnleggende budsjettkompetansen til et underordnet organ. Det vil si at kommunestyret ikke selv utøver noen form for budsjettmyndighet.

Dersom en finner at kommunestyret, i det minste på overordnet nivå, må utøve budsjettmyndighet, er det neste spørsmål om kommunelov eller forskrift bør legge særskilte begrensninger på kommunestyrets adgang til direkte gjennom det budsjettvedtak kommunestyret selv fatter, å angi hvilke økonomiske fullmakter administrasjonen har å forholde seg til i året. Slike begrensninger kan være å stille krav om at de budsjetttrammer kommunestyret selv har fastsatt, skal fordeles av kollegiale organer. Gjennom den fordelingen de underordnede organer foretar, avgjøres de økonomiske fullmakter administrasjonen har å forholde seg til.

Gjeldende rett

Rammene for delegasjon av budsjettmyndighet fremgår av kommuneloven § 45 nr. 2. «Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og vesentlige endringer i rammene for dette.»

Etter ordlyden innebærer bestemmelsen et delegasjonsforbud. Dette følger av uttrykket «kommunestyret *selv*». Den nærmere rekkevidden av bestemmelsens delegasjonsforbud fremgår av spesialmotivene (i Ot.prp. nr. 42 (1991-92)), der det heter (s. 291):

«Etter nr. 2 må årsbudsjettet vedtas av kommunestyret/fylkestinget, jf. uttrykket «selv». Kommunestyrets/fylkestingets enekompetanse gjelder likevel bare de grunnleggende elementer i budsjettet - fastsetting av de samlede økonomiske rammer for virksomheten i budsjettåret og hovedtrekkene i bruken av ressursene. Innenfor disse rammer vil kommunestyret/fylkestinget kunne delegere budsjettmyndighet, både til (andre) folkevalgte organer og til administrasjonssjefen. Departementet kan imidlertid - som i dag - fastsette nærmere regler om delegasjonsadgangen, jf. § 46 nr. 4. (...)»

Spesialmotivene angir dermed at delegasjonsreglene må ses i sammenheng med reglene om årsbudsjettets innhold, jf. uttrykket om «de grunnleggende elementer i budsjettet». Kommuneloven overlater til departementet å gi nærmere regler om årsbudsjettets innhold. Departementet har i forskrift fastsatt hvordan årsbudsjettet skal inndeles i kapitler og poster. Av årsbudsjettet vil det dermed fremgå hvor mye som er bevilget til bestemte tjenester (kapitler) og hvordan bevilgningen til kapitlet fordeler seg på lønn og andre innsatsfaktorer (poster). Inndelingen kan best sammenlignes med statsbudsjettets inndeling i kapitler og poster. Spesifikasjonen av budsjettets kapitler og poster omtales som «obligatorisk kontoplan».

Utgangspunktet er at kommunestyret selv kan velge å fastsette årsbudsjettet på et like detaljert nivå som obligatorisk kontoplan forutsetter. Dersom kommunestyret ikke ønsker å foreta en slik detaljert fordeling, kan myndighet til å foreta en slik fordeling delegeres til underordnede organer. Delegasjon kan skje på to måter (en kombinasjon er også mulig):

- a) Kommunestyret kan selv fastsette et rammebudsjett som er mindre detaljert eller spesifisert enn reglene om årsbudsjettets innhold krever. Dette innebærer at underordnede organ kan foreta fordelingen på budsjettets kapitler og/eller poster innenfor de rammer som forskriften angir.
- b) Kommunestyret kan også velge selv å fastsette et årsbudsjett som tilfredsstiller kravene til årsbudsjettets innhold, evt. å spesifisere dette ytterligere, men med myndighet for underordnede organer til å foreta endringer i årsbudsjettet.

I budsjettforskriftene § 11 nr. 3 er fastsatt hva som er kommunestyrets enekompetanse, dvs. hvilke deler av årsbudsjettet som ikke kan gjøres til gjenstand for delegasjon. I dette ligger hvilken spesifikasjonsgrad som kommunestyret uansett må gjennomføre. Det er fastsatt særskilte regler for særbedrifter og interkommunale sammenslutninger, som er omtalt nedenfor.

For *driftsbudsjettet* gjelder at kommunestyret må fatte vedtak om skatter og rammetilskudd, eventuelt overskudd på den ordinære driften samt renter og ordinære avdrag. Kommunestyret må videre selv ta standpunkt til hvor mye av årets inntekter som skal benyttes til investeringer, og hva som skal avsettes til senere års drift eller investeringer. Kommunestyret må også bestemme i hvilken utstrekning kommunen skal gjøre bruk av avsetninger som er gjort i tidligere år.

De midler som etter dette er disponible for kommunens ordinære drift, kan kommunestyret fordele som rammebevilgninger til de forskjellig virksomheter etter den utvalgsstruktur som kommunen har, dog slik at kommunestyret må fastsette minimum tre rammeområder (forskriften § 11 nr. 3.1). Innenfor bevilgninger til rammeområdene må det altså til sammen være midler som skal dekke alle kommunens oppgaver. På de områder der kommune-

styret har enekompetanse til å fastsette budsjettets størrelse, har det også enekompetanse til å foreta endringer.

Når det gjelder *kapitalbudsjettet* (investeringsbudsjettet) må kommunestyret fatte vedtak om investeringer eller investeringsrammer på de ulike kapitler, samt hvordan finansieringen av investeringene skal skje. Vesentlige endringer må også vedtas av kommunestyret. Det er imidlertid åpnet for at «underliggende organ» kan foreta omfordelinger mellom prosjekter i den utstrekning dette ikke krever økte låneopptak eller økt bruk av kapitalinntekter. Det underliggende organ kan imidlertid ikke stanse en investering som kommunestyret har besluttet gjennomført, for i stedet å vedta et helt nye tiltak.

Forskriftene angir også hvilke kommunale organer kommunestyret kan delegere budsjettmyndighet til. Dette fremgår av § 11 nr. 4.

Formannskapet (kommuneråd i kommuner med parlamentarisk styreform) kan tildeles myndighet til å foreta den nødvendige fordeling på kommunens tjenester i den utstrekning kommunestyret bare har fastsatt driftsbudsjettet i rammer på tre eller flere områder. Det kan også tildeles myndighet til å foreta endringer innen hvert rammeområde. Endringer mellom rammeområdene, slik de er fastsatt av kommunestyret, kan formannskapet ikke få myndighet til å foreta. For *kapitalbudsjettet* er investeringene fordelt på kapitler fra kommunestyrets side, men formannskapet kan som et sektorovergripende organ tildeles myndighet til å foreta endringer i denne fordelingen - under forutsetning av at investeringsrammen for kommunen samlet ikke økes.

Faste utvalg kan tildeles den samme myndighet som formannskapet, både når det gjelder drifts- og kapitalbudsjettet, men begrenset til å gjelde de virksomheter som sorterer under utvalget.

For kommunedelsutvalg gjelder tilsvarende bestemmelser som for faste utvalg.

Det er også mulig for et kommunalt organ å delegere myndighet i budsjettsaker til *administrasjonssjefen*, hvis saken ikke er av prinsipiell betydning, og kommunestyret ikke har bestemt noe annet. Det samme gjelder delegasjon til *ordføreren*.

Forskriftene har også en generell bestemmelse om at et kommunalt organ kan videredelegere budsjettmyndighet når ikke annet følger av lov eller forskrift eller er bestemt av kommunestyret (§ 11 nr. 5). I forskriften § 11 nr. 6 fremgår at de økonomiske fullmakter for de ulike organ skal vedtas i reglement.

Om høringsutkastet

Departementet fant det hensiktsmessig i høringsutkastet å splitte opp spørsmålet om delegasjon av budsjettmyndighet i to:

1. Det første spørsmålet er om det er nødvendig å begrense delegasjonsadgangen i det hele tatt, eller om den kan være helt fri.
2. Hvis ikke delegasjonsadgangen kan være helt fri, er spørsmålet på hvilken måte delegasjonsbegrensningen bør komme til uttrykk i regelverket.

Delegasjon av den grunnleggende budsjettkompetansen

Kommuneloven bygger på et prinsipp om at hver kommune skal ha stor frihet til å organisere egen virksomhet. Denne friheten til å bygge opp organisasjonen slik at den er tilpasset lokale behov er nært koplet til myndigheten til å kunne delegere beslutningsmyndighet til underordnede organer. Kommunestyrets kompetanse følger av kommuneloven § 6 hvor det heter at kommunestyret «treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller «delegasjonsvedtak». Kommunestyret vil også treffe vedtak om årsbudsjett dersom kommunestyret ikke har delegert kompetanse til underordnede organer. Dersom viktige hensyn tilsier at kommunestyret selv må treffe vedtak om årsbudsjettet, må dette derfor klart fremgå av loven.

I departementets høringsutkast viste en til Kommunelovutvalgets innstilling fra 1990. Utvalget ga uttrykk for at kommunestyret som utgangspunkt skulle kunne delegere all myndighet til politisk sammensatte organer, med mindre særlige hensyn talte for noe annet. Budsjettet inngår i utvalgets oppregning av saker der særlige hensyn talte for et delegasjonsforbud. Om dette heter det i NOU 1990: 13 (s. 111):

«Forbud bør fortrinnsvis knyttes til de saker som har et klart overordnet styringsformål. Dette tilsier at kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett må vedtas av kommunestyret/fylkestinget. Andre tilfeller hvor det er naturlig å fastsette delegasjonsforbud er bl.a. ved fastsettning av kommunestyrets/fylkestingets medlemstall, ved overgang til nytt styringssystem, ved valg av ordfører/fylkesordfører, opprettelse av faste nemnder og kommunedelsnemnder, tilsetting av administrasjonssjef.»

I høringsutkastet viste departementet til at årsbudsjett og økonomiplan er svært viktige styringsredskaper. Bruken av de sentrale styringsredskaper bør være gjenstand for bred politiske behandling. Det organ som har den bredeste politiske sammensetning er kommunestyret. Dette taler for at delegasjonsadgangen bør begrenses. Begrensninger i delegasjonsadgangen vil sikre at de direkte folkevalgte får anledning til å behandle og stemme over saken. Departementet pekte også på at en sperre mot å delegere den grunnleggende budsjettkompetansen kunne innebære en viss ansvarliggjøring av kommunestyret.

Departementet mente derfor at dagens forbud mot at kommunestyret delegerer den grunnleggende budsjettkompetanse til underordnede organer, burde videreføres. Kommunestyret vil dermed fortsatt ha en plikt til å utøve budsjettmyndighet.

Ytterligere delegasjonsregler

I gjeldende kommunelov er bruken av begrepet «årsbudsjett» ikke entydig. Kommuneloven § 46 nr. 4 overlater til departementet å gi nærmere regler om årsbudsjettets innhold. Slike regler er gitt i «forskrifter om kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper». Årsbudsjettet er etter loven det dokument som er utarbeidet i henhold til de nevnte regler. Årsbudsjettet for kommunene skal fremstilles som et samlet dokument på lik linje med statens budsjett.

Kommuneloven § 45 nr. 2, med spesialmotiver angir imidlertid at det fra årsbudsjettet kan trekkes visse «grunnleggende elementer ...- fastsetting av de samlede økonomiske rammer for virksomheten i budsjettåret og hovedtrekkene i bruken av ressursene.». I høringsutkastet pekte departementet på som et problem at det i forhold til reglene om årsbudsjettets bindende virkning, justeringer i årsbudsjettet og statlig kontroll er uklart om bestemmelsene henviser til årsbudsjettet som helhet eller «de grunnleggende elementer». Når årsbudsjettet fremstilles som et samlet dokument, vil ikke de «grunnleggende elementer» uttrykkes på noen klar og tydelig måte. Det blir dermed vanskelig å skille kommunestyrets prioriteringer fra de administrative fordelinger. Departementet så som en egenverdi at kommunestyrets prioriteringer kommer klart og tydelig til uttrykk i et dokument.

Behovet for delegasjon vil ha stor betydning for delegasjonsreglene. I detaljspørsmål som kommunestyret oppfatter som kurante, vil det kunne opplevs som hemmende dersom kommunestyret ikke har anledning til å delegerer til underordnet organ å treffe vedtak. Reglene om årsbudsjettets innhold omfatter fordelinger på kapitler og poster. En del kommunestyrer oppfatter eksempelvis fordeling på poster (i praksis fordelingen på lønnsutgifter og andre typer driftsutgifter for den enkelte kommunale tjeneste) som detaljspørsmål og derfor kurante. Det eksisterer dermed et behov for å delegerer budsjettmyndighet. For å møte dette behovet, har reglene åpnet for utstrakt delegasjon av budsjettmyndighet. Etter reglene kan utstrakt budsjettmyndighet også legges til administrasjonssjefen. Også den fordeling administrasjonssjefen foretar vil imidlertid være bindende, selv om administrasjonssjefen når som helst har myndighet til å endre fordelingen.

Departementet pekte i høringsutkastet på et behov for å vurdere om den nærmere fordeling av kommunestyrets bevilgninger og inntektsrammer må gjøres i bindende form, jf. kommuneloven § 47. Dette gjelder særlig når administrasjonen skal foreta fordelingen. Gjennom å redusere kravene til årsbudsjettets innhold, vil behovet for delegasjon reduseres og i prinsippet kunne falle bort. Samlet så departementet for seg tre alternative måter å utforme delegasjonsbegrensningene:

1. Gjennom de alminnelige delegasjonsregler i kommuneloven, med visse presiseringer.
2. Som i dag, ved ytterligere regulering gjennom forskrift.
3. Gjennom et delegasjonsforbud, samtidig som kravene til årsbudsjettets innhold forenkles og gjøres nøytralt i forhold til organisering.

Departementet hadde i høringsutkastet vansker med å se de klare fordeler med en modell hvor kommunestyret kan delegerer deler av budsjettmyndigheten ut fra kommunelovens generelle delegasjonsregler. En slik modell vil bevare klarheten i årsbudsjettet når det gjelder fremstilling av kommunestyrets prioriteringer. Formålet med årsbudsjettet er å klargjøre de økonomiske rammer kommunens samlede virksomhet i året skal baseres på, samt de økonomiske rammer de enkelte virksomhetsområder i året skal drives innenfor. De enkelte virksomhetsområders økonomiske rammer må ligge innenfor kommunens totale økonomiske ramme. Kommunestyret har ansvar for å definere mål og resultatkrav for kommunens virksomheter. Økonomiske rammer må være tilpasset de fastsatte mål- og resultatkrav. Underordnede organer må

forholde seg til så vel mål- og resultatkrav som tildelt (ramme)bevilgning, jf. årsbudsjettets bindende virkning.

Modellen innebærer at underordnede organer skal foreta nærmere fordelinger. Slike fordelinger tar tid, noe som kan være mangelvare i en hektisk budsjettprosess før utløpet av året. Dette kan synes tungvint dersom de samme organer vil kunne foreta omfordelinger straks inne i budsjettåret.

Ytterligere delegasjonsbegrensninger i forskrift

En mulig løsning er også å videreføre dagens regler. Et mindretall i kommunelovutvalget (NOU 1990:13) mente at det nærmere innhold i «totalrammen og de grunnleggende trekk» (kommunestyrets enekompetanse) burde reguleres i forskrift.

Departementet valgte i 1992 å følge mindretallets anbefaling. Hva gjelder avgrensningen av kommunestyrets enekompetanse i budsjettsaker, skriver departementet i spesialmotivene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 42 (1991-92)):

«ene-kompetansen gjelder likevel bare de grunnleggende elementer i budsjettet - fastsetting av de samlede økonomiske rammer for virksomheten i budsjettåret og hovedtrekkene i bruken av ressursene.»

Kommunestyrets styringsansvar vil kunne tenkes utvannet med uklare mål- og resultatkrav, og ved bruk av svært omfattende rammebevilgninger uten styringseffekt. I dette ligger en mulig fare for at kommunestyret da bare i navnet, og ikke lenger i gavnet vil sitte med den grunnleggende budsjettkompetansen og dermed styringen av kommunens virksomhet. En slik utvikling ville være et alvorlig faresignal, og gjeldende forskriftsregulering har som motiv å presisere kommunestyrets overordnede og styrende rolle i budsjettsammenheng, jf. begrunnelsen fra kommunelovutvalgets mindretall:

«det bør være klare likeartede regler for alle kommunestyre og fylkesting mht. minimumsinholdet i det budsjettvedtak disse organer må vedta.»

Departementet pekte i høringsutkastet på visse praktiske fordeler for eksterne brukere med en modell hvor kommunestyrets bevilgninger til drift og investeringer for de ulike kommunale tjenester klart fremgår. Tjenestene er i hovedsak gjennomgående for alle kommuner, og bevilgningsoversiktene vil være enkle å forholde seg til både for allmennheten og staten. Departementet mente imidlertid at en slik modell ville bryte med prinsippet om kommunenes frihet til å organisere egen virksomhet. Departementet fant ikke at målsettingen om likeartede regler for kommunestyrets budsjettvedtak og utstrakt frihet til organisering av egen virksomhet, lot seg forene på en måte som ivaretok begge hensyn. Selv om departementet ser klare fordeler med standardiserte oversikter på tjenestenivå, fant departementet modellen uaktuell av hensyn til kommunens frihet egen organisering.

Enklere krav til årsbudsjettets innhold kombinert med delegasjonsforbud

Departementet anbefalte i høringsutkastet en løsning hvor kommunestyrets ansvar for årsbudsjettet ble presisert samtidig som krav til årsbudsjettets innhold ble vesentlig forenklet. Årsbudsjettet som dokument vil med en slik modell uttrykke kommunens egne prioriteringer.

Årsbudsjettet er i dag en oppstilling over bevilgninger på kontoklasser, kapitler og poster. Enkelte kommunestyre ser det som hensiktsmessig å styre på et slikt detaljert nivå. Departementet fant ikke at regelverket burde være til hinder for dette. Behovet for delegasjon, og dermed delegasjonsregler er imidlertid knyttet til kommunestyre som ikke ønsker å styre (bevilge) på et så detaljert nivå. Regelverket burde også åpne for utstrakt mål- og rammestyring. Selv om kommunestyre praktiserer mål- og rammestyringen, vil administrasjonen ha behov for å bryte ned rammebevilgningene til mer detaljerte planer som kan legges til grunn ved disponeringen av midler i budsjettåret. Denne prosessen kan også involvere andre kollegiale organ. Departementet fant ikke relevante argumenter for at fordelingen underordnede organer foretar skal ha bevilgningsform i lovens forstand. Bevilgninger burde være økonomiske fullmakter som administrasjonen (evt. andre organer) skal holde seg innenfor. Bevilgningen mister sin funksjon når organet selv kan endre bevilgningen. Årsbudsjettets definisjon burde på denne bakgrunn endres slik at årsbudsjettet blir en plan for de totale økonomiske rammer og bruken av midler i tråd med kommunestyrets styringsambisjoner. Dette vil favne både kommunestyre som praktiserer rammestyring, og kommunestyre som bestemmer bruken av midler mer i detalj. I kommuner hvor kollegiale organer foretar en nærmere fordeling av kommunestyrets rammebevilgning, som administrasjonen må forholde seg til, må en ha interne reglementer som klargjør de ulike organers fullmakter. Slike fullmakter vil ikke inngå i det årsbudsjett som presenteres allmennheten.

Departementet så flere fordeler med en slik modell:

- Klargjør kommunestyrets overordnede styringsrolle.
- Setter bedre fokus på årsbudsjettets rolle som overordnet styringsverktøy.
- Drar fokus bort fra detaljer.
- Inviterer til å kombinere bevilgningsstyring med andre styringsteknikker.
- Vil kunne innebære tidsbesparelse i budsjettprosessen.

Departementet foreslo derfor at kommunestyret ikke skulle kunne delegere sin budsjettkompetanse. Når departementet samtidig foreslo betydelige forenklinger i årsbudsjettets innhold, ble behovet for delegasjon i budsjettsaker i svært liten grad antatt å være til stede. Kommuner som for egen del ønsker å utdype de ulike underordnede organers økonomiske fullmakter i forhold til kommunestyrets (ramme)bevilgninger, må ordne dette gjennom interne reglementer.

Høringsinstansene

Høringsinstansene er positive til den klargjøring av innholdet i budsjettmyndighet, og til de regler for delegasjon av budsjettmyndighet departementet har foreslått i høringsutkastet. Høringsinstansene presiserer samtidig at den forenkling i årsbudsjettets innhold, som departementet har foreslått i høringsutkastet, er en vesentlig premiss for deres syn på de foreslåtte delegasjonsregler. Kommunenes Sentralforbund uttaler:

«KS har merket med tilfredshet at KRD foreslår å fjerne dagens delegasjonsforskrifter, men at det understrekes at kommunestyret ikke kan delegere sin budsjettkompetanse. Det blir nå opp til kommunesty-

ret via detaljeringsnivået i årsbudsjettet og interne reglementer å bestemme ulike organers økonomiske fullmakter. Dette er en frihet i tråd med de signaler mange kommuner og fylkeskommuner har kommet med.»

Oslo kommune uttaler:

«Kommunal- og regionaldepartementet foretar en klargjøring av hva som skal forstås med budsjettmyndighet og bevilgning. Det fokuseres på at bevilgninger er økonomiske fullmakter som underliggende organer skal holde seg innenfor. Bevilgningen mister sin funksjon dersom det underordnede organet selv kan endre bevilgningen. Departementet ønsker samtidig at det kun er kommunestyrets bevilgningsvedtak som skal ha bindende karakter i medhold av loven. Dette innebærer på den ene siden et forbud mot å delegere budsjettmyndighet, men større adgang til å vedta et internt regelverk om fullmakter til fordeling og justering av årsbudsjettet innenfor kommunestyrets rammebevilgning til underliggende organer. Konsekvensen av dette er at delegasjonsbestemmelser i Budsjett- og regnskapsforskriftene utgår. Dette innebærer i praksis økte frihetsgrader i budsjettsaker og er etter Oslo kommunes vurdering et hensiktsmessig forbedringstiltak. Samtidig skjer det en klargjøring av forskjellen på overordnet bevilgningsstyring og fullmakter til å fatte vedtak i budsjettsaker for underordnede organer».

Enkelte høringsinstanser peker på mulige negative konsekvenser av forslaget. Søndre Land kommune uttaler:

«En åpning for nettobudsjettering på kommunestyrenivå ved fordeling av rammer ut på de enkelte sektorer er etter kommunens oppfatning betenkelig. Selv med utstrakt delegering vil det fortsatt være slik at hovedprioriteringene vil tilligge kommunestyret. Nettorammer for sektorene vil i mange tilfeller ikke avspeile kommunestyrets prioriteringer. For eksempel vil en kunne tenke seg at en sektor som tilfeldigvis får merinntekter, på selvstendig grunnlag vil kunne foreta disponeringer i strid med kommunestyrets forutsetninger, uten å gå ut over tildelt nettoramme.»

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet har merket seg den støtte forslaget har fått blant høringsinstansene. Samtidig merker departementet seg at høringsinstansene setter som premiss at utformingen av reglene om årsbudsjettets innhold skjer i tråd med den skisse som ble angitt i høringsutkastet. Departementet vil følge opp dette i arbeidet med forskrift om årsbudsjettet.

Forslaget åpner for at kommunestyret kan nettobudsjettere. Det innebærer at det i en bevilgning til et virksomhetsområde kan være gjort fradrag for inntekter som entydig vedrører virksomhetsområdet. Dersom kommunestyret nytter bevilgningsstyring som eneste styringsteknikk, kan nettobudsjettering innebære svakere styringsmuligheter for kommunestyret. Departementet antar at det for de fleste kommunestyrer vil være aktuelt å kombinere bevilgningsstyring med andre styringsteknikker som mål- og resultatstyring, noe som vil avdempe svakhetene ved nettobudsjettering.

Departementet vil også understreke at selv om en ikke lenger fastsetter detaljerte krav til årsbudsjettets innhold, vil årsbudsjettet måtte tilfredsstill

visse krav. Årsbudsjettet må være oversiktlig og angi kommunestyrets prioriteringer. Likeledes må premissene som årsbudsjettet bygger på klart fremgå. Endelig vil departementet understreke at kommunestyret fortsatt har en rett til å vedta et detaljert årsbudsjett. Det vesentlige er at kommunestyret avklarer sine styringsambisjoner og valg av styringsteknikker.

7.6 Årsbudsjettets bindende virkning

Årsbudsjettet er en plan for økonomien i en virksomhet innenfor en avgrenset periode. Et årsbudsjett kan være retningsgivende eller bindende. Dersom årsbudsjettet er retningsgivende legger årsbudsjettet formelt sett ingen rettslige begrensninger på hvilke utgifter som kan pådras. Et bindende årsbudsjett vil derimot definere rettslige begrensninger for hvilke utgifter som kan pådras. Det er vesentlig å avklare rekkevidden av slike rettslige begrensninger, og for kommunen, betydningen av begrensningene for de ulike kommunale organer.

Gjeldende rett

Om årsbudsjettet heter det i kommuneloven § 45 nr. 1 at det «er en bindende plan for kommunens og fylkeskommunens inntekter i året og anvendelsen av disse.» Årsbudsjettets bindende virkning er presisert i kommuneloven § 47 nr. 2 hvor det heter:

«De rammer som er angitt i årsbudsjettet for utgifter til bestemte formål, må ikke overskrides uten at det på forhånd er foretatt de nødvendige endringer i budsjettet.»

Unntatt fra ovennevnte krav er utgifter som kommunen har en umiddelbar rettslig plikt til å dekke. Det kan være tale om rettslig forpliktelse både i privatrettslige og i offentligrettslige sammenhenger. Arbeidsrettslige forpliktelser eller forpliktelser basert på rettighetsbestemmelser i lov inngår i dette.

Kommuneloven § 47 nr. 2, 3.ledd gjelder tilsvarende for budsjettets inntektsside. Kommunestyret har etter denne bestemmelsen en plikt til å foreta nødvendige justeringer i de budsjetterte inntekter dersom slike justeringer er påkrevd for å ivareta lovens krav om realisme.

Reglene om årsbudsjettets bindende virkning setter formelt sett ingen begrensninger for adgangen til å foreta justeringer i årsbudsjettet. Reglene begrenser seg til å presisere, med de unntak som gjelder for rettslige forpliktelser, at det må foreligge en budsjetthjemmel for å kunne pådra kommunen utgifter og dermed utbetalinger. Årsbudsjettets innhold er definert i forskrift, jf. inndelingen i kapitler og poster. Årsbudsjettet er etter loven dermed bindende også på kapittel og postnivå. Budsjettjusteringer vil dermed være påkrevd også i de tilfeller hvor det er tale om justeringer mellom poster på samme kapittel, og selv om kommunestyret har gitt administrasjonen fullmakt til å foreta slike justeringer i årsbudsjettet.

Om høringsutkastet

Departementet var i høringsutkastet opptatt av å forenkle reglene om årsbudsjettet. Departementet så det som vesentlig å knytte reglene om årsbudsjettet

mer entydig opp mot kommunestyrets overordnede styringsrolle. Regelen i gjeldende kommunelov § 45 nr. 1 om at årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens inntekter og anvendelsen av disse, foreslås videreført i nye bestemmelser. Etter departementets oppfatning vil denne bestemmelsen i hovedsak ivareta hensynet bak reglene om årsbudsjettets bindende virkning. For å tydeliggjøre at kommunestyrets budsjettvedtak er forpliktende for underordnede organer inklusive administrasjonen, foreslo departementet at det ble presisert at kommunestyrets vedtak er bindende for underordnede organer. Det blir dermed tydeliggjort at kommunestyret har anledning til å foreta justeringer i årsbudsjettet, uavhengig av om slike justeringer er påkrevd i henhold til lov.

Det ble foreslått ytterligere presisert at det ikke var anledning til å overskride de bevilgninger kommunestyret hadde gitt. Underordnede organer vil dermed ikke kunne pådra kommunen utgifter, med unntak av utbetalinger kommunen er rettslig forpliktet til, selv om det henvises til at utgiften vil bli dekket inn på et senere tidspunkt. Kommunestyret vil derfor først måtte foreta nødvendige justeringer i sitt budsjettvedtak før nye utgifter kan pådras.

Høringsinstansene

Høringsinstansene slutter seg til eller har ikke merknader til forslaget.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet foreslår at bestemmelsene endres i tråd med forslaget i høringsutkastet.

7.7 Justeringer av årsbudsjettet

Gjeldende rett

Etter kommuneloven § 47 nr. 1 har administrasjonssjefen (kommunerådets leder) en plikt til å orientere kommunestyret skriftlig, dersom det skjer vesentlige endringer i løpet av budsjettåret i forhold til oppførte inntekter og utgifter. Dersom utviklingen viser svikt i forhold til de budsjetterte inntekter, har kommunestyret en plikt til å foreta nødvendige justeringer i årsbudsjettet, jf. § 47 nr. 2, 3. ledd. Selv om loven på dette punkt nytter begrepet «de oppførte utgifter og inntekter», må det antas at det siktes til årsbudsjettets «grunnleggende elementer». Det kan derfor ikke antas at administrasjonssjefen mv. har en plikt til å orientere kommunestyret om justeringer som administrasjonssjefen selv kan håndtere innenfor de økonomiske fullmakter han er tildelt.

Kommuneloven åpner for å gi tilleggsbevilgninger, jf. § 47 nr. 2, 2. ledd. Tilleggsbevilgninger kan gjelde økninger i de økonomiske rammer for allerede vedtatte formål, eller gjelde helt nye formål det ikke tidligere er bevilget midler til. Tilleggsbevilgninger kan være aktuelt fordi slike er påkrevd, jf. § 47 nr.1, eller fordi slike bevilgninger er ønskelige av andre årsaker.

Som hovedregel er det ved justeringer i årsbudsjettet ikke anledning til fravike kravet om budsjettbalanse. Ved justeringer i årsbudsjettet som følge av svikt i budsjetterte inntekter, må derfor bevilgninger til formål reduseres og/eller budsjettets anslag for øvrige inntekter økes. Ved tilleggsbevilgninger gjelder tilsvarende at budsjettets inntektsside må øke og/eller bevilgninger til

andre formål reduseres. Loven gir departementet en åpning for under særlige forhold å tillate tilleggsbevilgninger uten at slike er dekket inn på årsbudsjettet.

Kommuneloven § 47 nr. 3 fastsetter at reglene for saksbehandlingen ved det opprinnelige budsjettvedtaket med ett unntak gjelder tilsvarende ved justeringer av årsbudsjettet. Dette innebærer at kommunestyrets vedtak om justeringer i årsbudsjettet skal skje på grunnlag av forslag fra formannskapet. Unntaket gjelder kravet om det alminnelige ettersyn, som kun gjelder i forhold til det opprinnelige budsjettvedtaket. Det er dermed ikke noe krav om at det må gå minst 14 dager fra formannskapet fremmer forslag til justeringer i årsbudsjettet, til kommunestyret behandler justeringsforslaget. Formannskapets innstilling, evt. også administrasjonssjefens, vil være offentlige når de(n) foreligger.

Om høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet å videreføre regelen som pålegger administrasjonssjefen eller kommunerådets leder å orientere kommunestyret dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret i forhold til de oppførte inntekter og utgifter. Departementet foreslo imidlertid enkelte endringer i utformingen av bestemmelsen. For det første ved at «de oppførte inntekter og utgifter» ble erstattet med «inntekts- og utgiftsrammer» i forhold til kommunestyrets budsjettvedtak. Endringen ble foreslått for å gjøre det tydelig at justeringer i oppførte inntekter og utgifter innenfor et underordnet organs økonomiske fullmakt, ikke medførte et krav om å orientere kommunestyret, heller ikke når kommunen internt nyttet betegnelsen årsbudsjett. For det andre ble uttrykket «vesentlig» foreslått tatt ut. Departementet antok at de endringer i årsbudsjettets innhold som ble foreslått i utkastet, ville innebære at alle justeringer i årsbudsjettet ville måtte anses som vesentlige. Kriteriet om vesentlighet ble dermed ikke ansett som hensiktsmessig.

Det ble også foreslått å videreføre bestemmelsen om at overskridelser av de angitte rammer for utgifter til bestemte formål ikke kan foretas før det er foretatt nødvendige justeringer i årsbudsjettet. Også her ble det foreslått visse endringer i utformingen av bestemmelsen ved at overskridelser ble relatert til kommunestyrets budsjettvedtak, og at «nødvendige endringer i budsjettet» ble erstattet med «balansert endring av budsjettet». Det ble dermed presisert at tilleggsbevilgninger ikke måtte forrykke balansen i årsbudsjettet.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ikke hatt merknader eller slutter seg til forslaget.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet har etter en nærmere vurdering av reglene om justering av årsbudsjettet, kommet til at forslaget slik det foreligger i høringsutkastet, kan reise tvil om kommunestyrets plikt til i visse tilfeller å foreta justeringer i årsbudsjettet. Reglene om årsbudsjettet krever at årsbudsjettet er realistisk. Dette kravet gjelder ikke bare ved fastsettelsen av årsbudsjettet, men også gjennom budsjettåret. Administrasjonssjefen eller kommunerådets leder har

en plikt til å orientere kommunestyret dersom det skjer endringer i forhold til budsjettets inntekter og utgifter. For å ivareta kravet om realisme bør kommunestyret på grunnlag av en slik orientering vurdere justeringer i årsbudsjettet. For å presisere hvordan kravet om realisme er å anse i en slik situasjon, foreslår departementet at kommunestyret får en plikt til å foreta justeringer i årsbudsjettet når orienteringen tilsier at justeringer påkrevd. Kravet om justeringer gjelder også ved overskridelser som er knyttet til utbetalinger som følge av rettslige forpliktelser.

De regler om saksbehandling som er gitt for vedtak om årsbudsjett, gjelder også ved justeringer av årsbudsjettet, dersom ikke annet er forutsatt. I de gjeldende regler er eneste unntak at innstilling til justering i årsbudsjettet ikke trenger ligge ute til alminnelig ettersyn. Departementet foreslår at denne unntaksbestemmelsen i loven knyttes direkte til bestemmelsen om det alminnelige ettersynet av innstillingen.

7.8 Nærmere om behandling av årsregnskapet og årsberetningen

Gjeldende rett

Årsoppgjøret, det vil si årsregnskapet og årsberetningen, skal behandles av kommunestyret. I henhold til budsjett- og regnskapsforskriftene skjer behandlingen på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget.

Kommuner kan det enkelte år ha et regnskapsmessig overskudd eller underskudd. Et regnskapsmessig overskudd kan oppstå som følge av at inntektene er blitt høyere enn anslått i årsbudsjettet eller at utgiftene er lavere enn budsjettet. Et regnskapsmessig underskudd vil ha sin forklaring i at inntektene er blitt lavere enn anslått i årsbudsjettet eller at administrasjonen har overskredet kommunestyrets bevilgninger. Etter § 49 i kommuneloven skal udisponerte midler ved regnskapsårets avslutning, det vil si et regnskapsmessig overskudd, føres til avsetning. Disponering av overskuddet kan skje så snart årsregnskapet er fastsatt. Et regnskapsmessig underskudd skal som hovedregel dekkes i årsbudsjettet innen to år etter at underskuddet oppsto. Under særlige forhold kan et underskudd dekkes over inntil fire år.

Om høringsutkastet

Departementet ser på det som en naturlig del av behandlingen av årsregnskapet å ta stilling til håndteringen av et regnskapsmessig overskudd eller underskudd. Det bør tas stilling til hvordan avvik skal håndteres snarest mulig etter at de er kjent. Departementet foreslo derfor at vedtaket til kommunestyret om årsregnskapet også må angi disponering av regnskapsmessig overskudd eller dekning av regnskapsmessig underskudd.

Kommuner kan etter gjeldende rett på samme tid ha underskudd som ikke er dekket inn, overskudd som ikke er disponert, og reserver fra tidligere år som ikke er endelig disponert. Departementet ser det slik at reglene om regnskapsmessig underskudd bør ta hensyn til at kommuner kan besitte betydelige reserver/overskudd fra tidligere år. For slike kommuner bør regelen være at underskuddet i årsregnskapet formelt og reelt kommer til fratrekk i reservene. Fordeling av underskudd utover det år regnskapet legges frem bør primært være en adgang kommuner som mangler reserver kan nytte seg av.

Adgang til inndekking av underskudd i de påfølgende årsbudsjetter vil derfor i første rekke omfatte kommuner som står helt uten overskuddsavsetninger eller med så små avsetninger at underskuddet truer kommunens evne til å overholde sine betalingsforpliktelser.

Etter kommuneloven er formannskapet tillagt et hovedansvar for økonomistyringen. Formannskapet har etter kommuneloven plikt til å behandle forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. Således ser departementet det som unaturlig at formannskapet ikke selv innstiller om årsregnskapet. Departementet foreslo derfor at kommunestyret selv vedtar årsregnskapet på grunnlag av innstilling fra formannskapet. Revisjonsberetningen og kontrollutvalgets desisjonsforslag skal følge innstillingen. Departementet ser imidlertid det slik at det fremdeles er nødvendig å fastsette nærmere regler om regnskapsfrister o.l. i forskrift.

Høringsinstansene

Høringsinstansene er generelt positive til departementets forslag.

Norges kommunerevisorforening uttaler bl.a.:

«Det er foreslått at formannskapet skal gi innstilling til kommunestyret på kommuneregnskapet. NKRF antar at dette er nødvendig for å kunne gi kommuneregnskapet og årsberetningen økt betydning. NKRF antar videre at kontrollutvalget skal uttale seg om kommuneregnskapet og årsberetningen, og at dette skal skje etter formannskapets behandling slik at kontrollutvalgets rapportering fortsatt går direkte til kommunestyret...»

KS uttaler bl.a.:

«Departementet drøfter nærmere om håndteringen av regnskapsmessig underskudd/overskudd og det foreslås at det i vedtaket til kommunestyret om årsregnskapet også må angis disponering av regnskapsmessig overskudd eller dekning av regnskapsmessig underskudd. Det er etter KS's syn viktig at en slik håndtering ikke fører til krav til justeringer i det budsjettåret man er inne i som får reelle utslag på aktiviteten. Hvis f.eks. kommunen har et disposisjonsfond som i all hovedsak er vedtatt brukt til å finansiere investeringer i det løpende budsjettåret, må ikke et regnskapsunderskudd fra forrige regnskapsår, føre til krav om å endre årets finansieringsvedtak. Da må fortsatt underskuddet kunne dekkes over neste budsjettår eller under særlige forhold i en lengre tidsperiode ut fra et eget vedtak i kommunestyret.»

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet foreslår at vedtaket til kommunestyret om årsregnskapet og årsberetningen også må angi disponering av regnskapsmessig overskudd eller dekning av regnskapsmessig underskudd. I den forbindelse foreslår departementet at det i kommunelovens bestemmelse om regnskapsmessig underskudd fastsettes at det kun er adgang til å fordele et underskudd over flere år når kommunen mangler tilstrekkelig avsetninger. Dermed blir det kun adgang til å fremføre et underskudd over flere år for kommuner som står helt uten overskuddsavsetninger eller med så små avsetninger at underskuddet truer kommunens evne til å overholde sine løpende betalingsforpliktelser. For øvrige kommuner skal et regnskapsmessig underskudd i årsregnskapet

komme til fratrekk i de frie reservene. Departementet vil på grunnlag av høringsuttalelsen til KS presisere at et regnskapsunderskudd ikke vil føre til krav om å endre et eventuelt budsjettvedtak om bruk av frie reserver i det år regnskapet legges frem.

Departementet foreslår at formannskapet skal innstille om årsregnskapet til kommunestyret. Dette har sammenheng med at formannskapet etter kommuneloven er tillagt hovedansvaret for økonomistyringen. Forslaget har også sammenheng med at departementet foreslår at kommunestyrets vedtak om årsregnskapet må angi disponering av regnskapsmessig overskudd eller dekning av regnskapsmessig underskudd. Dette er et spørsmål som innebærer politiske prioriteringer, og som derfor ikke bør ligge til kontrollutvalget.

Departementet foreslår at kommunestyret selv vedtar årsregnskapet på grunnlag av innstilling fra formannskapet. Dette gjøres ved at formannskapet på grunnlag av det fremlagte årsregnskap foreslår hvordan overskudd skal disponeres og underskudd dekkes, samt vurderer hvilke konsekvenser eventuelle avvik mellom årsbudsjett og årsregnskap skal ha for kommunens virksomhet. Formannskapet kan for øvrig ikke foreslå endringer i det fremlagte årsregnskap. Kontrollutvalget er etter kommuneloven kommunestyrets kontrollorgan, og skal følgelig fortsatt avgi revisjonsberetning med desisjonsforslag til kommunestyret, men med kopi til formannskapet før dette organet avgir innstilling til kommunestyret. Kontrollutvalget skal kontrollere at årsregnskapet er ført i henhold til lover og regler og om kommunestyrets målsettinger er oppfylt. Kontrollutvalget kan følgelig foreslå endringer i det fremlagte årsregnskapet dersom føringer er skjedd i strid med regelverket.

8 Nasjonale informasjonssystemer om kommunal økonomi og tjenesteproduksjon

8.1 Innledning

Informasjonssystemer skal registrere hendelser i året og stille sammen hendelsene på en måte som er relevant og interessant for beslutningstakerne. Formålet med informasjonssystemer er dermed at de skal lede til bedre beslutninger. Et regnskapssystem er et informasjonssystem over utgifter og inntekter, fordringer og forpliktelser. Innenfor tjenesteområder har en fagsystemer som registrerer og stiller opp informasjon om den enkelte tjeneste, eksempelvis om grunnskolen, om sosialtjenesten osv. Det kan skilles mellom lokale informasjonssystemer og nasjonale informasjonssystemer. I lokale informasjonssystemer vil hendelsene være registrert og stilt opp på en måte som tilfredsstiller behovene hos lokale beslutningstakere. I og med at behovene varierer lokalt, vil for eksempel budsjett- og regnskapsoppstillingene tilpasset de lokale behov måtte variere. Situasjonen vil være tilsvarende på tjenesteområder.

Det er flere årsaker til at oppstillinger som baserer seg på behov lokalt, ikke nødvendigvis er meningsfulle for andre enn kommunen selv. Oppstillingene vil variere betydelig mellom kommuner, og det vil dermed ikke være mulig å aggregere oppstillingene til å omfatte flere eller alle kommuner.

Et hovedanliggende i det kommunale budsjett- og regnskapssystem er å få frem hvor mye midler som er til disposisjon det enkelte år, og at utgifter som er ført opp er sikret finansiering. Slike oppstillinger som angir typer av inntekter og typer av utgifter knyttet til de ulike innsatsfaktorer, vil det i stor grad kunne oppnås enighet om mellom kommuner, og mellom kommunene og staten. Staten øver vesentlig innflytelse på hvor mye midler som står til disposisjon det enkelte år, og har også i den nasjonaløkonomiske styringen interesse av at rammene overholdes. Lovgiver bør derfor definere grunntrekkene i slike oppstillinger. Departementet viser i den forbindelse til kapittel 6.

Staten trenger også informasjon om kommunale tjenester og bruken av ressurser på de ulike tjenesteområder. Slik informasjon utgjør et nødvendig grunnlag for å kunne vurdere om nasjonale mål oppnås. Statens informasjonsbehov må derfor på en hensiktsmessig måte integreres i de lokale informasjonssystemer, slik at disse kan avgi oppstillinger som er tilpasset så vel lokale som nasjonale behov for informasjon. Et nasjonalt informasjonssystem vil være et system som ivaretar både lokale og nasjonale behov. I nasjonale informasjonssystemer er effektiv datautveksling mellom kommunesektoren og staten viktig. Systemet kan dermed frembringe aktuell, relevant og pålitelig offisiell statistikk som både staten og kommunene kan dra nytte av. Dataene bør gi grunnlag for analyser av kommunale utgiftsbehov og dermed underlag for inntektssystemet og kostnadsberegning av reformer. Datagrunnlaget vil og stå sentralt i den konsultasjonsordning mellom staten og kommunesektoren som nå er etablert.

Aktuelle og relevante data som er sammenlignbare mellom kommuner, er ikke bare nyttige for staten. Slike data er også et nødvendig grunnlag for kommunal planlegging og omstilling. Et best mulig nasjonalt informasjonssystem vil gi bedre sammenligningsgrunnlag mellom kommuner og dermed mulighet for å oppnå effektiviseringsgevinster.

8.2 Etablering av et nasjonalt sektorovergripende informasjonssystem

Gjeldende rett

I kommuneloven § 60 nr. 9 er det gitt en hjemmel for departementet til blant annet å fastsette forskrifter om regnskapsføring. Kommunal- og regionaldepartementet har med hjemmel i kommuneloven § 45 og § 60 nr. 9 fastsatt forskrifter for kommunale budsjetter og regnskaper. Disse er grunnlag for dagens rapportering av økonomidata fra kommunene til statlige organer.

I de kommunale budsjett- og regnskapsforskriftene har departementet fastsatt en obligatorisk kontoplan som skal nyttes av kommunene for fremstilling av det obligatoriske årsbudsjett, og ved fremstilling av det obligatoriske årsregnskapet. Den fastsatte kontoplan skal i første rekke sikre relevant statistikk og er bare delvis lagt opp i henhold til den enkelte kommunes organisering.

Forskrift om kommunal regnskapsføring er i hovedsak en forskrift for hvordan kommunale regnskaper skal stilles opp for statistiske analyseformål. Kommuneloven inneholder for øvrig ingen hjemmel for staten til å kreve data om økonomi og tjenesteproduksjon fra kommunene.

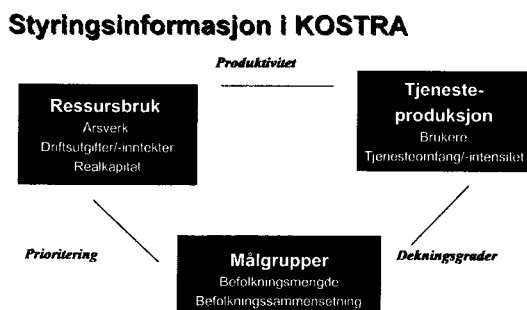
Innsamling av data om tjenester eller demografiske data er hjemlet i statistikkloven, eller i kommunal særlov, f.eks. sykehusloven. Etter statistikkloven § 3-2 og § 3-3 har Statistisk Sentralbyrå hjemmel for å avkreve data fra kommuner og andre for benyttelse til fremstilling av offisiell statistikk. Eksempel på en særlovbestemmelse er sykehusloven § 11 nr. 3 som gir Sosial- og helsedepartementet hjemmel til på generelt grunnlag å innhente informasjon om «fylkeshelsetjenesten». Andre særlover som gir hjemmel for statistikkinnhenting er lov om helsetjenestene i kommunene § 6-3, lov om sosiale tjenester § 2-5, lov om barneverntjenester § 2-3 og forurensningsloven § 49.

I noen grad blir data om økonomi og tjenester innhentet med grunnlag både i statistikkloven og i særlov.

I statistikkloven § 1-1 heter det at lovens formål er å «fremme effektiv produksjon av tjenlig statistikk gjennom regler for innsamling og bruk av opplysninger til statistiske formål og gjennom regler for Statistisk Sentralbyrås organisasjon og virksomhet». Det fremgår videre av § 2-2 at «Kongen kan pålegge [...] enhver å gi de opplysninger som er nødvendige for utarbeidelse av offisiell statistikk, så langt lovbestemt taushetsplikt ikke er til hinder for dette». Opplysninger som innhentes med hjemmel i statistikkloven skal kun offentliggjøres på aggregert nivå, slik at de ikke kan tilbakeføres til individnivå.

Om høringsutkastet

KOSTRA-prosjektet (Kommune-stat-rapportering) ble startet av Kommunal- og regionaldepartementet som en direkte oppfølging av stortingsmeldingen «Om forholdet mellom staten og kommunene» (St.meld. nr. 23 (1992-93)). Siktemålet med prosjektet er å forbedre eksisterende datagrunnlag om ressursbruk og produserte tjenester i kommunal sektor. For å oppnå dette er det nødvendig å knytte bedre forbindelser mellom de ulike informasjonssystemene. Dette gjelder så vel for systemene lokalt som sentralt. KOSTRA har som mål å utvikle en tverrgående og samordnet kjede for rapportering av økonomi- og tjenstedata mellom kommunene og staten. KOSTRA vil derved danne grunnlag for bedre sammenligninger og analyser enn det dagens rapporteringssystemer gir. I figur 8.1 illustreres hvordan data fra ulike informasjonssystemer foreslås stilt sammen.



Figur 8.1 Modell for sammenstilling av data fra informasjonssystemer i KOSTRA

De data som inngår i KOSTRA er i utgangspunktet alle typer data som er knyttet til virksomhet der kommuner er tillagt et ansvar, uavhengig av organisering. Data fra privat virksomhet som erstatter kommunal virksomhet blir derfor omfattet av KOSTRA.

I et lokalt informasjonssystem vil registreringene og oppstillingene være tilpasset lokale behov. Ved utformingen av oppstillingene lokalt, vil den valgte organisering i den enkelte kommune ha vesentlig betydning. Det er naturlig at oppstillingene tar utgangspunkt i den ansvarsfordeling som gjelder, og hva ansvaret omfatter. Dermed mister også oppstillingene sin relevans, så vel ved summering av data fra flere kommuner, som for sammenligninger på tvers av kommunegrenser. Skal sammenligninger kunne gjøres, og data fra flere kommuner kunne legges sammen, krever dette at hendelser i året registreres på en måte som muliggjør oppstillinger som er sammenlignbare mellom kommuner, selv om de rent lokale behovene og oppstillingene tilpasset slike behov er forskjellige. Denne ambisjonen griper inn i lokale informasjonssystemer og dermed lokale forhold. Det må vises varsomhet ved denne type inngripen slik at den ikke virker styrende på organiseringen og dermed svekker effektiviteten. Nasjonale informasjonssystemer kan imidlertid ikke opereres helt uten «forstyrrelser» lokalt. Det er av vesentlig nasjonal interesse å sitte med nødvendig informasjon om de ressurser som disponeres av kommunene, og det velferdstilbud ressursene utløser. De fleste kommuner vil også se seg tjent med muligheten for å kunne sammenligne seg med andre kommuner. Endelig har utviklingen innen informasjonsteknologi muliggjort langt mer fleksible IT-baserte regnskaps- og fagsystemer, med mulighet for å lage ulike fremstillinger tilpasset så vel interne som eksterne behov. Samlet sett anses gevinstene ved å legge føringer på hvordan hendelser i året skal registreres lokalt ut fra formålet om et helhetlig informasjonssystem, som langt større enn ulempene i form av en viss administrativ merbelastning lokalt som følge av slike statlige føringer.

Departementet la i høringsutkastet vekt på at KOSTRA, i tillegg til å være en modell for innsamling av data, også skal være et sentralt forum som på tvers av forvaltningsnivåer og sektorgrenser er med på å definere datagrunnlaget og gi grunnlag for å vurdere nødvendigheten og relevansen av informasjonen. KOSTRA har derfor en sentral plass i forhold til samordning og forenkling av styringsdialogen mellom forvaltningsnivåene. Informasjonsinnholdet i KOSTRA består i dag av data om kommunal ressursbruk, målgrupper og tjenester/brukere, men vil kunne videreutvikles med andre typer data. Vesentlig er, jf. foregående avsnitt, at hen-

delsene (data) blir registrert etter en felles struktur. Dataene kan da bli koplet sammen til relevant informasjon som nøkkeltall for prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet osv. Nytteverdien av nasjonale informasjonssystemer henger nøye sammen med informasjonens aktualitet. Hvis det går lang tid mellom perioden informasjonen gjelder for og tidspunktet når informasjonen er tilgjengelig, blir det vanskeligere å bruke informasjonen direkte i styringen. Departementet ønsker å nytte informasjonsteknologi aktivt for å styrke aktualiteten. Det blir utviklet en ny infrastruktur for informasjonsutvekslingen mellom forvaltningsnivåene. Det er behov for standardiserte løsninger med entydige definisjoner som grunnlag for datafangst i kommunene, overføring av data til SSB og tilbakeføring av sammenstilte nøkkeltall til kommunene. I prosjektfasen har prinsippet vært at data for et år skal være innrapportert innen den 15. februar det etterfølgende år. Nøkkeltall skal tilbakeføres kommunesektoren innen den 15. mars.

Departementet mente at et såvidt omfattende rapporteringssystem som KOSTRA innebærer, burde sikres en tilfredsstillende lovforankring. Kommuneloven § 59 nr. 6 gir i dag hjemmel til å kreve «at kommuner og fylkeskommuner gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Departementet har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter». Det er imidlertid presisert at hjemmelen ikke gir adgang til å stille krav om generelle og løpende rapporteringsordninger. Denne bestemmelsen er derfor klart utilstrekkelig som hjemmel for å etablere informasjonssystemer som KOSTRA.

Kommuneloven § 60 nr. 9 gir departementet hjemmel til å gi forskrift om regnskapsføring. Bestemmelsen er tolket utvidende slik at hjemmelen også omfatter oppstillinger. Departementet anser det som usikkert om hjemmelen også vil omfatte tilleggsoppstillinger som helt eller delvis er basert på regnskapsopplysninger, slik tilfellet vil være innenfor KOSTRA-systemet. Uansett er det klart at data som ikke eller kun i liten grad baserer seg på regnskap vil falle utenom. Statistikkloven gir hjemmel for å avkreve data. Begrensningene gjelder data som ikke avkreves for utarbeiding av offisiell statistikk. Det vurderes som lovteknisk uryddig å innta hjemmel for avkreving av data for andre formål enn statistikkformål i statistikkloven, da dette vil falle utenfor formålet med loven. Departementet mente derfor at det var uaktuelt å nytte statistikkloven som hjemmelsgrunnlag for en innhenting av informasjon i KOSTRA.

Departementet foreslo på ovennevnte bakgrunn at det ble tatt inn en bestemmelse i kommuneloven som ga departementet hjemmel til å be om data om kommunal ressursbruk og tjenesteproduksjon fra kommunene. Verken oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene eller de teknologiske muligheter ved kommunikasjon ligger fast. Reglene om datautveksling mellom forvaltningsnivåene bør være fleksible i den forstand at de fanger opp endringer i samfunnet. Departementet foreslo derfor at nærmere regler om hvordan informasjon skulle frembringes, stilles opp og avgis, ble gitt i forskrift.

Høringsinstansene

Høringsinstansene er i hovedsak enige i departementets forslag. De som kommenterer forslaget har bemerkninger til detaljeringsgraden i lovhjemmelen og hvordan omfanget av rapporteringen skal formuleres i den foreslåtte lovregelen. Nedenfor er tatt med et utvalg av synspunkter.

Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring (NKK) sier i sin høringsuttalelse at:

«NKK er enig med departementet og støtter forslaget. NKK mener KOSTRA er et viktig virkemiddel for å få til effektiv økonomistyring i kommunene. Like viktig i KOSTRA er den forenkling som skjer og skal skje. Uten slik forenkling vil kvaliteten på det som rapporteres påvirkes negativt. KRD har et stort ansvar for å sørge for at fagdepartementene får sin informasjon om kommunene gjennom KOSTRA. Det er meget viktig at departementets ambisjon om å rapportere tilbake til kommunene innen fire uker (15. mars) blir virkeliggjort.»

Oslo kommune uttaler følgende:

«Oslo kommune er enig i at det er gode grunner til å ha et rapporteringssystem som gir muligheter for å sammenligne ulike kommuner. Et viktig poeng når det lages slike systemer, er at de er til nytte både for staten og kommunene. Utviklingen av KOSTRA har resultert i et

system som oppfyller dette, og det kan være grunn til å gjøre dette obligatorisk for kommunene.»

Kommunenes sentralforbund bemerker:

«Ikke helt overraskende blir krav og normer som er kjent fra KOSTRA-arbeidet innarbeidet i egen lovparagraf. Detaljene i det endelige regelsettet kan vi imidlertid ikke ta stilling til før utkast til forskrifter foreligger. Det er viktig at KOSTRA blir hva man har lagt opp til, et informasjonssystem som skal bedre informasjonsflyten mellom kommunesektoren og staten, effektivisere denne med rasjonelle IT-løsninger, men samtidig også ha på seg et krav til forenklinger og færre rapporteringsordninger enn i dag. I prosjektet er det også blitt understreket kravet til relevant informasjon også for kommunene og raske tilbakemelding av data. Dette siste har stor betydning i arbeidet med å bedre kommunenes økonomistyringssystemer.»

Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sier:

«Vi er enig med departementets oppfatning om at det bør tas inn regler for avgivelse av data fra kommuner/fylkeskommuner direkte i kommuneloven, men etter vår vurdering bør disse kun omfatte data fra kommunale virksomheter som ikke er egne juridiske enheter, og som avlegger regnskap i henhold til kommunale budsjett- og regnskapsforskrifter.»

Høringsuttalelsen fra Norsk lærerlag lyder:

«Norsk lærerlag knytter store forventninger til KOSTRA. Vi er opptatt av nasjonale minstestandarder innenfor skole- og barnehagesektoren, og ønsker derfor velkommen et rapporteringssystem som vil gjøre det mulig å fremskaffe pålitelig og sammenlignbare data om ressursbruk og tjenesteproduksjon i ulike kommuner. Det er også positivt at rapporteringssystemet vil fange opp resultater innenfor privat tjenesteproduksjon. Vi håper at dette vil kunne bidra til å nyansere bildet av private velferdstilbud som kvalitativt bedre og mer kostnadseffektive enn offentlige tjenester. Norsk lærerlag støtter på denne bakgrunn departementets forslag om å lovfeste rapportering til staten gjennom KOSTRA, og forventer at våre tillitsvalgte gis den nødvendige opplæring i systemet.»

Uttalelsene fra Norges kommunerevisorforbund (NKRF) og Norsk lærerlag viser imidlertid at det er noe uklarhet om forståelsen hva som er omfattet av KOSTRA. Departementet vil derfor legge vekt på å presisere hva som reguleres i kommuneloven i spesialmotivene til bestemmelser.

Departementets vurdering og konklusjon

På bakgrunn av de uttalelser som er kommet inn opprettholder departementet forslaget i høringsnotatet om at KOSTRAS krav til informasjonsinnhenting forankres i kommuneloven.

9 Kommunale låneopptak

9.1 Innledning

Dersom en går langt tilbake i tid finner en at lånefinansiering av tiltak i kommunene forekom unntaksvis. Hovedregelen var at utgifter til investeringer ble finansiert av årets inntekter eller oppsparte midler. Etter 1954 har en sett en utvikling med økende gjeldsbelastning. De senere år har låneopptak vært den klart viktigste finansieringskilde for kommunale investeringer, uavhengig av type investering.

I praksis er lån metoden kommuner har for å fordele en utgift utover kalenderåret, når en ser bort fra oppsparing i forkant av utgiften. Departementet foreslår i kapittel 4 at det finansielle system beholdes, og foreslår et fortsatt lovfestet balansekrav. Det er derfor fortsatt behov for å vurdere hvilke tilfeller og typer utgifter som kan holdes utenom kravet til årlig balanse mellom inntekter og utgifter, og i stedet fordeles over flere år. Departementet vil i dette kapitlet vurdere i hvilke tilfeller det er forsvarlig å fordele utgifter utover kalenderåret gjennom å oppta lån, og hvordan fordelingen bør skje i form av låneavdrag. I tillegg behandles også adgangen til å oppta likviditetslån, dvs. lån for å håndtere tidsforskyvninger mellom ut- og innbetalinger.

9.2 Gjeldende rett

Kommuneloven § 50 regulerer uttømmende hvilke formål det er adgang for kommuner til å ta opp lån til. Når kommuner vedtar å oppta lån, må vedtaket angi hvordan lånet skal avdras. Dette kravet må sees i sammenheng med kommunelovens bestemmelse om økonomiplan, jf. § 44 nr. 1 annet punktum, som sier at økonomiplanen skal legges til grunn i kommunenes planleggingsvirksomhet, og nr. 2 annet punktum, som bestemmer at økonomiplanen skal ha en oversikt over kommunens samlede gjeldsbyrde og garantiansvar, og «over utgifter til renter og avdrag i planperioden.» Dette betyr at renter og avdrag må innarbeides i økonomiplanen før det kan tas opp lån.

Alle vedtak om å oppta lån skal godkjennes av departementet, jf. kommuneloven § 50 nr. 8. Fylkesmannen er delegert myndighet til å godkjenne kommuners vedtak om låneopptak. Ved godkjennelsen må blant annet den samlede gjeldsbyrde vurderes, slik at den ikke er større enn det som er forsvarlig ut fra balansen i årsbudsjett og økonomiplan, jf. kommuneloven § 50 nr. 6.

Lån kan tas opp til kapitalformål og til konvertering av eldre gjeld, jf. kommuneloven § 50 nr. 1. første punktum. Med «kapitalformål» menes først og fremst alle typer kapitalgjenstander som ikke er forbruksgjenstander, som for eksempel fast eiendom, maskiner og aksjer. Med «egne» siktes det til kapitalgjenstander kommunen selv reelt sett disponerer. Det som faller utenfor låneadgangen er driftsformål. Departementet har også fortolket lånebestemmelsen til å omfatte finansiell leasing.

Med «konvertering» menes at et lån kan ombyttes med et annet, gjerne på endrede betingelser, men det kan ikke skje noen utvidelse av gjelden.

Adgangen til å ta opp lån til kapitalformål hvor kommunen *ikke er eier*, er mer begrenset. Et slikt låneopptak kan skje når lov eller stortingsbeslutning forutsetter kommunal finansiering, jf. kommuneloven § 50 nr. 1 annet punktum bokstav a. Kommuneloven § 50 nr. 2 og nr. 3 regulerer opptak av lån for å sikre full forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning for egne ansatte, og kommunenes mulighet for å slutte seg til overføringsavtalen. Dette innebærer at det lovlig kan opptas lån for å finansiere underdekning i pensjonsordning når selvstendig pensjonskasse oppløses, og pensjonsordningen overføres til et forsikringsselskap.

Kommuneloven har ingen regler om kommuners adgang til å låne ut midler kommunen selv disponerer. Kommuner vil ut fra de sedvanerettslige reglene om offentlige organers private autonomi, i stor utstrekning kunne låne ut midler de selv disponerer. Begrensninger kan imidlertid følge av lov om offentlig støtte (lov av 27.11.92 nr. 117). Kommuneloven § 50 setter kun begrensninger der kommunen må ta opp lån, enten til kommunens egne formål eller til videreutlån.

Kommuner har anledning til å ta opp tre typer av likviditetslån. For det første når slikt lån er nødvendig på grunn av forskyvninger mellom inn- og utbetalinger i budsjettåret, jf. kommuneloven § 50 nr. 4 andre punktum. Slike lån skal gjøres opp, det vil si innfris, før regnskapsavslutning. For det annet kan kommunen ta opp et likviditetslån tilsvarende et regnskapsmessig underskudd, jf. kommuneloven § 50 nr. 4 tredje punktum. Dette er et unntak fra lovens hovedregel når det gjelder likviditetslån. Lån tilsvarende underskuddet skal avdras i takt med den vedtatte plan for inndecking av underskudd. Lånet skal dermed avdras over maksimalt 4 budsjettår. For det tredje kan kommunen ta opp lån for forskuttering av statlig refusjon når det foreligger statlig tilsegn om refusjon, jf. kommuneloven § 50 nr. 1 annet punktum bokstav b. Bestemmelsen gjør det blant annet mulig for kommuner som ønsket det, å forsere statlig vedtatte vegprosjekter.

Samtlige fylkeskommuner, og de langt fleste kommuner har i dag inngått bankavtaler med en eller flere banker. Blant de forhold avtalen normalt regulerer, er kommunens trekkrettigheter, det vil si kommunens adgang til å oppta kortsiktige likviditetslån. Bankavtalene er dermed forhåndstilsagn om opptak av likviditetslån. Departementet godkjenner årlig denne type likviditetslån for nærmest samtlige fylkeskommuner, og fylkesmennene gjør tilsvarende for kommunene.

Forskriften om avdragstid og andre lånevilkår (forskrift av 01.01.1993 nr. 4032) bestemmer at avdragstid for lån til kapitalformål skal stå i forhold til låneobjektets levetid, men ikke lenger enn 40 år. Lånet skal avdras ved like store årlige avdrag i lånets løpetid, det vil si serielån. Forskriften åpner for at det kan avtales hel eller delvis avdragsfrihet ved låneopptak, dersom det i budsjett og regnskap foretas avsetninger til innfrielse av lånet. For lån tatt opp i Den Norske stats Husbank gjelder ikke kravet om avsetning. Når det gjelder lån i forbindelse med inndecking av underskudd etter kommuneloven § 50 annet ledd, skal avdrag og eventuelle avsetninger til sammen minst tilsvare den årlige vedtatte inndecking. Forskriften inneholder også regler om lånefond.

9.3 Sentrale hensyn knyttet til lån som finansieringsform

Det finansielle ansvarsprinsipp tilsier at den som har nytte av en vare/tjeneste også bør ta kostnaden knyttet til varen/tjenesten. Prinsippet kan anvendes i forhold til en forbruksprofil mellom personer innenfor en generasjon, og i forhold til en forbruksprofil mellom generasjoner.

Anskaffelser som fullt ut forbrukes i året, bør fullt ut betales av årets inntekter. Ved anskaffelser av varig verdi, det vil si som gir et positivt bidrag til tjenestetilbudet over lengre perioder, slik som bygninger, større maskiner mv., bør også betalingen kunne gjenspeile denne fordelingen. Dette ved at betalingen for anskaffelsen fordeler seg over eiendelens levetid.

Lånefinansiering er med dagens system det instrument kommuner har for å fordele betaling for en vare over tid. Betalingen skjer ved årlige låneavdrag. Det finansielle ansvarsprinsipp er dermed ikke til hinder for at anskaffelser av varig verdi bør kunne lånefinansieres. Å finansiere kommunale tiltak ved lån vil alltid medføre en reduksjon i tjenestetilbudet på lang sikt. Dette fordi deler av kommunens inntekter må dekke betaling til kommunens långivere for at disse stiller midler til rådighet for kommunen. Dette er midler som ellers kunne vært satt direkte inn i tjenestetilbudet.

Kommunelovens regler om økonomisk forvaltning bør bidra til sunn og god økonomistyring. Etter departementets oppfatning er det vanskelig å gi noen entydig og god definisjon på «effektiv kommunaløkonomisk styring». De fleste vil likevel være enig om at en økonomisk styring som sikrer et stabilt velferdstilbud på kort og lang sikt, og som sikrer at kommunen ved inngangen til ny budsjettperiode ressursmessig minst står like godt rustet til å løse velferdsoppgavene som ved inngangen til foregående budsjettperiode, er kriterier som bør være oppfylt.

Gjennom å begrense låneadgangen, hindrer en kommuner fra å redusere formuen ved å oppta lån som ikke nyttes til å øke kommunens formue. Slik sett bidrar et forbud mot å finansiere den løpende drift ved lån til en god kommunaløkonomisk styring. Forbudet sikrer imidlertid ikke bevaring av formuen. Dette sikres kun dersom det i loven stilles krav om at formuen årlig skal opprettholdes, blant annet ved at det avsettes midler for å erstatte alt kapitalslit. Departementet har tidligere ikke funnet tilstrekkelig tungtveiende argumenter for å fastsette et slikt absolutt krav i loven. I stedet skal kommunestyret vurdere «nødvendige avsetninger», jf. kommuneloven § 46 nr. 2.

Uten låneregulering vil kommunal sektor gjennom å oppta store lån kunne legge seg på et aktivitetsnivå det på sikt ikke er rom for ut fra kommunens inntekter. Resultatet kan i sin ytterste konsekvens bli at kommunen må innstille sine betalinger, eventuelt at staten må fatte vedtak om betalingsinnstilling fra kommunens side. Det vil være et mål både fra statlig og kommunal side å unngå slike situasjoner.

Noe under halvparten av de årlige kommunale investeringer er finansiert gjennom bruk av lån. Dette tilsvarer om lag 5 prosent av de samlede investeringer i samfunnet. Selv om bruk av lån begrenses til investeringer, vil nivået på kommunale låneopptak gi seg klare utslag på totaløkonomien.

9.4 Kommuners adgang til å ta opp lån

9.4.1 Innledning

Om høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet enkelte endringer i lånebestemmelsen.

- Det ble foreslått at opptak av lån til egne «kapitalformål» ble erstattet med opptak av lån til «egne investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk» (avsnitt 9.4.2).
- Det ble videre foreslått tatt inn i loven et krav om at lånetiltaket skal være ført opp i årsbudsjettet (avsnitt 9.4.3).
- Videre at låneadgangen ved konvertering av eldre lånegjeld ble utvidet til å omfatte innfrielse av garantiansvar når slike lån er påkrevd (avsnitt 9.4.4).
- Bestemmelsen om likviditetslån utvides til også å gi adgang til å inngå avtale med kredittinstitusjon om likviditetstrekkrettigheter (avsnitt 9.4.5).
- Det ble foreslått en utvidet adgang til å oppta lån til videreutlån og forskuttering (avsnitt 9.4.6).
- Endelig ble det foreslått inntatt overordnede regler om avdragstid for lån og andre lånevilkår (avsnitt 9.4.7), samtidig som departementets hjemmel til å gi forskrift om nevnte forhold ble opphevet.

Kommuneloven har i § 50 nr. 2 regler som gjør at en kommune i noen tilfeller kan ta opp lån for å sikre full forsikringsteknisk dekning i pensjonsordninger for egne ansatte når kommunen vil flytte pensjonsordningen fra egen pensjonskasse til et forsikringsselskap. I kommuneloven § 50 nr. 3 heter det videre at en kommune på visse vilkår kan ta opp lån for å sikre den forsikringstekniske dekning i pensjonsordningen forvaltet av et forsikringsselskap. Disse to regelsettene kom inn i loven juni 1998. Fortsatt er situasjonen at flere kommunale pensjonskasser har forsikringsteknisk underdekning. Departementet så derfor ingen grunn til å gjøre endringer i disse to regelsettene. Departementet foreslo at bestemmelsene ble videreført som henholdsvis ny § 50 nr. 3 og nr. 4.

Nåværende kommunelov § 50 nr. 8 bestemmer at alle kommunale låneopptak krever statlig godkjenning. Departementet foreslo at den automatiske godkjenningen ble erstattet med en betinget godkjenningsordning. Reglene om betinget statlig kontroll og godkjenning ble foreslått tatt inn i ny § 59 a. Bestemmelsen er nærmere kommentert i kapittel 13. Departementet foreslo likevel at ny kommunelov § 50 nr. 9 skulle ha en regel som påla kommuner å sende vedtak om låneopptak til departementet til orientering.

Nåværende kommunelov § 50 nr. 9 inneholder en bestemmelse som gir departementet rett til å gi forskrift om disposisjoner som innebærer valutarisiko for kommunene. Bestemmelsen ble foreslått tatt inn i en ny § 52 om finansforvaltning, og omhandles nærmere i kapitel 11.

Høringsinstansene

Et stort flertall av høringsinstansene støtter departementets høringsforlag til nye låneregler i kommuneloven, eller tar forslaget til etterretning. Det er kun et fåtall av høringsinstansene som har merknader til enkeltheter i forslaget.

Kommunesektoren er i stor utstrekning positive til den gjennomgangen som lånereglene var gjenstand for i høringsutkastet. Det er 31 kommuner som har uttalt seg i tilknytning til forslaget til låneregler. Av disse er det 26 kommuner som støtter forslaget, 4 er nøytrale og en kommune er ikke enig i forslaget. Enkelte kommuner har likevel kommentarer til enkeltheter i høringsutkastet.

Det er 11 fylkeskommuner som har uttalt seg om lånereglene. 10 fylkeskommuner støtter departementets forslag og en fylkeskommune tar forslaget til etterretning.

Det er videre 18 fylkesmenn som har kommet med høringsuttalelse omkring dette spørsmålet. Fylkesmennenes høringsuttalelser går entydig i retning av å støtte departementets forslag. Enkelte embeter har imidlertid forslag til små endringer.

Blant departementene er det kun *Justisdepartementet* som har hatt merknader til lånereglene.

Av de organisasjonene som har uttalt seg, er Kommunenes Sentralforbund, Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring (NKK) og Kommunalbanken i hovedsak enig i departementets synspunkter. Husbanken har pekt på flere forhold i tilknytning til lånereglene i de tilfellene lån blir benyttet til boligfinansiering. Banken foreslår enkelte endringer i departementets forslag.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementets forslag til regler om kommuners adgang til å oppta lån, ble godt mottatt i høringsrunden. Det er ingen høringsinstanser som er direkte imot departementets forslag, men flere har merknader til enkeltheter i forslaget. Ut fra det som fremgår av høringsuttalelsene, er det etter departementets oppfatning få forhold som tilsier at ikke hovedtrekkene i forslaget i høringsutkastet bør følges opp. De enkelte bestemmelser blir nærmere gjennomgått i det følgende.

9.4.2 Opptak av lån til egne investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler

Om høringsutkastet

Etter nåværende kommunelov § 50 nr. 1 kan kommuner ta opp lån til egne «kapitalformål», men ikke til driftsformål.

Låneadgangen er således knyttet opp til kommunens egne anskaffelser. Anskaffelser foretatt av andre faller derfor i utgangspunktet utenfor de formål kommuner kan lånefinansiere. Det formelle eierforholdet kan ikke uten videre legges til grunn ved vurderingen av uttrykket «egne anskaffelser». Mer avgjørende enn det formelle eierforholdet, er hvem som er å betrakte som eiendelens reelle eier. Her er disposisjonsrett, herunder ansvaret for forpliktelser og fordringer knyttet til eiendelen av avgjørende betydning. Departementet foreslo at forholdet presiseres i lovteksten, ved uttrykket «til eget bruk» (jf. ny kommunelov § 50 nr. 1 første punktum).

Departementet og fylkesmennene får årlig saker til behandling hvor kommuner søker å lånefinansiere driftsformål. Det er derfor naturlig å ta opp til

vurdering om det bør kunne lånes til driftsformål. Etter departementets oppfatning er det ingen vesentlige forhold som taler for å finansiere den løpende drift ved lån. Departementet mente lån til drift i hovedsak ville svekke den kommunaløkonomiske styring. Denne typen lån vil også svekke den nasjonaløkonomiske styringen og dermed lede til en ineffektiv bruk av samfunnets samlede ressurser over tid. Departementet viste også til at kommunalkomiteen ved behandling av Ot.prp. nr. 41 (1997-98), Innst.O. nr. 42 (1997-98) uttalte følgende:

«Komiteen vil understreke at det er et viktig prinsipp at kostnadene til løpende drift skal finansieres av løpende inntekter.»

Departementet foreslo på bakgrunn av dette at kommuner fortsatt blir avskåret fra å finansiere sin løpende drift ved opptak av lån.

I mange tilfeller vil det være vanskelig å vurdere om formålet gjelder den løpende drift. Eksempelvis vil det være vanskelig å foreta en korrekt grensdragning mellom alminnelig vedlikehold av bygninger og anlegg, og opprustning av slike. Departementet og fylkesmannen er derfor gjennomgående tilbakeholdne med å nekte godkjenning av lån til vedlikehold med henvisning til at dette er et driftsformål. Tilstrekkelige bevilgninger til alminnelig vedlikehold innenfor driftsrammene, bidrar etter departementets oppfatning til god kommunaløkonomisk styring. Departementet fant derfor grunn til å presisere at finansiering av tiltak som kun tar sikte på å opprettholde verdien av bygningen eller anlegget, altså løpende vedlikehold, ikke bør fordeles over år. Det er viktig å understreke at tiltaket må ha en varig verdi. Departementet foreslo at dette presiseres i lovteksten med ordene «finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler», (jf. ny § 50 nr. 1 første punktum).

Eiendeler inndeles ordinært i omløpsmidler og anleggsmidler. Omløpsmidler vil være eiendeler som er fullt ut likvide eller som enkelt kan omsettes i likvide midler, samt kortsiktige fordringer, det vil si fordringer av mindre enn ett års varighet. Dette kan være kontanter, bankinnskudd og kundefordringer, men også ihendehaverobligasjoner og aksjer som inngår i handelsporteføljen (overskuddslikviditeten). Anleggsmidler vil for kommuner i hovedsak være fast eiendommer og større utstyr, men her inngår også utlån, aksjer og andeler.

Kommuner og fylkeskommuner er i dag ikke avskåret fra å oppta lån til kjøp av aksjer. Departementet vurderte i høringsutkastet om det fremdeles burde være adgang til lån til kjøp av aksjer. Når det gjelder spørsmålet om når det er adgang til å oppta lån for å finansiere et aksjekjøp etter dagens regler, må det foretas en vurdering av om aksjeposten er naturlig å klassifisere som omløpsmidler eller anleggsmidler. Det er uklart om gjeldende regler åpner for å oppta lån for å kjøpe aksjer ut fra et rent økonomisk formål, tilsvarende det formål en har ved plassering av overskuddslikviditet. For eksempel å lånefinansiere kjøp av en større aksjepost i kraftselskaper, transportselskaper eller øvrig næringsvirksomhet.

Formålet med kommunelovens regler om låneopptak er å åpne for å kunne fordele betaling ved større anskaffelser over en lengre periode enn ett år. Dette kan være nødvendig av praktiske årsaker ut fra anskaffelsens kostnad for kommunen. Bruk av lån kan også være fornuftig ut fra at anskaffelsen

har verdi ut over året og at betalingen for anskaffelsen bør skje i henhold til anskaffelsens levetid. Verdien av en aksjepost avhenger i hovedsak av utviklingen i soliditet i selskapet. Prinsipielt kan det være riktig å fordele utgiftene ved kjøp av fast eiendom over eiendommens levetid gjennom å lånefinansiere kjøpet, selv om dette totalt sett vil være en dyrere løsning enn å finansiere kjøpet med egne midler. Tilsvarende resonnement er ikke rimelig å føre ved kjøp av aksjer. Dels fordi levetiden ikke er endelig og dermed at utgiften ikke lar seg fordele planmessig. Dels fordi kjøpet sjelden vil kreve store utbetalinger og derfor av praktiske årsaker ikke krever finansiering ved lån. Unntaket vil i hovedsak være kjøp av aksjer som foretas med et rent økonomisk formål. Dette kan være kjøp av børsnoterte aksjer, eller som angitt over, kjøp av aksjer i kraftselskaper.

Departementet fant ingen tungtveiende hensyn som taler for at kjøp av aksjer bør kunne finansieres ved opptak av lån, slik tilfellet er ved anskaffelser av fast eiendom og varige driftsmidler. Ved opprettelse av kommunale aksjeselskaper for ivaretagelse av ordinære kommunale oppgaver vil behov for aksjekapital være begrenset, og utbetalingen bør kunne dekkes av driftsinntektene. Aksjekapitalen vil normalt bare dekke en begrenset del av de investeringer selskapet må foreta. Resten må selskapet finansiere hovedsakelig gjennom lån. Kommuner vil ha adgang til å garantere for selskapenes lån, slik at selskapenes drift uansett ikke står i fare. Men slik garanti avhenger av at det ikke er tale om næringsvirksomhet.

Departementet foreslo derfor en presisering av gjeldende låneregler ved at lovlige langsiktige låneformål begrenses til «varige driftsmidler», (jf. ny § 50 nr. 1) når det gjelder kommuners egne anskaffelser. Dette medfører at lån til aksjekjøp ikke lenger vil være et lovlig låneformål. Dette forslaget må også ses i sammenheng med forslaget om en oppmyking av kravet til disponering av inntekter fra salg av aksjer, andeler og fast eiendom.

Departementet foreslo etter dette at regelen om låneopptak (ny kommunelov § 50 nr. 1) skulle gi kommuner rett til å ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk.

Høringsinstansene

Få høringsinstanser har hatt merknader til de foreslåtte presiseringene av «kapitalformål». *Fylkesmannen i Nordland* mener dog at det muligens bør presiseres ytterligere hva kommunene har adgang til å lånefinansiere. Et forhold som flere høringsinstanser tok opp var departementets forslag om at det ikke skulle være adgang til å lånefinansiere kjøp av aksjer. *Akershus fylkeskommune* uttaler at de ikke støtter departementets absolutte forbud mot å låne til aksjekapital. *Levanger kommune* påpeker at én konsekvens av at det ikke vil være anledning til å låne til aksjekjøp, vil være at det ikke lenger vil være mulig å lånefinansiere egenkapitalinnskudd i KLP, og dette kan skape problemer for noen kommuner dersom slikt blir nødvendig.

Kommunalbanken AS er delvis uenig i at det ikke skal være anledning til å låne til aksjekjøp. De uttaler følgende:

«Vi slutter oss til at kommunene ikke bør finansiere aksjekjøp med lån dersom aksjepostene klassifiseres som omløpsmidler. Aksjekjøp som derimot har et annet formål enn å være en del av kommunens over-

skuddslikviditet bør fortsatt kunne lånefinansieres. Enkelte kommuner vil eksempelvis av distriktpolitiske hensyn ønske å investere i lokale kraftselskaper og andre selskaper. Dersom investeringene også kan karakteriseres som anleggsmidler bør dette kunne lånefinansieres. Kommunalbanken vil for sitt vedkommende også vise til omdannelsen av Kommunalbanken til statsaksjeselskap med et ønske fra staten om at kommunene rimelig raskt kommer inn på eiersiden. Kommuner som fremover vurderer kjøp av aksjer i Kommunalbanken vil gjøre det utifra en strategi om å delta i et finansieringssamarbeid som har som formål å oppnå gunstigst mulig lånevilkår for kommunal sektor.»

Departementets vurdering og konklusjon

Kjøp av aksjer kan være et tiltak for å nå politiske målsettinger. Departementet ser det ikke som aktuelt å regulere adgangen til å foreta slike kjøp. Derimot bør det gjelde begrensninger på kommunenes adgang til å oppta lån for å foreta denne typen investeringer. Det betenkelige ved lån er at det er fremtidige generasjoner som får belastningen med disposisjonen. Lån bør derfor begrenses til tiltak som fremtidige generasjoner åpenbart nyter godt av. For aksjer er dette ikke åpenbart.

Kjøp av aksjer er alltid forbundet med en risiko, enten kommunene ønsker å handle aksjene på børsen eller kjøpe aksjer i lokale bedrifter av distriktpolitiske hensyn. Det vil ikke være mulig å skille mellom såkalte sikre aksjer og aksjer forbundet med risiko. Dersom det er ønskelig å støtte lokale bedrifter bør dette gjøres på andre måter. Departementet kan heller ikke se at kjøp av aksjer i Kommunalbanken eller egenkapitalinnskudd i KLP skal stå i noen særstilling, så lenge de nevnte selskapene har et økonomisk formål. Den tegning av aksjekapital som er nødvendig, når kommunale institusjoner organiseres som aksjeselskap, gjelder mindre beløp som må kunne dekket innenfor de årlige inntektsrammer. Ut fra en totalvurdering er departementet blitt stående ved at de mest tungtveiende grunner tilsier at kommuner ikke bør kunne ta opp lån til kjøp av aksjer.

Ut fra det som fremkom i høringsuttalelsene ser departementet ingen grunn til å endre forslaget i høringsutkastet om at det kun kan tas opp langsiktige lån til investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler for eget bruk.

9.4.3 Forholdet til årsbudsjettet ved opptak av lån

Om høringsutkastet

Det finansielle system innebærer at all bruk av midler må bevilges, også bruk av lånemidler. Så vel utgiften som foranlediget bruken av lånemidler som selve bruken av lånemidlene, fremgår dermed i prinsippet direkte av budsjettet. Dette synliggjør bruken av lånemidler på en enkel måte. All bruk av midler er dermed forankret i kommunestyrets bevilgningsvedtak, og kommunestyret kan enkelt kontrollere om administrasjonen har forholdt seg til bevilgningene. Departementet foreslo av den grunn at de formål som planlegges dekket ved lån må være ført opp i årsbudsjettet for at de skal kunne lånefinansieres. Det ble ikke ansett nødvendig å videreføre bestemmelsen i nåværende kommunelov § 50 nr. 6 om at den samlede gjeldsbyrde ikke må være større enn

det som er forsvarlig ut fra balansen i årsbudsjettet og økonomiplanen. Bestemmelsen ble ansett overflødig i tillegg til årsbudsjettsreglene i ny kommunelov §§ 45-47 som setter krav til balanse i budsjettet, og økonomiplanreglene i § 44 som setter krav til en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter og utgifter.

Høringsinstansene

Justisdepartementet og Fylkesmannen i Oppland mener at nåværende § 50 nr. 6 om at gjeldsbyrden ikke skal være større enn det som er forsvarlig ut fra budsjett og økonomiplan, bør opprettholdes.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet kan ikke slutte seg til at nåværende kommunelov § 50 nr. 6 om at gjeldsbyrden ikke skal være større enn det som er forsvarlig ut fra budsjett og økonomiplan, bør stå i lånebestemmelsen. Departementet anser bestemmelsen som overflødig i tillegg til årsbudsjettreglene som stiller krav til balanse i budsjettet og økonomiplanreglene som sier at planen skal gi en realistisk oversikt over forventede utgifter mv. På denne bakgrunn foreslår departementet å oppheve kommuneloven § 50 nr. 6. Lånebestemmelsen vil kun ha en regel som sier at lånetiltak må være ført opp i årsbudsjettet. Departementet vil ikke stille krav om at tiltaket er spesifisert ved særskilt bevilgning, kun at tiltaket ligger innenfor de investeringsrammer kommunestyret har fastsatt. Det enkelte kommunestyret må selv vurdere behovet for spesifisering ut fra lovens krav om årsbudsjettets oversiktighet og informasjonsverdi.

9.4.4 Opptak av lån for konvertering av eldre lånegjeld og innfrielse av garantiansvar

Om høringsutkastet

Kommuner har i dag adgang til å oppta lån til konvertering av eldre gjeld, jf. kommuneloven § 50 nr. 1 første punktum. Loven gir ikke adgang til opptak av lån for å konvertere andre langsiktige betalingsforpliktelser til ordinære lån. Det er likevel gjort unntak for underdekning i kommunale pensjonskasser og for manglende fondsdekning i kommunale pensjonsordninger, jf. kommuneloven § 50 nr. 2 og nr. 3.

Kommuneloven § 50 nr. 1 presiserer at kommuner har anledning til å konvertere eldre gjeld, og det fremgår av lovens forarbeider at det siktes til «lånegjeld». Konvertering av gjeld innebærer at ett eller flere av de vilkår som var bindende for begge parter i opprinnelig låneavtale, blir endret, eller at det blir inngått avtale med ny kredittinstitusjon om overføring av hovedstolen. I mange tilfeller er det gjort avtale om mulighet for å si opp avtalen før nye rentevilkår gjøres gjeldende. Dette regnes ikke som konvertering av lånegjeld. Konvertering av lånegjeld vil typisk være endring av avdragsperiode eller avdragsmåte. Også endring av rentebetingelser, dersom slike var avtalt å ligge fast i lånets løpetid, vil anses som konvertering av lånegjeld.

At finansforvaltningen skjer mest mulig rasjonelt og effektivt krever blant annet at kommunene løpende vurderer egen låneportefølje med hensyn til om kommunen oppnår optimale betalingsbetingelser. En slik overvåking medfø-

rer at det mer løpende kan være behov for å foreta konvertering av løpende lån. Etter gjeldende regelverk skal lån som opptas for konvertering av eldre gjeld vedtas av kompetent myndighet og i utgangspunktet godkjennes av departementet før de er gyldige, jf. kommuneloven § 50 nr. 8. Departementet har i sin praksis lagt til grunn at godkjenning likevel ikke er nødvendig dersom den avtalte avdragsprofil på konverteringslånet ikke avviker fra avdragsprofil på de(t) lån som er konvertert.

Med det prinsipielle utgangspunkt at lånereglene ikke må bidra til å forskyve utgifter ut i tid på en urimelig måte, er det vanskelig å se relevante argumenter for et generelt forbud mot å konvertere langsiktige betalingsforpliktelser til ordinær lånegjeld. Dette forutsatt at konverteringslånet selv ikke medfører en utsettelse av betaling sett i forhold til hva som var forutsatt i den konverterte betalingsforpliktelsen. Problemstillingen er først og fremst aktuell i forbindelse med garantiansvar som blir gjort effektivt for kommunen. Departementet foreslo derfor et tillegg i lovteksten ved at det sies at kommuner kan lånefinansiere innfrielse av garantiansvar der det er «påkrevd». Avdragsreglene må i tillegg sikre at denne form for konvertering ikke medfører noen urimelig forskyvning av betalingsforpliktelser.

Departementet foreslo at regelen om konvertering av eldre lånegjeld plasseres i kommuneloven § 50 nr. 2. Det er ikke ment å medføre noen realitetsendring at begrepet «lån» er byttet ut med «lånegjeld». Bestemmelsen gir også kommuner rett til å lånefinansiere innfrielse av garantiansvar der det er påkrevd.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen vesentlige merknader til departementets forslag til endringer.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet opprettholder forslaget i høringsutkastet. Det vil kunne reises spørsmål om når et låneopptak kan anses påkrevd i forbindelse med innfrielse av garantiansvar. Departementet antar at dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle, men legger til grunn at garantiansvar knyttet til mindre beløp og/eller knyttet til drift, for eksempel i form av en underskuddsgaranti, normalt ikke vil kreve et låneopptak.

9.4.5 Likviditetslån

Om høringsutkastet

Likviditetsformål skiller seg fra kapitalformål og driftsformål ved at de ikke knytter seg til bestemte anskaffelser. Likviditetslån har som eneste formål å utligne tidsforskyvninger mellom innbetalinger til kommunen og kommunens utbetalinger. Kommuneloven § 50 nr. 4 første punktum gir i dag kommuner adgang til å oppta likviditetslån. Forutsetningen er at lånet innløses senest ved regnskapsavslutningen, jf. bestemmelsens annet punktum. Dette kravet må ses i sammenheng med budsjettbalansekravet hvor løpende inntekter minst skal dekke løpende utgifter i året. Dersom dette kravet oppfylles vil det normalt ikke være noe behov for å oppta likviditetslån med løpetid ut over regn-

skapsåret. Unntaket er de tilfeller hvor driftsutgifter savner finansiering ved regnskapsavslutning, altså ved regnskapsmessige underskudd. Etter kommuneloven § 50 nr. 4 tredje punktum kan det derfor tas opp et likviditetslån tilsvarende det regnskapsmessige underskudd. Lånet må nedbetales i takt med den vedtatte plan for inndekning av underskuddet, maksimalt fire år.

Departementet foreslo i høringsutkastet endringer i bestemmelsen om likviditetslån. Kommuners måte å drive sin finansforvaltning på har utviklet seg betydelig i perioden siden gjeldende regulering av likviditetslån ble innført. Mens opptak av likviditetslån i tidligere tider ble forhandlet frem som særskilte kassakredittlån, har de fleste kommuner i dag forhandlet frem bankavtaler som blant annet gir adgang til trekkrettigheter innenfor avtalte rammer i avtaleperioden. Slike avtaler vil normalt redusere kommunens finanskostnader sammenlignet med tidligere ordning med særskilte kassakredittlån. Kommunene nytter også i noen grad trekkrettigheter i påvente av fast finansiering av investeringsutgifter. Departementet foreslår i kapittel 11 om finansforvaltning å lovfeste regler som gir kommuner adgang til å inngå konsernkontoavtaler med eller uten felles kapitalforvaltning. Tidspunkt for bruk av likviditetstrekkrettigheter vil variere avhengig av utforming av konsernkontoavtalene.

Departementet foreslo derfor ny kommunelov § 50 nr. 5 hvor kommuner gis adgang til å ta opp likviditetslån, eller inngå avtale med en kredittinstitusjon om likviditetstrekkrettighet.

Likviditetslån har som eneste oppgave å utligne svingninger mellom inn- og utbetalinger innenfor budsjettåret. Et eventuelt behov for likviditetslån ut over tidspunkt for avslutning av regnskapet indikerer at årets samlede utgifter har vært større enn inntektene. Departementet foreslår i kapittel 6 at kommunestyret, ved fastsettelsen av årsregnskapet, tar stilling til hvordan et regnskapsmessig underskudd skal dekkes inn. Dersom kommunen mangler reserver kan kommunestyret bestemme at likviditetslånet løper inntil underskuddet er dekket inn.

Departementet foreslo at den adgang kommunene i dag har til å forlenge likviditetslånet inntil underskuddet er dekket inn, videreføres i ny § 50 nr. 7 bokstav b annet punktum. Det ble videre foreslått at ny kommunelov § 50 nr. 7 bokstav b første punktum viderefører ordningen med at likviditetslånet skal være innløst senest ved fastsettelsen av årsregnskapet.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen merknader til forslaget.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet opprettholder forslaget i høringsutkastet.

9.4.6 Lån til utlån, forskuttering og tilskudd

Om høringsutkastet

a) Innledning

Selv om hovedtyngden av de lån som opptas av norske kommuner brukes til egne anskaffelser av eiendeler av varig verdi, søkes i noen grad opptatt lån hvor midlene skal overføres til andre. Dette kan gjelde opptak av formidlingslån til vanskeligstilte husholdninger i forbindelse med anskaffelser av boliger eller til en boligstiftelse kommunen selv har opprettet. Formålet kan også være å forskuttere finansieringen av en investering foretatt av et annet forvaltningsnivå, f.eks. at en kommune forskutterer finansieringen av et riksveganlegg. Endelig kan formålet være å finansiere et permanent tilskudd til en investering foretatt av et annet forvaltningsnivå eller av private.

Motivet for at en kommune ønsker å oppta lån for å finansiere en overføring til andre, kan være delt. Ved formidlingslån til vanskeligstilte kan motivet være å sikre husholdninger uten god kredittverdighet gunstige lånebetingelser, og dermed mulighet for å klare seg økonomisk uten å belaste kommunen. Motivet ved forskutteringer er i hovedsak av budsjetteknisk karakter. Selv om det er klart at den annen part på sikt er finansieringsmessig ansvarlig for investeringen, kan denne mangle nødvendig bevilgning til investeringen det år investeringen foretas. For eksempel kan det på statsbudsjettet være satt budsjettbindinger på investeringer til riksveganlegg, mens kommunen kan se seg i stand til å dekke investeringen midlertidig ved lån, inntil det er avsatt midler på statsbudsjettet til investeringen. Kommunen driver en form for finansieringsvirksomhet, men kan i beste fall håpe på å få dekket sine finansieringskostnader. I mange tilfeller vil kun det nominelle utlegget bli refundert.

Motivet for å finansiere tilskudd til andres investeringer gjennom lån kan være mer sammensatt. Dels kan motivet være at kommunen oppnår gunstige lånebetingelser enn private, jf. bankenes risikovekting av utlån. Motivet kan imidlertid også være å søke å realisere investeringer som ikke ville vært gjennomført uten tilskudd. Konkrete eksempler her er en kommune som ønsker et fylkesveganlegg i egen kommune, og fylkeskommunen selv ikke ser seg i stand til å finansiere anlegget fullt ut, eller tilskudd til et privat idrettsanlegg.

Kommuner og fylkeskommuner har adgang til å oppta lån for å finansiere forskuttering av statlig riksvegbevilgning, gitt at det foreligger statlig tilsagn om refusjon, jf. kommuneloven § 50 nr. 1 annet punktum bokstav b. I samme bestemmelse bokstav a er det adgang til å oppta lån til utlån eller tilskudd, når dette var forutsatt i lov eller stortingsbeslutning. Det er noe tvilsomt om dette kan tolkes som tilstrekkelig hjemmel for opptak av formidlingslån til vanskeligstilte husholdninger etter gjeldende rett.

b) Lån for videre utlån

Utlån representerer på lang sikt ikke noen netto belastning for kommunen økonomisk. Forutsetningen er at låntaker overholder avdragsterminene og minst betaler etter samme rentesats som kommunen oppnår på sine innlån. Dette er sjelden en fullt ut realistisk forutsetning. Kommuner må som andre påregne en kredittrisiko ved utlån av midler. Graden av risiko vil imidlertid

kunne variere betydelig. Etter departementets oppfatning kan eksistensen av en viss risiko ikke begrunne et fullstendig forbud mot å oppta lån for videre utlån. Samfunnsøkonomisk kan det være lønnsomt med en modell hvor kommunen formidler lånemidler fremfor at låntaker må gå direkte i markedet. Dette også etter at virkning av kredittrisiko er medregnet. Departementet antok at dette f.eks. er tilfelle ved formidlingslån til vanskeligstilte husholdninger. Misligholder en låntaker et formidlingslån, vil kommunen med dagens regnskapsregler få fordelt belastningen jevnt over lånets løpetid. Departementet ville normalt ikke anse dette som noen urimelig forskyvning av utgifter, selv om det prinsipielt kan anføres argumenter for at belastningen bør tas på det tidspunkt det er klart at utlånet blir misligholdt, slik tilfellet er for ordinære kredittinstitusjoner.

Utlån til næringsvirksomhet er i likhet med garantier for næringsvirksomhet antatt å være beheftet med særlig stor risiko, og er ingen direkte kommunal oppgave. Departementet foreslo i høringsutkastet at forbudet mot å stille garantier knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet videreføres. En generell adgang til å oppta lån til videre utlån vil gjøre det mulig å omgå garantiforbudet. Det ble derfor foreslått at ny bestemmelse i kommuneloven § 50 nr. 6 tredje punktum setter forbud mot videreutlån og forskuttering når mottakeren driver næringsvirksomhet. Begrepet skal ha samme meningsinnhold som det som i dag har vært lagt til grunn i kommuneloven § 51 nr. 1 annet ledd om kommunale garantier.

Departementet foreslo å videreføre prinsippet om at driftsinntekter minst skal dekke driftsutgiftene i året. En generell åpning for å oppta lån for videre utlån åpner for at kommunen kan omgå forbudet mot å låne til driftsformål. En kommune kan for eksempel overlate driftsoppgaver til et kommunalt aksjeselskap og finansiere selskapet gjennom å oppta lån for videre utlån til selskapet. Det er lite ønskelig å åpne for denne type utilsiktede tilpasninger til regelverket. Departementet foreslo derfor at forutsetningen for utlånet må være at lånemidlene skal finansiere varige tiltak, tilsvarende som for lån til kommunens eget bruk.

Departementet foreslår at ny kommuneloven § 50 nr. 6 første punktum skal gi kommuner rett til å ta opp lån til videre utlån, når midlene mottaker mottar skal nyttes til investeringer og mottaker ikke driver næringsvirksomhet.

c) Lån til tilskudd

Tilskudd til andre vil normalt gi en nettobelastning for kommunen. Det kan skilles mellom engangstilskudd og årlige tilskudd. En kommune kan stå overfor et valg om tilskudd til et privat idrettsanlegg skal ytes som et engangsbeløp, eller som årlige tilskudd. Nåverdien av de årlige tilskudd kan i sum svare til engangstilskuddet.

Et engangstilskudd finansiert gjennom lån vil redusere kommunens handlefrihet sammenlignet med en uforpliktende avtale om årlige tilskudd. Departementet anså hensynet til kommunens handlefrihet som vesentlig, og mener prinsipielt det er uheldig med bindinger på kommunestyret i forbindelse med de årlige bevilgninger.

Et særtilfelle vil være kommuner som ønsker å yte tilskudd til andre kommuners investeringer. Dersom en kommune, innenfor sine budsjettammer,

ikke finner rom for økt innsats på et eller flere av sine oppgaveområder, kan departementet ikke se at det er noen heldig løsning at andre kommuner går inn med tilskudd når oppgaven ligger utenfor kommunens ansvarsområde.

At departementet gikk inn for et generelt forbud mot å oppta lån for å finansiere tilskudd til andre, innebærer ikke at kommuner blir avskåret fra å kunne påta seg et økonomisk ansvar knyttet til investeringer foretatt av private mv. Det økonomiske ansvaret må imidlertid organiseres på annen måte enn gjennom opptak av lån. Kommunen kan finansiere tilskuddet gjennom sine løpende inntekter. Ønsker kommunen dette, kan kommunen også stille kommunal garanti for lån opptatt av andre. Årlig tilskudd til debitor må prioriteres innenfor kommunens inntekter i året.

Departementet foreslo etter dette at det ikke ble gitt noen åpning i kommuneloven for å oppta lån til tilskudd til andre.

d) Lån til forskuttering når det er gjort avtale om full refusjon

Med forskutteringsformål siktet departementet til utbetalinger kommuner foretar hvor det foreligger bindende avtaler om at kommunen vil få midlene tilbakeført i en senere budsjettperiode. Vanlig er at kommuner forskutterer riksveganlegg i påvente av konkrete statlige bevilgninger. I noen tilfeller refunderes kommuners nominelle utlegg, i andre tilfeller gis også en rentekompensasjon. Statlig refusjon med rentekompensasjon vil ha sterke likhetstrekk med en utlånsordning. Dersom kommuner tar opp lån for å finansiere forskutteringen av statlige riksveganlegg, vil realiteten være at kommunen tar opp lån for videre utlån. I motsetning til hva tilfellet normalt er ved utlån, nedbetales ikke lånet gradvis, men innløses fullt ut ved avtalens sluttidspunkt.

Etter kommuneloven § 50 nr. 1 annet punktum bokstav b har kommuner adgang til å oppta lån for å kunne forskuttere riksvegutbygginger, der staten har gitt tilsagn om refusjon av forskutteringen. Begrunnelsen for regelendringen har nettopp vært at slike forskutteringer ikke gir kommunen noen vesentlig økonomisk belastning. Når staten er avtalemotpart foreligger heller ingen risiko ved avtalen. Den belastning kommunene eventuelt vil ha, vil være renteutgifter i perioden dersom refusjonsbeløpet ikke er avtalt å dekke slike.

Adgangen til å oppta lån for forskuttering gjelder i dag bare når staten er avtalemotpart. Er en annen kommune avtalemotpart, åpner loven ikke for å oppta lån. Dette selv om det heller ikke her vil være tale om noen vesentlig finansiell risiko. En forskutteringsavtale med annen kommune vil heller ikke ha de samme betenkeligheter som et tilskudd, med hensyn til ansvarsfordelingen mellom kommunene, da finansieringsansvaret uansett vil ligge hos den som er ansvarlig for tiltaket.

Departementet foreslo derfor at ny bestemmelse i kommuneloven § 50 nr. 6 annet punktum skal gi kommuner full rett til å forskuttere der det er gjort avtale om full refusjon. Reglene tilsvare reglene for lån til videre utlån, ved at dette kun kan skje når mottakeren ikke driver næringsvirksomhet og midlene av mottaker skal brukes til investeringer.

Høringsinstansene

a) Lån til videreutlån

Husbanken har enkelte kommentarer til høringsutkastet når det gjelder lån til videreutlån. De uttaler at:

«Høringsutkastet drøfter i liten grad konsekvensene av at adgangen til å ta opp lån til videreutlån, utvides. Husbanken reiser spørsmålet om lovforslaget i prinsippet åpner for at kommunene kan drive allmen boligfinansiering. Vil det være mulig for en kommune, gjennom eksempelvis låneopptak i obligasjonsmarkedet, å formidle gunstige boliglån til den alminnelige boligkjøper eller boligeier i kommunen? Vil kommunen i så fall være å betrakte som en finansieringsinstitusjon og måtte fylle de krav og de regler som gjelder for slike?»

Vi vil også rette departementets oppmerksomhet mot den klage Bankforeningen har rettet mot Staten om Husbankens virksomhet. Efta-domstolen har som kjent sendt Bankforeningens klage tilbake til ESA for fornyet behandling. Et hovedpunkt i Bankforeningens argumentasjon er at Staten driver konkurransevridende bankvirksomhet når det gjelder ordinære boliglån, og at dette svekker norske bankers finansielle grunnlag ved at de får en mindre del av markedet for lån med pant i bolig. Lovverket kan på dette punkt leses slik at det åpner for at ikke bare Husbanken, men også kommuneforvaltningen, kan drive slik virksomhet, og da uten at Stortinget og Regjering fastsetter årlige begrensede utlånsrammer (...)

Etter Husbankens syn kan det være riktig å avvente eventuell lovendring på dette området til etter Bankforeningens klagesak til ESA er endelig avgjort. Skulle man likevel finne det riktig å fremme en lovendring nå, vil Husbanken sterkt tilrå at kommunenes mulighet til å ta opp lån til videreutlån til boligformål begrenses til personer og formål som vil ha problemer med å få lån eller få et tilstrekkelig gunstig lån i det private kredittmarkedet.»

Bankforeningen hevder at staten driver konkurransevridende bankvirksomhet når det gjelder ordinære boliglån gjennom Husbanken.

Husbanken finner også begrepet «næringsvirksomhet» som er benyttet i forslaget til ny kommunelov § 50 nr. 6 u hensiktsmessig.

«Så langt Husbanken kan vurdere, reiser begrepet «næringsvirksomhet» vanskelige avgrensningsspørsmål både av rent faktisk art og juridisk art. Eksempelvis kan nevnes at boligstiftelser regnes som næringsdrivende stiftelser etter stiftelsesloven. Overskuddet fra driften er skattefritt hvis formålet er ideelt etter skatteloven. En ideell stiftelse kan - på den annen side - også drive næringsvirksomhet av noe omfang uten at stiftelsen av den grunn betraktes som næringsdrivende. Disse forhold er gjenstand for helt konkrete vurderinger basert på virksomhetens formål, registrering, faktisk drift med mer. En virksomhet kan også endre karakter over tid avhengig av faktiske omstendigheter fra å være ideell til å drive næring.»

b) Lån til tilskudd

Flere høringsinstanser er uenige med departementets forslag i høringsutkastet om at det ikke skal kunne tas opp kommunale lån til tilskudd. *Kommunenes Sentralforbund* og *Søndre land kommune* mener at det bør tas inn regler som gjør det mulig å få lånefinansiert tilskudd som gis til organisasjoner/lag som i

samarbeid med kommunene dekker oppgaver som ellers tillegges den kommunale organisasjonen.

Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring er heller ikke enig med departementet i at det ikke bør være anledning for kommuner å ta opp lån til tilskudd til andre.

«Dette er etter NKKs oppfatning i dårlig samsvar med kommunens utvidede mulighet til å låne til forskuttering. Her er det åpenbare muligheter til å omgå reglene at man enten må gjøre adgangen til å forskuttere, til kun å gjelde statlige tiltak, som dagens regler, eller åpne for adgangen til å låne til tilskudd til andres investeringer. For å gjøre dette helt tydelig beskriver vi følgende situasjon: Reglene hindrer kommunene i å låne penger til å gi idrettslaget tilskudd til idrettslagets investeringer i idrettshall. Kommunen arrangerer en fullfinansiering på idrettslagets hånd, som forutsetter en forskuttering fra kommunen. Det avtales en konkret tilbakebetaling av det forskuttede beløp. Samtidig budsjetterer kommunen med et tilskudd til idrettslaget hvert år lik tilbakebetalingen av forskutteringen. Idrettslaget og kommunens krav på hverandre motregnes og i praksis har kommunen gitt idrettslaget et tilskudd som lånefinansieres. Det var ikke det departementet ville. Etter NKKs syn er det gode argumenter for å kunne lånefinansiere også tilskudd. Vi foreslår at det gis tilsvarende regler for dette som for videreutlån og forskuttering.»

Departementets vurdering og konklusjon

Når en ser bort fra staten selv, sikrer lovverket kommuner bedre lånebetingelser enn øvrige låntakere. Dette har sammenheng med kommuneloven § 55 som avskjærer muligheten for at kommuner kan tas under konkursbehandling eller selv åpne gjeldsforhandlinger. Kreditorerne har dermed full sikkerhet for sine fordringer. I tillegg kommer gjeldende ordning med statlig godkjenning av kommunale lånevedtak, jf. nåværende kommunelov § 50 nr. 8. Bankforeningene har i sin høringsuttalelse uttalt at en fjerning av denne ordningen vil innebære at bankene må foreta en kredittvurdering av den enkelte kommune basert på ordinære markedsprinsipper, noe som vil øke kommunenes renteutgifter.

Departementet ønsker å legge til rette for at kommuner kan utføre sine oppgaver til lavest mulig kostnader, ved gitt kvalitet. Departementet ser det ikke som aktuelt å oppheve forbudet mot å ta kommuner under konkurs, eller åpne for at kommuner kan åpne gjeldsforhandlinger. Reglene sikrer kommuner gunstige rentebetingelser, men er også prinsipielt viktige ved at de slår fast at det offentlige har en plikt til å dekke sine forpliktelser overfor private.

Banker er avhengig av å tilby rentebetingelser overfor ulike låntakere som avspeiler den risiko banken antas å løpe ved å tilby lånet, og ut fra den risikovekting av typer av utlån banker er pålagt å følge i henhold til regelverket om dette, gitt av Finansdepartementet. I denne vurderingen sikrer kommuneloven kommunene meget gunstige rentebetingelser. Det prinsipielle spørsmål Husbanken og Bankforeningene tar opp, er i hvilken grad regelverket bør åpne for at kommuner på generell basis driver formidling av lån eller regulær finansieringsvirksomhet gjennom å tilby lån til andre finansiert ved å utstede obligasjoner i markedet. Med andre ord å konkurrere med private selskaper som opptrer under andre rammebetingelser enn kommunene. Hvilke rentebe-

tingelser kommunene faktisk tilbyr debitor avhenger av den risikovurdering av utlånet kommunene må foreta på linje med banker.

Departementet ser det ikke som en ønskelig utvikling at kommuner på generell basis opptrer i konkurranseforhold til banker og andre som tilbyr lån. De gunstige rentebetingelser kommuneloven gir, er ikke ment å gi kommunene konkurransefortrinn i forhold til private tilbydere, men bidra til at kommunens oppgaver kan løses med lavest mulig kostnader. Det knesatte prinsipp om kommuners autonomi medfører at kommuner kan utføre alle oppgaver de ved lov ikke er forhindret fra. Kommuner er i dag ikke avskåret fra å utøve finansieringstjenester. Det er en begrensning på kommunenes faktiske mulighet til å utøve tjenesten, ved at de ikke kan ta opp lån med sikte på videreutlån dersom ordningen ikke fremgår av stortingsvedtak. Begrensningen er ikke primært lagt ut fra konkurransemessige hensyn, men ut fra hensynet til kommunal risiko og kommuners mulighet til å fordele utgifter frem i tid.

Departementet mener konkurransemessige hensyn kun i begrenset grad kan ivaretas gjennom regulering av kommunenes innlån. Dersom hensynet skulle kunne ivaretas på en tilfredsstillende måte, måtte det legges begrensninger på kommuners adgang til å låne ut midler. Departementet ønsker ikke å legge en slik generell begrensning. Departementet vil likevel peke på at når kommuner låner ut midler, inngås en finansieringsavtale. Finansavtaleloven gir Kongen myndighet til, ved forskrift, å pålegge kommunene å følge loven, dersom relevante forhold tilsier at så bør være tilfelle. Per i dag er det ikke gitt noen slik forskrift, derfor vil finansavtaleloven etter gjeldende regler ikke få anvendelse på kommuner som låner ut midler.

Husbanken anmoder i sin høringsuttalelse om at departementet avventer sin lovendring om opptak av lån til videreutlån inntil Bankforeningens klagesak i ESA er endelig avgjort. Klagen går i hovedsak på at Staten driver konkurransevridende bankvirksomhet når det gjelder ordinære boliglån gjennom Husbanken. Departementet er enig i at EØS reglene også må følges der kommuner tar opp lån til videreutlån, og at konklusjonen ESA-domstolen kommer til kan få konsekvenser for kommunenes opptak av lån til videreutlån til boligformål. Departementet mener likevel at det ikke er noe i veien for at lovendringen som departementet foreslo i høringsnotatet, blir vedtatt som ny regel. Regelen som er foreslått som ny kommunelov § 50 nr. 6, er helt generell, i den forstand at den gjelder videreutlån til alle typer av låneformål som ikke er knyttet til næringsvirksomhet, og at den ikke bare retter seg mot kommunale lån som er opptatt i Husbanken. Det vil således være opp til hver enkelt kommune å se til at de lån de opptar til videreutlån til ethvert låneformål ikke strider mot EØS reglene. Situasjonen er ganske parallell til den kommunene står ovenfor i dag dersom de ønsker å låne ut midler de har «på bok». Kommunene må da forholde seg til EØS-reglene, (jf. lov om offentlig støtte), som setter forbud mot all offentlig støtte som ikke er å anse som bagatellmessig.

Husbanken peker også på at begrepet «næringsvirksomhet» som er benyttet i regelen om videreutlån er u hensiktsmessig. Departementet velger likevel å innføre begrepet som en begrensning i adgangen til å ta opp lån til videreutlån og forskuttering. Begrepet er også benyttet i dagens kommunelov § 51 nr. 1 som begrensning for å stille garanti, og skal ha samme meningsinnhold. Hovedgrunnen til at begrepet nå innføres som begrensning for lån til vide-

reutlån, er faren for omgåelse av garantiforbudet. Departementet viser for øvrig til omtalen under garantireglene, jf. kap. 10.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser er uenig med departementet i at det ikke bør kunne tas opp kommunale lån som skal benyttes til tilskudd til andre. Departementet legger stor vekt på kommunens handlefrihet. Handlefriheten vil være vesentlig større der kommunen for hvert enkelt år kan bestemme om den skal gi årlige tilskudd i forhold til der kommunen tar opp lån til et engangstilskudd. Departementet oppfatter innvendingene fra NKK dithen at fordi kommuner alternativt kan gi årlige tilskudd til private, bør de også kunne ta opp lån for å finansiere tilskuddet. Forbundet foretar og en sammenligning med en videreutlånsordning. Departementet mener at sammenligningen ikke er helt treffende. Ved en regel om lån til tilskudd ville kommuner kunne belaste kommuneøkonomien uten at mottaker gir noen motytelse. Ved videreutlån vil mottaker av lånet selv foreta nedbetalinger på lånet til kommunen.

Departementet foreslår etter dette at lånebestemmelsen gir kommunene hjemmel til opptak av lån til videreutlån og lån til forskuttering, når mottakeren skal bruke midlene til investering og ikke driver næringsvirksomhet.

9.4.7 Regler om avdragstid og andre lånevilkår

Om høringsutkastet

Departementet påpekte i høringsutkastet at ivaretagelsen av det finansielle ansvars prinsipp fordrer at låneopptak og nedbetaling av lånegjeld ses i sammenheng. Prinsippet ivaretas i dag ved at lån til anskaffelser skal avdras over anskaffelsens levetid med like årlige avdrag. Regelen følger ikke direkte av loven, men av forskrift «om avdragstid og andre lånevilkår» fastsatt av departementet med hjemmel i kommuneloven § 50 nr. 5. Regelen må forstås slik at løpetiden for et enkelt lån begrenses til levetiden for det enkelte objekt som er finansiert gjennom opptak av lånet. Dette tilsvarer regnskapslovens prinsipp hvor den enkelte eiendel av varig verdi skal planmessig avskrives. Forskjellen mellom det system kommuner følger og regnskapslovens system er at avskrivninger skal foretas generelt, mens kravene i kommuneloven kun gjelder lånefinansierte anskaffelser. Departementet mente det var prinsipielle forskjeller mellom å pålegge kommuner å dekke opp for allerede påførte forpliktelser, og å pålegge kommuner avsetninger etter detaljerte regler for å kunne dekke fremtidige investeringsutgifter. Departementet foreslo derfor ikke finansielle avskrivninger som obligatoriske for kommuner.

Hvilke anskaffelser som faktisk blir finansiert med lånemidler, avviker ofte fra hva som ble besluttet ved fastsettelsen av årsbudsjettet, og vedtaket om opptak av lån. Gjeldende system fordrer at avdragstiden blir justert dersom slike endringer skjer. Slike justeringer kan i praksis være vanskelige å gjennomføre.

Departementet mente at gjeldende regler kunne gi seg uheldige utslag ved praktiseringen, og at regler som er vanskelige å følge, raskt kunne virke mot sin hensikt.

Departementet mente likevel at det grunnleggende prinsippet bør beholdes. Dette prinsippet innebærer at lånegjelden bør nedbetales planmessig. Departementet mente imidlertid at det var nødvendig med forenklinger som

muliggjør en praktisering i tråd med hovedprinsippet. Departementet foreslo derfor en ny bestemmelse i kommuneloven § 50 nr. 7 bokstav a. Det foreslås at prinsippet i stedet knyttes til forholdet mellom levetiden på kommunens eiendeler av varig verdi og den gjennomsnittlige løpetid på kommunens innlån. Den veide levetid på kommunens eiendeler av varig verdi vil utgjøre rammen for den gjennomsnittlige løpetid på kommunens innlån. Det foreslås også presisert i loven at gjelden skal avdras planmessig. Det innebærer at gjelden skal avdras med like årlige avdrag.

Forskjellen fra dagens system er at dette gir kommuner langt mer fleksibilitet ved fastsettingen av lånebetingelsene. Kommunen kan velge at hvert enkelt lån skal avdras etter serieprinsippet, eller at tilstrekkelig gjeldsavdrag skal belastes ett lån, mens øvrige lån eventuelt kan være avdragsfrie.

Departementet foreslo videre at nåværende kommunelov § 50 nr. 7, som gir departementet adgang til å gi forskrift om avdragstid og kommunale lånevilkår, oppheves. Forskriften § 3 har regler om lånefond. Departementet foreslo at regler om lånefond nå tas inn i lånebestemmelsen nr. 8 (ny kommuneloven § 50 nr. 8). Hver kommune skal fremdeles kunne ta opp lån til lånefond, og da skal reglene i lånebestemmelsen gjelder tilsvarende.

Når det gjelder lån til videre utlån og lån til forskutteringer innebærer slike i prinsippet ingen nettobelastning. De alminnelige regler om fordeling gjennom låneavdrag er dermed ikke hensiktsmessige. I stedet bør prinsippet være at avdrag på utlånet eller refusjonen fullt ut nyttes til nedbetaling eller innfrielse av det totale innlånet i kommunen, jf. ny § 50 nr. 7 bokstav c.

Høringsinstansene

De fleste høringsinstansene har ikke merknader til de foreslåtte regler om avdragstid og andre lånevilkår. Flere kommuner og Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring støtter de reglene departementet har foreslått.

Kommunenes Sentralforbund Sør-Trøndelag er kritiske til at lån opptatt i Husbanken ikke lenger antas å være unntatt fra prinsippet om avdrag etter serieprinsippet.

«At muligheten til å ta opp annuitetslån bortfaller, vil etter vår vurdering være en betydelig ulempe når kapitalutgiftene danner grunnlaget for beregning av husleie, for eksempel for omsorgsboliger. Dette kan gi store variasjoner i husleie over tid, eventuelt at kommunene må subsidiere husleien de første årene. Ut fra dette vil en derfor sterkt anmode om at det fortsatt gis åpning for annuitetslån i Husbanken».

Fylkesmannen i Sør Trøndelag peker på det samme i sin høringsuttalelse.

Husbanken peker på at departementet i høringsforslaget til kommuneloven § 50 nr. 7 har en regel som sier at mottatte avdrag på utlån eller refusjoner av gitte forskutteringer skal uavkortet nyttes til nedbetaling eller innfrielse av tilsvarende innlån til kommunen.

«De ekstraordinære innfrielsene Husbanken mottar fra kommunene, kan banken ikke låne ut igjen. For Husbanken vil forslaget innebære at innenfor den årlige forutsatte tilsagnsrammen for lån fra Husbanken i større grad vil måtte benyttes til videreformidlingslån. Dette vil gå på bekostning av tilsagn til andre låneformål. Andre banker er ikke bun-

det på samme vis, og de kan fritt låne ut igjen midler de har mottatt som innfrielse. Sett i sammenheng med forslaget om at kommunene skal kunne innhente videreutlånsmidler også fra andre banker, kan Husbanken ikke se det hensiktsmessige i forslaget ut fra en boligpolitisk vurdering.

Husbanken anser at en regel som den foreslåtte vil medføre at kommunene påføres en betydelig kursrisiko som kommunene ikke har i dag. Som nevnt over, kan kommunene i dag selv vurdere hvilke lån det er gunstig å innfri avhengig av rentemarkedet. Kommunene vil nå gjøres avhengig av sluttbrukers vurdering.

På bakgrunn av Husbankens oppgave som boligpolitisk gjennomføringsorgan vil banken videre påpeke det uheldige ved at forslaget kan frata kommunene mulighet til låne ut på ny gunstigere lån enn de som er tilgjengelig på tidspunktet for innfrielse/delinnbetaling. Brorparten av de kommunale videreutlån som er tatt opp som fastlån i banken, har i dag en rentesats på 5,5 til 5,7 med 3 til 4 års gjenværende bindingstid. En renteoppgang vil selvsagt føre til merutgifter for sluttbruker.

Såfremt kommunene kan administrere og gjennomføre tilbakebetaling som foreslått, vil vi understreke at dette vil påføre kommunene og Husbanken betydelig merarbeid. Forslaget kan neppe sies å bidra til et enklere Norge. Det må etableres knytning mellom kommunenes inn- og utlån, og begge parter vil få løpende merarbeid i forbindelse med stadig små nedbetalinger. Banken vil eventuelt måtte vurdere å foreslå å dekke inn kostnadene som påløper på grunn av dette.»

Justisdepartementet påpeker følgende om låneregelen i nr. 7 første og annet punktum:

«I høringsdokumentet s. 21 omtales regelen som en formålsbestemmelse. Slik den er utformet, synes den imidlertid å pålegge kommunen og fylkeskommunen rettslige plikter og begrensninger. Dersom denne forståelsen er riktig, er betegnelsen «formålsbetegnelse» misvisende. Dersom regelen skal ha karakter av formålsbestemmelse, må ordlyden endres. For øvrig er det noe uklart for oss hva som menes med maksimal løpetid for den «samlede gjeldsbyrde», da hvert låneopptak vil ha en individuell løpetid. Utrykket «den veide levetiden» er heller ikke uten videre tilgjengelig. Hva menes med dette. Her bør lovens ordlyd klargjøres.»

Fylkesmannen i Møre og Romsdal mener at det ikke kommer klart nok frem i høringsdokumentet at lån skal nedbetales i like årlige avdrag, uttrykket som er brukt i lovutkastet om at gjeld skal avdras «jevnt og planmessig», er for upresist.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet er enig med Justisdepartementet i at det ikke fullt ut er korrekt å betegne regelen om at lånegjelden skal avdras «jevnt og planmessig», som en formålsbestemmelse. Regelen er ment som et rettslig krav som kommunene må forholde seg til. Dette vil bli presisert i spesialmotivene. Formuleringen «planmessig» anses overflødig i tillegg til setningen «maksimal løpetid for kommunens og fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde kan ikke overstige den veide levetiden for kommunens eller fylkeskommunens anleggsmidler ved siste årsskifte», og foreslås derfor ikke videreført.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal mener at det ikke fremkommer klart nok av ordlyden i forslag til ny kommunelov § 50 nr. 7 bokstav a at lån skal nedbetales med like store avdrag. Bestemmelsen benytter uttrykket «jevnt», mens forskriften om avdragstid og andre lånevilkår benyttet formuleringen «avdras ved like store, årlige avdrag i lånets løpetid». De regler om låneavdrag som er gitt i forskrift i medhold av kommuneloven § 50 knyttes i dag opp mot det enkelte lån kommunen tar opp. Forskriften bestemmer som hovedregel at lån skal opptas som serielån. Dette gjelder hvert enkelt låneopptak. Dersom kommuner i stedet ønsker å ta opp fast lån (ikke avdrag i løpetiden), eller annuitetslån (lån hvor avdrag øker i beløp utover i løpetiden), skal kommunen foreta avsetninger slik at betalte avdrag og avsetninger i sum svarer til årlige avdrag som for serielån.

Departementet har i høringsutkastet foreslått at reglene om avdrag på lån knyttes til kommunens totale lånegjeld, og ikke som i dag til det enkelte lån. Reglene selv tar dermed ikke stilling til om det enkelte lån skal opptas som et serielån, annuitetslån eller fastlån. Av samme grunn er det ikke naturlig at loven bruker begreper som knytter seg til enkeltlån. Når en i loven foreslår at lånegjelden skal avdras jevnt og planmessig, innebærer dette at de årlige avdragene skal utgjøre for eksempel 4 prosent av kommunens totale lånegjeld pr. 31.12. Den eksakte sats vil avhenge av den veide levetiden på kommunens anleggsmidler. Forslaget innebærer dermed en utvidet mulighet når det gjelder valg av avdragsvilkår, ikke en innsnevring slik enkelte av høringsinstansene har reist spørsmål om.

Departementet foreslo i høringsutkastet at de avdrag kommunene mottar på utlån uavkortet skal nyttes til nedbetaling eller innfrielse av innlån til kommunen. Husbanken mener dette kan skape problemer for banken fordi Husbanken ikke har anledning til å låne ut igjen midler de mottar som ekstraordinære innbetalinger fra kommuner. Det er vesensforskjeller mellom formidlingslån og lån kommuner opptar for å finansiere egne investeringer. Lån til utlån har som forutsetning at kommunen ikke selv skal nytte midlene. Midlene skal dermed ikke inngå i kommunens egen drift. Dette må også gjelde avdragene, og de foreslåtte regler ivaretar dette hensynet. Husbanken tar opp et spesialtilfelle som ikke er særskilt vurdert i høringsutkastet, hvor et utlån ikke avdras, men innløses. Etter departementets oppfatning må det å låne ut midler kommunen har mottatt ved innløsningen av eldre utlån, kunne betraktes som en konvertering hvor utlånet får ny debitor. Dersom debitor overtar opprinnelig debitors forpliktelser, mener departementet det må være tilstrekkelig at forholdet balanseføres, og ikke resultatføres. Dersom ny debitor får andre lånebetingelser enn opprinnelig debitor, må kommunen få endret sine betingelser på innlånet. I motsatt fall griper ordningen med formidlingslån direkte inn i kommunens egen drift. Departementet mener en særregel om behandling av innløsning vil bryte med hensynet til å gi regelverket en generell og overordnet karakter.

9.4.8 Henvisning til bestemmelsen om betinget kontroll og godkjenning

Om høringsutkastet

Det forslag til lovtekst som departementet foreslo i høringsutkastet inneholdt ingen henvisning fra ny kommunelov § 50 til reglene om betinget kontroll og godkjenning i ny § 59 a.

Høringsinstansene

Justisdepartementet mener at forslag til ny kommunelov § 50 nr. 9 muligens bør inneholde en henvisning til reglen om statlig kontroll og godkjenning.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet er enig med Justisdepartementet i at kommuneloven § 50, av hensynet til sammenhengen mellom reglene, bør inneholde en henvisning til kommuneloven § 59 a om betinget statlig kontroll og godkjenning. Forslaget til ny kommunelov § 59 a inneholder flere forhold som må tas i betraktning ved opptak av lån. Departementet foreslår av den grunn at ny kommunelov § 50 nr. 9 får et nytt annet punktum hvor det henvises til kommuneloven § 59 a.

10 Kommunale garantier

10.1 Innledning

I utgangspunktet kan en kommune foreta enhver økonomisk disposisjon som ikke er forbudt. Rettsgrunnlaget for dette er den kommunale autonomi. Kommuneloven legger imidlertid begrensninger på en kommunes frihet i slike saker - bl.a. når det gjelder adgang til å stille garantier for andres økonomiske forpliktelser.

En kommune kan bare stille garanti når det foreligger «en særlig kommunal interesse», eller «er bestemt i lov eller stortingsbeslutning». Det kan ikke stilles garanti for «økonomiske forpliktelser knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet» (§ 51 nr. 1). Vedtak om garantistillelser skal godkjennes av departementet. Det er gitt utfyllende forskrifter ved «Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantistillelser», (FOR 1993-02-09 4046). I kommunelovens bestemmelse om garantistillelser er det også tatt inn et forbud mot at kommuner kan pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

Kommuner bør ha anledning til å stimulere til aktivitet på områder kommunen har interesse i. Garantier kan være et virkemiddel til å realisere tiltak som ikke ville blitt realisert uten kommunal garanti. En kommunal garanti kan også redusere finansieringskostnadene for den som driver et tiltak som kommunen har interesse av. Samtidig innebærer garantier risiko for økonomisk tap for kommunen. Det bør unngås at kommuner utsetter seg for u håndterlig risiko, og setter seg selv i en situasjon der de ikke kan innfri sine forpliktelser. Kommunelovens regler om garantier må derfor utformes slik at risikoen for at kommuner skal komme i økonomiske vanskeligheter som følge av garantistillelser blir redusert, samtidig som muligheten til å bruke garantier som virkemiddel ikke blir avskåret i for stor grad. Regler om kommunale garantistillelser vil derfor være et kompromiss mellom kryssende hensyn.

I dette kapitlet drøftes først innholdet av begrepet garanti i kommuneloven (pkt. 10.2). I pkt. 10.3 gis en kort omtale av garantibegrepets forhold til deltakelse i ansvarlige selskaper. Dernest drøftes de nærmere vilkår for å stille garanti. For det første om kravet til «særlig kommunal interesse» bør videreføres som kriterium for adgang til garantistillelse (pkt. 10.4). Videre drøftes om forbudet mot garantier for næringsvirksomhet bør opprettholdes (pkt. 10.5). I pkt. 10.6 drøftes om det bør stilles krav til tapsavsetninger i forbindelse med garantistillelser. Pkt. 10.7 omhandler forholdet mellom selvskyldnerkausjon og simpel kausjon. Pantsetting av kommunale eiendeler til sikkerhet for andres forpliktelser tas opp i pkt. 10.8.

10.2 Kommunelovens garantibegrep

Gjeldende rett

Det finnes flere typer garantier. De kan deles inn i tre hovedgrupper: Selvstendige garantier, egengarantier og tredjemannsgarantier (se bl.a. Smith: «Kausjonsrett» 3. utg. (1997), s. 25 flg.).

- a) Selvstendige garantier er ikke knyttet til noen annen fordring. Et eksempel på en slik garanti er en aksjetegning som blir garantert fulltegnet av en bank. Dette innebærer at banken påtar seg en forpliktelse til å overta de aksjene som ikke blir solgt på det åpne markedet. Et annet eksempel er enkelte eksportgarantier som staten gir. Staten (garantisten) overtar en del av det tap som vedkommende eksportør eventuelt vil få i forbindelse med et bestemt ledd i et eksportfremstøt. Eksportøren beholder gevinsten i sin helhet, men bærer bare en del av det eventuelle tapet, avhengig av garantiens omfang. Slike garantier kalles gjerne «risikogarantier».
- b) Egengarantiene er garantier som er avgitt for egen oppfyllelse. Garantien inngår her som ledd i en avtale, ved at den ene part garanterer for spesielle sider ved sin egen ytelse. Garantien oppgave er gjerne å presisere og forsterke partens forpliktelser. Garantien er altså knyttet til en annen fordring, men denne fordringen hviler ikke på en annen. Den er knyttet til garantistens egen forpliktelse. Et praktisk eksempel fra forretningslivet er selgerens eller entreprenørens garanti for salgsgjenstanden eller det ferdige bygget. Der rettsreglene ikke fastslår noe objektivt erstatningsansvar for mislighold av kontrakt, kan skyldneren ved en garanti likevel påta seg et slikt ansvar.
- c) Tredjemannsgarantiene er knyttet til en annen fordring. Denne fordringen hviler ikke på garantisten, men på en annen - det er altså en tredje person inne i bildet. Garantisten innestår her for at en annens forpliktelse blir riktig oppfylt. Det innebærer at garantisten/kausjonisten blir solidarisk ansvarlig med hovedskyldneren. Dersom hovedskyldneren ikke oppfyller sin forpliktelse, kan kreditoren i hovedforholdet kreve garantisten.

Ordlyden i kommuneloven § 51 gjør det klart at det her er tale om en tredjemannsgaranti - jf. uttrykket «garanti for andres økonomiske forpliktelser». Det er ikke grunnlag for forarbeidene for å tolke bestemmelsen utvidende.

Det avgjørende for om garantien rammes av kommuneloven, er om garantiavtalen er utformet slik at kreditor kan kreve betaling av garantisten (kommunen). Er det dette som er innholdet i avtalen, rammes den av kommuneloven slik den lyder i dag. Hvis garantiavtalen derimot ikke gir kreditor noen rettighet vis á vis garantisten (kommunen), er det ingen tredjemannsgaranti, og den er da ikke regulert av kommuneloven. Slike garantier kan kommunen gi helt fritt, i kraft av sin autonomi.

Om høringsutkastet

Garantier er en type av økonomiske disposisjoner hvor det er knyttet usikkerhet til den faktiske økonomiske belastningen. Størrelsen på den økonomiske belastningen for garantisten (kommunen) avhenger av adferden til andre. Bakgrunnen for kommunelovens regler om garantistillelse var uheldige erfaringer med kommunale garantistillelser. Det er en generell fare for å undervurdere sannsynligheten for at en garanti skal bli effektiv, og dermed overvur-

dere kommunens økonomiske evne til å oppfylle garantiavtalen. (Ot. Prp. nr. 42 (1991-92) s. 179). Disse betenkelighetene knytter seg imidlertid ikke bare til de regulære tredjemannsgarantiene. Det samme gjelder f.eks. der en kommune på forhånd påtar seg å dekke underskuddet i for eksempel et næringsdrivende foretak, idrettsanlegg eller liknende. En slik avtale innebærer ikke at kommunen påtar seg å dekke firmaets eller idrettslagets forpliktelser overfor sine kreditorer; at en virksomhet går med underskudd i en periode behøver ikke å bety at den ikke klarer å oppfylle sine forpliktelser. Avtalen forplikter derimot kommunen til å overføre likvider slik at debtors evne til å dekke sine forpliktelser på sikt opprettholdes.

Dette innebærer at de begrensninger loven setter for garantistillelser kan omgås, ved at garantiavtalen ikke utformes som en garanti for andres forpliktelser. Samtidig betyr dette at en kommune kan utsette seg for samme risiko og usikre kostnad som ved en tredjemannsgaranti, men uten at forholdet rammes av kommuneloven.

I høringsutkastet ble det drøftet om det i tillegg til å begrense kommuners adgang til å stille tredjemannsgarantier, også bør settes grenser for kommuners adgang til å stille andre typer garantier.

Spørsmålet om garantistillelse er en del av en større problemstilling som går på hvilke rammer som skal gjelde for kommuners økonomiske disposisjonsfrihet. I utgangspunktet bør en kommune kunne bruke penger til hva den vil, bare den selv sørger for å ha penger til å oppfylle oppgaver den er pålagt i lov eller med hjemmel i lov, og øvrige forpliktelser. Det er ikke satt et alminnelig forbud for kommuner mot å foreta risikofylte økonomiske disposisjoner. Kommunen kan selv drive næringsvirksomhet, delta i næringsvirksomhet sammen med andre, gi usikrede lån til andre og så videre.

Reglene om kommunale garantier regulerer imidlertid en spesiell måte kommunen kan utsette seg for risiko på - nemlig ved å stille garantier for andres forpliktelser. Reglene utgjør dermed bare et fragment av et større felt som gjelder risikofylte økonomiske disposisjoner.

Sentralt i vurderingen bak kommunelovens garantiregler står det særlige element av usikkerhet knyttet til garantier, og de dårlige erfaringer man hadde høstet med en del garantistillelser. Kommunelovutvalget (flertallet) uttalte om dette bl.a. (NOU 1990:13 s. 394):

«...særlig de senere års utvikling har vist at garantistillelser har skapt til dels store problemer for økonomiforvaltningen i både små og store kommuner. Garantistillelser er vanskelige å innarbeide i den økonomiske planlegging fordi det ofte beror på en komplisert og ikke sjelden ganske usikker faglig vurdering i hvilken utstrekning man må regne med at slikt ansvar vil bli effektivt, noe som medfører tilsvarende stor fare for uforsvarlige vurderinger fra beslutningstagernes side ...»

Det kan være mye som skaper usikkerhet i en kommunes økonomi. Når det gjelder garantier er det imidlertid særlig et psykologisk element som er fremtredende. Dette er også berørt i Toril Kristiansen: «Kommunale garantier» (1998), der det bl.a. heter (s. 43):

«Når garantiansvar må innfris, er resultatet av disposisjonen reelt sett det samme som om det var ytt en ren bevilgning med tilsvarende beløp som det som må innfris. Garantier er på en måte altså «hypotetiske tilskudd». Psykologisk sett kan imidlertid det hypotetiske element skyg-

ge for tilskuddselementet, slik at kommunen ikke vurderer virksomheten og muligheter for å stille betingelser m.v. etter samme prinsipper og like «alvorlig» som om det allerede i utgangspunktet var snakk om et rent tilskudd. Resultatet kan være at kommunen har ytt uten å få like mye igjen som den ellers ville gjort. Det var nok denne «snubletråden» Kommunelovutvalgets flertall hadde i tankene da det pekte på stor fare for uforsvarlige vurderinger i kommunene, (...)».

Problemstillingen er allmenn - den gjelder ikke bare der garantisten er en kommune. Mulighetene for at ansvaret skal bli aktuelt, vil lett bli undervurdert.

Et spørsmål er om dagens garantiregler i kommuneloven rammer vidt nok til å ivareta dette hensynet. Ovenfor er det pekt på mulighetene for å omgå lovens garantiregler ved å utforme garantiavtalen slik at den ikke gir tredjemann noen rett vis á vis kommunen, samtidig som bedriften eller idrettslaget kommer likt ut, og kommunens kostnad blir den samme som ved en tredjemannsgaranti.

Denne omgåelsesmuligheten er uheldig, og gjør lovens regulering mindre effektiv. Tilsvarende usikkerhet kan gjelde andre garantier, f.eks. garantier for underskudd («risikogaranti»). På samme måte som tredjemannsgarantier vil andre garantier stifte forpliktelser som det er usikkert om, og i tilfelle når, vil medføre utgifter for kommunen.

Det er med andre ord ikke saklig grunn til å skille mellom ulike typer garantier ut fra et risikosynspunkt. Tredjemannsgarantier er ikke spesielt risikable i forhold til andre garantier. Departementet kan heller ikke se at kommuner har et spesielt behov for å kunne gi garantier som ikke er tredjemannsgarantier, uavhengig av statlig godkjenning. På denne bakgrunn kan mye tale for at bestemmelsen om garantier endres, slik at den rammer garantier generelt. Siktemålet vil da være å få frem at det er tale om enhver garanti, ikke bare de garantier som er knyttet til en annens forpliktelse. Departementet foreslo i høringsutkastet at bestemmelsene om garantier endres i samsvar med dette.

Høringsinstansene

Høringsinstansene gir samlet sett klar støtte til departementets forslag. Blant de som støtter departementets forslag er Kommunenes sentralforbund. *Justisdepartementet* reiser imidlertid spørsmål om en nærmere vurdering av konsekvensene av en slik utvidelse:

«Uttrykket «kausjon eller annen økonomisk garanti» er ment å dekke enhver form for garantistillelse, dvs. både tredjemannsgarantier, egen- garantier og selvstendige garantier (jf. Carsten Smith «Garantikrav og garantistvern» 2. utgave side 60). Når det gjelder egengarantiene, ser Justisdepartementet for seg at det i praksis kan oppstå vanskelige avgrensningsspørsmål. Tvilstilfellene oppstår når kommune eller fylkeskommunen på et eller flere punkter setter medkontrahenten i en bedre stilling enn det som følger av alminnelige regler, uten at man omtaler dette som en garanti. Er dette ment å omfattes av garantireglene? Reelt sett er det ingen grunn til å skille mellom tilfeller der motparten får en uttrykkelig garanti og tilfeller der vedkommende oppnår gunstige kontraktvilkår enn det som følger av alminnelige regler. Bruken av garantibegrepet kan åpenbart ikke være avgjørende. I så fall ville det bli opp til den enkelte kommune å bestemme om man ville bli under-

lagt reglene om garantier, noe som ville frata reglene deres tvingende karakter.

Justisdepartementet er noe skeptisk til at egengarantiene blir likestilt med andre garantier. Særlig for tredjemannsgarantiene vil det i mange tilfelle kunne knytte seg stor usikkerhet til spørsmålet om hvorvidt garantien blir aktuell, og i tilfelle for hvor stort beløp. Når kommunen eller fylkeskommunen garanterer for oppfyllelse av egen forpliktelser, vil forholdene normalt være mer oversiktlige, noe som tilsier at egengarantiene ikke blir underkastet kommunelovens regler om garantistillelse. Videre vil det antagelig bety en del problemer og innskrenkninger i kommunenes avtalefrihet dersom slik egengaranti skal omfattes av reglene. Vitenker da særlig på reglene i nr. 2 om garanti knyttet til næringsvirksomhet. Hvis egengaranti skal omfattes av reglene, vil det bety at alle kontrakter av noen økonomisk betydning må vurderes i forhold til garantireglene med tanke på om kommunen har påtatt seg noen forpliktelser som må anses som en egen garanti. Vi antar at dette ikke vil være ønskelig. Etter vårt syn bør derfor spørsmålet om egengaranti skal omfattes undergis en noe nærmere analyse m.h.t. hvilke konsekvenser dette kan få.»

Departementets vurdering og konklusjon

Dagens regler om garantistillelser gjelder tredjemannsgarantier. Departementet mener at dette ikke er tilstrekkelig til å ivareta intensjonene bak bestemmelsen. Som det er pekt på i høringsutkastet vil en kommune kunne utsette seg for den samme økonomiske risiko - og den samme fare for å undervurdere risikoen - ved andre typer garantier. Dette tilsier at virkeområdet for kommunelovens bestemmelser om garantier bør utvides. Som *Justisdepartementet* peker på i sin høringsuttalelse, kan det imidlertid reises spørsmål ved om det vil være fullt ut praktikabelt å utvide reglenes virkeområde til også å omfatte de såkalte egengarantiene, dvs. en garanti knyttet til kommunens oppfyllelse av egen forpliktelse. Justisdepartementet gir også uttrykk for at forholdene normalt er mer oversiktlige når kommunen stiller garanti for egen forpliktelse, i motsetning til der kommunen garanterer for andres forpliktelser. Dette kan tale for at behovet for å regulere slike garantier ikke er like sterkt.

Kommunal- og regionaldepartementet slutter seg til disse vurderingene. I tillegg til de avgrensingsproblemer det vil kunne volde å utvide garantireglens virkeområde til egengarantier, må det kunne sies å være mindre behov for at denne type garantier skal omfattes av kommuneloven. Departementet har derfor kommet til at egengarantier ikke bør omfattes av kommunelovens regler.

Når det gjelder selvstendige garantier (jf. pkt. a) ovenfor) vil behovet for å beskytte kommunens økonomi mot denne type økonomisk risiko - og faren for å undervurdere den - være tilstede på samme måte som for tredjemannsgarantiene. Det kan for eksempel gjelde der kommunen gir et løfte om å dekke et eventuelt underskudd knyttet til en konsert eller annet kulturarrangement, men uten at avtalen utformes slik at den gir eventuelle kreditorer rett til å kreve noe av kommunen. Den økonomiske realitet for kommunen, dersom garantien skulle bli effektiv, vil være den samme. Her vil man normalt heller ikke oppleve de samme avgrensingsproblemer som kan oppstå i forbindelse med egengarantier.

Ettersom dagens kommunelov åpner for å stille slike «risikogarantier» også for næringsvirksomhet, vil forbudet mot å stille garantier knyttet til næringsvirksomhet bli ufullstendig dersom ikke også de selvstendige garantier rammes.

På denne bakgrunn foreslår departementet å utvide rekkevidden av kommunelovens garantibestemmelser til å omfatte garantier generelt, med unntak av garantier for oppfyllelse av kommunens egne forpliktelser.

10.3 Særlig om deltakelse i ansvarlig selskaper

I departementets praksis har ikke deltakelse i ansvarlige selskaper vært betraktet som en garantistillelse i kommunelovens forstand. Departementet legger til grunn at det i dag er uavklart om deltakelse i selskaper med solidarisk ansvarsform omfattes av kommunelovens garantibestemmelser.

På bakgrunn av at kommuner fra 1. januar 2000 er avskåret fra å delta i ansvarlige selskaper etter selskapsloven av 1985, har det ikke stor praktisk betydning å avklare dette spørsmålet. Det er riktignok gjort unntak for selskaper kommuner/fylkeskommuner som ved ikrafttreddelsen av lov om interkommunale selskaper, var deltaker i sammen med andre enn kommuner/fylkeskommuner. Dette betyr at det for fremtiden vil kunne eksistere selskaper med solidaransvar med kommuner som deltakere. Det vil imidlertid ikke være adgang til å stifte nye selskaper med solidaransvar.

Selv om ansvarsformen i selskapet er pro-ratarisk vil det likevel kunne reises spørsmål om dette innebærer en garanti - ikke en garanti for de andre deltakernes forpliktelser, men for selskapet som annen juridisk person. Departementet har imidlertid kommet til at det ikke er ønskelig å bringe denne selskapsformen inn under kommunelovens regler om garantistillelser. Spørsmålet om godkjenning av etablering av interkommunale selskaper ble drøftet i forbindelse med utarbeidelsen av lov om interkommunale selskaper (Ot.prp. 53 (1997-98) s. 75.) uten at spørsmålet om forholdet til garantireglene ble nevnt, og drøftelsen av en ordning med statlig godkjenning munnet ut i at en slik ordning ikke ble ansett aktuell.

10.4 Om norske kommuners saklige kompetanse og forholdet til garantibestemmelsene - spesielt om «særlig kommunal interesse»

Gjeldende rett

Det er sikker rett at norske kommuners saklige kompetanse er negativt avgrenset. Det betyr at kommuner kan drive en hvilken som helst virksomhet som ikke er forbudt ved lov, eller ved lov er lagt til andre. Som det fremgår av pkt. 10.2 er det imidlertid lagt begrensninger på kommunenes saklige kompetanse når det gjelder garantistillelser. Det viktigste avgrensningskriteriet er kravet om at garantier i utgangspunktet bare kan stilles dersom det er knyttet til et tiltak som har en «særlig kommunal interesse». Det er også tatt inn en negativ avgrensning, ved en bestemmelse om at det ikke kan stilles garanti for næringsformål, se pkt. 10.5.

Om høringsutkastet

På bakgrunn av at kommunenes kompetanse er negativt avgrenset, krever det en særskilt begrunnelse at adgangen til å stille garanti er underlagt spesielle begrensninger.

Nedenfor blir drøftet nærmere om kriteriet «særlig kommunal interesse» bør videreføres som begrensning for når det kan stilles garanti.

Avgrensningskriteriet «særlig kommunal interesse» kan minne om begrensningene for danske og svenske kommuners generelle kompetanse. I den svenske kommuneloven fremgår begrensningen av § 1:

«Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skal handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.»

I Danmark er begrensningene i kommunenes kompetanse av ulovfestet karakter, og uttrykkes gjennom begrepet «kommunalfuldmagten». Ved angivelse av de rettslige grenser for kompetansen er det vanlig å formulere et krav om at kommunene skal ha «interesse av» den aktuelle virksomheten.

I dansk rett er en sentral del av motivasjonen bak interessekravet at det skal trekke en grense mellom oppgaver som naturlig hører under offentlig sektor, og det som skal overlates til private. Interessekravet hindrer dermed kommunene i å påvirke konkurransen mellom private - ved at kommunene bare får beskjeftige seg med saker av «typisk kommunal karakter». I dette ligger bl.a. at interessekravet knyttes til oppgaver som det er en tradisjon for at kommuner tar seg av, og at virksomheten skal komme kommunens innbyggere til gode.

Det er ingen sikre holdepunkter for å si at kravet til «særlig kommunal interesse» i den norske kommuneloven er stilt ut fra et ønske om at kommunens økonomiske disposisjoner *generelt* skal begrenses til det som kommer innbyggerne til gode - jf. at det rent allment ikke gjelder noe slikt vilkår. Kravet om «særlig kommunal interesse» er bare stilt i forbindelse med garantier. Kravet om «særlig kommunal interesse» kan heller ikke antas å være stilt ut fra et ønske om å hindre kommuner fra å engasjere seg i virksomhet som det ikke er «naturlig» for en kommune å engasjere seg i, ettersom kravet ikke gjelder generelt.

Bakgrunnen for reglene om garantier synes å være et ønske om å begrense garantistillelser fordi denne typen økonomiske disposisjoner i seg selv er betenkelig - altså uavhengig av hvilke tiltak som støttes ved garantien. Betenkelighetene knytter seg til risikoen for tap for kommunen selv. Det primære ønske er altså å begrense kommunal garantistillelse - ikke aktiviteten som det garanteres for. Kommunen kan som kjent støtte aktiviteten på andre måter. Kravet om «kommunal interesse» er en måte å begrense denne risikoen på, ved å innsnevre de formål det kan garanteres for. De gjeldende begrensningene knytter seg altså ikke først og fremst til dette økonomiske instrumentet i seg selv.

Dersom det ikke skal legges vekt på det rent subjektive; om kommunen selv synes tiltaket er interessant - må innholdet av begrepet «særlig kommunal interesse» nødvendigvis bygge på en forutsetning om hva som er en naturlig

oppgave for kommunene. Dette er imidlertid problematisk når det i norsk kommunalrett ikke gjelder noen positiv avgrensning av hva som er en «naturlig kommunal oppgave». I Toril Kristiansen : «Kommunale garantier» (1998) oppsummeres inntrykket av dagens regler slik (s. 61): «Oppsummeringsvis må etter dette konstateres at kildematerialet tilknyttet kommuneloven § 51 nr. 1 og garantiforskriften § 2 ikke gir godt grunnlag for å trekke klare slutninger om hva som ligger i lovens krav om særlig kommunal interesse.»

Den tradisjon som siden 1920-tallet er bygd opp rundt begrepet «kommunal interesse» for å begrense kommunale garantistillelser inneholder flere vanskelige avgrensningsspørsmål. Det kan stilles spørsmål ved om gir det god mening å stille opp et slikt krav i en rettstradisjon der den kommunale kompetansen er negativt avgrenset.

På denne bakgrunn kan det hevdes at begrensningene for garantistillelser burde være knyttet mer direkte til det som er betenkelig ved garantier; nemlig risiko for økonomisk tap, og fare for å undervurdere sannsynligheten for at garantien blir effektiv. Når reguleringen av garantistillelser gjøres ved begrepet «kommunal interesse» blir reguleringen indirekte; man rammer garantier ved å etablere et begrep som ellers ikke gjelder i norsk kommunalrett, og som knytter seg til den aktiviteten det garanteres for, ikke til det som er særegent ved garantier.

På denne bakgrunn foreslo departementet i høringsutkastet at kravet til «særlig kommunal interesse» blir opphevet.

Høringsinstansene

Samlet sett gir høringsinstansene massiv tilslutning til forslaget om å oppheve kravet til «særlig kommunal interesse» som kriterium for garantistillelse. Kommunenes sentralforbund støtter departementets forslag. De som går i mot er fylkesmannen i Oppland, fylkesmannen i Møre og Romsdal, fylkesmannen i Hordaland og Oslo kommune. De som går i mot synes å mene at avgrensningen stort sett har fungert tilfredsstillende. Oslo kommune gir uttrykk for at det bør legges ned et arbeid knyttet til å løse eventuelle definisjonsproblemer ved begrepet «særlig kommunal interesse». Fylkesmannen i Oppland reiser spørsmål om ikke det bør vurderes å sette forbud mot garantier for andre forvaltningsnivåer, i forhold til landsdekkende tiltak, eller tiltak som i hovedsak gjelder andre kommuner.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet foreslo i høringsutkastet at kravet til «særlig kommunal interesse» som kriterium for garantistillelser blir opphevet. Det ble vist til at det er vanskelig å avgrense begrepet, og at det harmonerer dårlig med den negative avgrensning som gjelder for kommunenes generelle kompetanse. Forslaget innebærer at man går bort fra en positiv avgrensning av kommunenes adgang til å stille garantier. På denne bakgrunn vil det heller ikke være nødvendig at loven presiserer at det er adgang til å stille garanti dersom det er bestemt i lov eller stortingsbeslutning. Adgangen til å stille garantier vil følge av kommunenes autonomi.

Bare et fåtall av høringsinstansene har vært negative til å oppheve kravet til «særlig kommunal interesse», og departementet er derfor blitt stående ved at dette vilkåret bør tas ut av loven.

Forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet foreslås imidlertid videreført (se pkt. 10.5), slik at det for garantistillelser bare vil gjelde en negativ avgrensning; kommunene kan stille garantier i kraft av sin autonomi, bortsett fra garantier for næringsvirksomhet.

Forslaget om å fjerne kravet om «særlig kommunal interesse» må også ses i sammenheng med at det ble foreslått å innføre krav om avsetninger til et tapsfond (se nærmere om dette under pkt. 10.6).

Departementet har vurdert om det burde settes forbud mot at kommuner garanterer for andre forvaltningsnivåer. Det ligger i utgangspunktet utenfor det som må anses som en naturlig kommunal oppgave å påta seg et økonomisk ansvar for statlig virksomhet eller at kommuner påtar seg ansvar for fylkeskommunale oppgaver. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det etter omstendighetene kan være behov for at en kommunal garanti inngår som et ledd i realiseringen av en virksomhet som involverer flere forvaltningsnivåer, og departementet ønsker ikke å ta inn i loven bestemmelser som avskjærer dette. Det samme gjelder for fylkeskommunal garanti for kommuner eller staten.

Når det gjelder kommunal garanti for landsdekkende tiltak vil det klare utgangspunktet være at staten bærer det økonomisk ansvar og den eventuelle økonomiske risiko som er knyttet til anlegget. Spørsmålet om det i slike tilfeller skal være aktuelt med kommunal garanti må undergis en grundig vurdering i hvert enkelt tilfelle. Departementet vil imidlertid også her vike tilbake for å ta inn i loven et uttrykkelig forbud mot garantier i slike tilfeller.

10.5 Særskilt om garantier knyttet til næringsformål

Gjeldende rett

Etter gjeldende rett kan kommuner ikke stille garanti for næringsformål. Forarbeidene inneholder ingen nærmere holdepunkter for å gi en definisjon av innholdet av begrepet. I departementets merknader til garantiforskriften (FOR 1993-02-09 4046) i rundskriv H-10/93 er begrepet nærmere presisert. Merknadene må på dette punkt betraktes som en instruks fra departementet om hvilket begrepsinnhold som skal legges til grunn i praksis.

Om høringsutkastet

I Ot.prp. nr. 42 (1991-92) er argumentasjonen for å forby garantier for næringsvirksomhet forholdsvis knapp. Om bakgrunnen for forbudet heter det bl.a.:

«I praksis har det imidlertid vist seg at kommunene/fylkeskommunene ofte ikke foretar en forsvarlig vurdering av de økonomiske utlegg garantistillelsen kan medføre på et senere tidspunkt. Ansvar for risikovurderingen blir da skjøvet over på fylkesmannen og departementet i forbindelse med den statlige godkjenningen.»

Det er også vist til at det kan være en fordel at en del kommuner beskyttes mot pågang/press om å stille garanti. Ut fra en samlet vurdering fant departementet at:

«(...) ulempene ved at kommunene/fylkeskommunene har adgang til å stille garanti i forbindelse med næringsvirksomhet, er så store at det bør innføres et generelt forbud.»

Kommunale garantier for næringsvirksomhet vil etter omstendighetene kunne være i strid med EØS-avtalen - forbudet mot offentlig støtte med konkurransevridende effekt. Dette vil avskjære kommuner fra å stille slike garantier utover det som er tillatt etter disse reglene. Lov om offentlig støtte (lov av 27. november 1992 nr. 117) vil sette rammer for hvor mye støtte som er tillatt etter EØS-avtalen. Det må derfor vurderes om disse reglene vil begrense kommunale garantistillelser for næringsformål slik at hensikten bak dagens forbud i praksis oppnås uten særskilt regulering i kommuneloven.

Det klare tilfelle er at en kommune ikke over lengre tid har anledning til å holde kunstig liv i en virksomhet ved hjelp av kommunale garantier, hvis virksomheten ville gått konkurs uten slik garanti. Dette er i strid med konkurransereglene. Forutsetningen er imidlertid at kommunen opptrer gunstigere overfor virksomheten enn det en sammenlignbar privat investor ville gjøre. Hvis kommunen ikke opptrer annerledes enn en privat investor, vil det ikke være i strid med forbudet mot offentlig støtte. Det vil imidlertid være utpreget skjønnsmessige vurderinger som avgjør om en kommunal garanti er i strid med forbudet mot offentlig støtte.

Departementet vurderer det derfor slik at begrensninger for kommunale garantistillelser overfor næringsvirksomhet fortsatt må stå i kommuneloven, dersom slike begrensninger skal være effektive.

Et særlig spørsmål i forbindelse med næringsvirksomhet er om kommunene har et aktverdig behov for å stille garantier for slik virksomhet. Argumentene for å gi kommunal støtte til næringsvirksomhet - enten det er ved garanti eller på annen måte - er ikke like sterkt begrunnet som støtte til virksomheter som ligger nærmere kommuners kjernevirksomhet: offentlige tjenester og velferdstilbud til befolkningen. Dette vil gjelde uansett om kommunenes kompetanse er negativt avgrenset eller ikke. Kommunen forvalter ressurser på vegne av innbyggerne, og forvaltningen skal ideelt sett være til innbyggernes gagn. Riktignok kan det indirekte også komme innbyggerne i kommunen til gode å stille garantier for næringsvirksomhet. Det kan dreie seg om en viktig bedrift i et lite lokalsamfunn, som pga. konjunktursvingninger har fått problemer av forbigående karakter. Men støtte til næringsvirksomhet er ikke en sentral oppgave for en kommune.

For en virksomhet som søker lån i en bank, vil en kommunal garanti ha to mulige effekter. For det første kan banken vurdere virksomheten slik at den ikke er kredittverdig uten kommunal garanti. Det vil si at banken ikke vurderer eventuell realitet som virksomheten kan stille som tilstrekkelig sikkerhet for utlånet. En kommunal garanti kan dermed være avgjørende for om virksomheten i det hele tatt kan få etablert låneforholdet. For det andre vil en kommunal garanti, uavhengig av virksomhetens kredittverdighet uten kommunal garanti, redusere bankens risiko ved utlånet. Banken kan dermed beregne inn en lavere risikopremie.

En kommunal garanti vil virke ulikt avhengig av om virksomheten det garanteres for har et ideelt eller et kommersielt formål. For en ideell virksomhet vil som regel målet være å få dekket egne kostnader. De inntekter virksomheten oppnår kan da tilpasses virksomhetens kostnader. En kommunal garanti vil redusere virksomhetens kostnader og dermed redusere de inntekter virksomheten må ha for å kunne drive. Er virksomheten f.eks. et idrettslag medfører garantien reduserte behov for tilskudd fra kommunen og/eller betaling fra de som er medlemmer av idrettslaget.

For en virksomhet med et kommersielt formål stiller dette seg annerledes. En slik virksomhet vil normalt måtte ta prisen den kan oppnå for sine tjenester for gitt, altså uten mulighet til å kunne påvirke egne inntektsmuligheter. Virksomheten vil søke å gjøre differansen mellom egne inntekter og kostnader størst mulig, altså maksimere overskuddet. En kommunal garanti for en kommersiell virksomhet vil gi virksomheten et økt overskudd uten at dette kommer kommunen eller brukerne av tjenesten direkte til gode. Garantien bidrar derfor ikke til å øke innbyggernes velferd. Den kommunale garantien vil imidlertid i visse situasjoner kunne bidra til at virksomheten faktisk oppnår et økonomisk resultat, i motsetning til en situasjon uten garanti, hvor virksomheten går med underskudd og dermed står i fare for å bli lagt ned. En kommunal garanti for en næringsvirksomhet som driver på marginen er samtidig beheftet med betydelig risiko. Spørsmålet er om verdien av fortsatt drift av virksomheten kan forsvare slik bruk av kommunale midler. I de tilfeller der en kommunal garanti for næringsvirksomhet ikke har betydning for virksomhetens fortsatte drift - men bare for størrelsen av overskuddet - er det vanskelig å se at det eksisterer gode begrunnelser for å kunne stille kommunal garanti.

Prinsippet om kommunalt selvstyre kan tale for å overlate til kommunene selv å avgjøre om det skal stilles garanti for næringsvirksomhet. Samtidig vil kommunen kunne bli satt under press for å gi garanti. Dette vil kunne være vanskelig å håndtere for en kommune med begrenset kompetanse til å vurdere risikoen i ulike typer næringsvirksomhet - og der det kun vil være snakk om en potensiell utgift for kommunen. Et forbud mot garanti vil utelukke mulighetene for slikt press.

Etter en samlet vurdering kom departementet i høringsutkastet til at forbudet mot garantistillelser for næringsvirksomhet bør opprettholdes.

Høringsinstansene

Forslaget om å videreføre forbudet mot garanti for næringsvirksomhet støttes av et stort flertall av høringsinstansene. Kommunenes sentralforbund har ikke hatt kommentarer til departementets forslag på dette punktet. Buskerud fylkeskommune og Austrheim kommune går i mot at dagens forbud videreføres.

Departementets vurdering og konklusjon

Støtte til næringsvirksomhet er ingen sentral kommunal oppgave. I kraft av sin autonomi har likevel kommuner etter gjeldende regler anledning til selv å drive næringsvirksomhet eller til å gi støtte til næringsvirksomhet, innenfor de rammer forbudet mot offentlig støtte til næringsvirksomhet setter. Kommunene er imidlertid avskåret fra å gi støtte i form av en (tredjemanns)garanti.

Ut fra høringsrunden synes ikke dette forbudet i praksis å innebære noe savn fra kommunenes side. De få tilfeller der forbudet i praksis oppleves problematisk, knytter seg som oftest til situasjoner der det kan være vanskelig å avgjøre om det er tale om næringsvirksomhet.

Det knytter seg avgrensingsproblemer til begrepet næringsvirksomhet. Særlig gjelder dette der det er tale om en virksomhet med et visst forretningsmessig preg, men der den ligger i et grenseområde mellom tradisjonell forvaltningsvirksomhet og regulær næringsvirksomhet. Vanskelighetene knytter seg også til tilfeller der en del av virksomheten åpenbart er næringsvirksomhet, mens den øvrige del av virksomheten er tradisjonell forvaltningsvirksomhet eller utelukkende skal dekke kommunens egne behov.

Forarbeidene til kommuneloven gir liten veiledning om innholdet av begrepet «næringsvirksomhet». I spesialmotivene til § 51 nr. 1 annet ledd heter det bl.a.:

«Forbudet i § 51 nr. 1 annet ledd medfører at det f.eks. ikke kan garanteres for lån til en privat bedrift, når bedriften har et forretningsmessig formål med sikte på økonomisk gevinst, ...»

I departementets merknader til forskriftene om garantistillelser (FOR 1993-02-09 4046) rundskriv H-10/93 er det knyttet en kort omtale til dette. Det heter bl.a.:

«Når virksomheten utøves i et marked og formålet er å tilføre eieren en økonomisk gevinst ved drift av virksomheten, må en regne denne som næringsvirksomhet, og garantier for slike vil ikke være tillatt. Det understrekes at hvorvidt virksomheten faktisk går med over- eller underskudd ikke kan påvirke vurderingen av hvorvidt denne er å anse som næringsvirksomhet eller ikke. Ved vurdering av begrepet må det også tillegges vekt i hvilken grad virksomheten opererer i et marked som medfører reell økonomisk risiko eller ikke. Det understrekes videre at hvilke personer som er eiere av virksomheten ikke kan påvirke vurderingen av om denne er å anse som næringsvirksomhet. Dersom virksomheten er å anse som næringsvirksomhet, vil det eksempelvis være uten betydning at virksomheten er helt eller delvis kommunalt eid.»

Det fremgår her at markedsbasert virksomhet med gevinstformål må regnes som næringsvirksomhet. Videre skal det legges vekt på om det er en reell økonomisk risiko knyttet til det marked den aktuelle virksomheten opererer i.

Både i forarbeidene og i departementets merknader til garantiforskriften er gevinstelementet fremhevet som et sentralt moment. Dette reiser spørsmål om et formål om økonomisk gevinst er en forutsetning for at det skal være tale om næringsvirksomhet etter loven.

I Toril Kristiansen : «Kommunale garantier» (1998) stilles spørsmålet slik:

«Ved at kildematerialet tilknyttet kommuneloven fremhever økonomisk gevinst som et helt sentralt kriterium, og samme kriterium er definert som en nødvendig forutsetning for næringsvirksomhet i skatteretten, er det ikke særlig tvil om at gevinstperspektivet må være til stede for at det skal være snakk om næringsvirksomhet i kommunelovens forstand. Det gjenstår imidlertid å undersøke hva som nærmere ligger i denne forutsetningen. Er det nok at aktiviteten «økonomifaglig» sett har et potensial for gevinst, eller må det også være snakk om

en subjektiv målsetning om at man skal tjene penger ? (...) De siterte deler av både lovforarbeidene og departementets merknader til garantiforskriften gir inntrykk av at det avgjørende er om aktiviteten har et formål - en subjektiv målsetning - om økonomisk gevinst. I skatteretten er det vanlig å anta at det er nok at aktiviteten objektivt sett har et gevinstpotensial. Her knyttes altså ikke karakteristikken til en uttrykkelig formulert målsetning, men til om det konseptet aktiviteten er basert på har potensial for overskudd. Selv om departementet viser til formålet for virksomheten, er det ikke sikkert at merknaden og skatterettslig teori gir anvisning på forskjellige løsninger her. Departementet knytter ikke «formålet» til uttrykkelige erklæringer fra virksomheten, og formål kan selvfølgelig også kontateres på annet grunnlag, for eksempel gjennom prisberegninger. Med et bredt grunnlag for formålsvurderingen - der virksomhetens egne utsagn om målsetninger alene ikke nødvendigvis er avgjørende for klassifikasjonen - blir det ikke noen realitetsforskjell mellom de to tolkningsalternativene. Det ville åpne for tilfeldigheter og omgåelsesmuligheter dersom kommunelovens § 51 nr. 1 annet ledd bare utelukker virksomhet som selv uttrykker en målsetning om overskudd.

Konklusjonen må være at det er virksomhet som enten har et uttrykt formål om økonomisk overskudd eller drives etter et konsept som objektivt sett åpner for overskudd som ekskluderes som «garantiobjekt».

Departementet har gjennom praksis lagt større vekt på det subjektive element - om virksomheten har et gevinstsiktemål - enn det mer objektive; at virksomheten har et gevinstpotensiale.

Utviklingen har gått i retning av å utviske skillet mellom virksomheter som ut fra sin karakter er offentlige, og andre typer virksomheter. Det er i dag ytterst få virksomheter som utelukkende utføres av kommuner eller fylkeskommuner. Det fremstår derfor som problematisk å legge til grunn at garantistillelser skal være avskåret for all virksomhet som har et gevinstpotensiale. En rekke tradisjonelt kommunale oppgaver vil kunne ha et gevinstpotensiale. Det er ikke ønskelig å avskjære kommunal garanti for virksomheter som har et ideelt formål i den forstand at det ikke tas sikte på å gi eieren noen økonomisk gevinst. Departementet har derfor kommet til at det bør legges avgjørende vekt på hvorvidt eieren av virksomheten har et uttrykkelig gevinstsiktemål.

Dette kan lede til omgåelsesmuligheter. Det kan for eksempel tenkes at en virksomhet på det tidspunktet det søkes om kommunal garanti ikke har gevinstformål, men at den senere - eventuelt på bakgrunn av et eierskifte - vil få et uttrykkelig gevinstsiktemål. Departementet foreslår å videreføre ordningen med automatisk godkjenning av garantistillelser inntil videre, jf. kap. 10.6. I forbindelse med godkjenningen bør det vurderes om det skal stilles som uttrykkelig vilkår for godkjenningen at det ikke utbetales utbytte til eieren i den perioden garantien står ved lag.

I og med at kommunelovens garantibegrep foreslås utvidet (se pkt. 10.2), vil dette også innebære at forbudet mot garantier for næringsvirksomhet blir utvidet. Etter departementets forslag vil lovens garantibegrep ikke lenger bare omfatte tredjemannsgarantier, men også de såkalte selvstendige garantiene - dvs. garantier som ikke er knyttet til en annen fordring. Dette betyr at forbudet mot garanti for næringsvirksomhet vil utvides tilsvarende. Det vil for

eksempel ikke være adgang til å gi en næringsdrivende løfte om at kommunen skal dekke eventuelle underskudd som måtte oppstå.

10.6 Avsetningskrav ved garantistillelser

Innledning

I pkt.10.3. foreslår departementet å oppheve kravet om «særlig kommunal interesse» som kriterium for garantistillelser. Samtidig er det der vist til de betenkeligheter som knytter seg til garantistillelser - typisk faren for å undervurdere risikoen for at garantien blir effektiv. Dette reiser spørsmål om det kan tenkes andre mekanismer som kan bidra til at tap på kommunale garantistillelser ikke får uakseptable følger for kommunenes økonomi.

Om høringsutkastet

Det ble i høringsutkastet pekt på at gjeldende begrensninger i adgangen til å stille garantier knytter seg til risikoen for at garantien skal bli effektiv, og faren for å undervurdere denne risikoen. Dersom kommunen blir stilt overfor et krav om at et beløp tilsvarende hele eller deler av garantisummen skal avsettes som tapssikring, vil det bidra til at det blir gjort en realistisk vurdering av risikoen ved garantien. Det vil kunne hevdes at kommunene selv - ut fra alminnelige fornuftige prinsipper for økonomiforvaltning - burde avsette midler til dekning av et eventuelt garantiansvar. Departementets inntrykk er imidlertid at dette bare skjer unntaksvis.

En ulempe ved å stille krav om avsetninger er at det på kort sikt vil kunne være samfunnsøkonomisk uheldig å binde midler i et fond. Dette må imidlertid veies opp mot den positive effekten som ligger i at tapsavsetninger gir en viss sikkerhet for at det finnes penger å betale med, om garantien skulle bli effektiv. Når alternativet er å gi direkte økonomisk støtte, vil det vel neppe heller være et urimelig krav at en del av beløpet i stedet settes av som tapssikring, mens støtte gis i form av et betinget løfte. Avsavnstapet ved å binde midler kan i noen grad kompenseres ved krav om garantiprovisjon.

Det kan i prinsippet tenkes andre krav enn avsetninger for å dempe risikoen for at kommuner skal komme i økonomiske vanskeligheter som følge av garantiansvar. Det kan for eksempel stilles et generelt krav om at kommunen selv skal sannsynliggjøre at den har penger til å dekke ansvaret om det skulle bli aktuelt. Dette kan motvirke at vurderingen av risiko veltes over på statlig myndighet. Hvis kommunen kan sannsynliggjøre dette, vil det i så fall være opp til kommunen om den vil utsette seg for risikoen. En slik sannsynliggjøring vil imidlertid ikke skape samme sikkerhet som et direkte lovkrav om avsetninger. Slike ordninger vil også ha utpregete skjønnsmessige elementer. Dette vil kunne komplisere kontrollsystemet unødige. Dersom vilkåret om «særlig kommunal interesse» oppheves som vilkår for garantistillelser vil krav om avsetninger være et mer hensiktsmessig virkemiddel. Siktemålet er todelt. Først og fremst skal kommunen gis et incitament til å reflektere over at garantien kan innebære et fremtidig økonomisk tap. For det andre er det et poeng å sikre at det å stille garanti får en økonomisk konsekvens. Et krav om avsetninger kan også bidra til at det i et visst omfang finnes midler til dekning av tap på garantier.

Et krav om avsetninger kan ha mange varianter. Det strammeste er å stille krav om at hele beløpet skal avsettes - og bare kan nedtrappes i takt med at forpliktelsen i hovedforholdet minker. Et slikt krav er uaktuelt av flere årsaker. Erfaringsmessig vil bare en del av garantiene komme til utbetaling. Dessuten vil det kunne virke urimelig at fordelene ved å kunne garantere for et tiltak som kommunen ellers selv ville måttet drive, skal innebære binding av eksakt samme beløp, og dermed redusere kommunens handlefrihet tilsvarende. Et alternativ kan være å stille krav om at det skal avsettes en prosentdel av det garantiansvar kommunen til enhver tid har.

Departementet vurderte i høringsutkastet om størrelsen av avsetningen bør kobles til risikoen ved garantistillelsen - slik at garantier med høy risiko krever store avsetninger, og motsatt for garantier med lav risiko. Vurderingen av risikoen vil da eventuelt måtte stadfestes av statlig godkjenningmyndighet. Slike risikovurderinger kan være svært vanskelige. Dette taler mot å bringe slik differensiering inn som et element i regelverket. En annen side ved dette er at staten ved å foreta en risikovurdering ville frata kommunen deler av ansvaret for selv å vurdere risikoen. Departementet kom derfor i høringsutkastet til at krav til avsetningens størrelse ikke bør differensieres ut fra risiko ved garantistillelsen.

På denne bakgrunn foreslo departementet i høringsutkastet at det stilles krav om avsetning i størrelsesorden 5 % av det garantiansvar kommunen til enhver tid har. Det ble også gitt uttrykk for at selve kravet om avsetninger bør stå i loven. Nærmere regler om garantitapsfond og nærmere regler om størrelsen av fondet bør gis i forskrift. I forskrift i medhold av loven stilles det i dag krav om at garantier skal stilles i form av simpel kausjon. Hensikten er å verne garantisten ved at kreditor først må søke sitt krav dekket hos debitor i hovedforholdet. Krav om avsetninger vil kunne bidra til bedre risikovurdering fra kommunens side og redusere faren for negative konsekvenser på tjenestetilbudet dersom garantiansvaret gjøres effektivt. På denne bakgrunn ble kravet om simpel garanti foreslått fjernet i høringsutkastet.

Høringsinstansene

Når det gjelder spørsmålet om krav til avsetninger støttes dette av et klart flertall av de som har uttalt seg til forslaget. De fylkesmennene som har uttalt seg til spørsmålet slutter seg til krav om avsetninger, dels med tilføyelse av at «kravet bør være minst så strengt som departementets forslag». Flere høringsinstanser mener imidlertid at krav om avsetninger bør koples til risikoen ved den enkelte garantistillelse.

Fylkeskommunene virker imidlertid generelt mer skeptiske enn kommunene. Således har *Sør-Trøndelag, Rogaland, Akershus og Hordaland fylkeskommuner* gått i mot forslaget. Det fremgår at bakgrunnen for at fylkeskommunene synes mer skeptiske enn kommunene kan skyldes at noen fylkeskommuner har et relativt stort garantiansvar, og krav om avsetninger derfor vil kunne få størst virkning for fylkeskommunen. Det hevdes også at avsetninger vil vanskeliggjøre garantistillelser. *Sør-Trøndelag fylkeskommune* gir uttrykk for at det bør lovfestes krav til risikovurdering, og at avsetninger skal vurderes. *Norges fylkeskassererforening* går også i mot forslaget, ut fra en oppfatning av at det vil kunne føre til stor belastning på budsjettet og ha begrenset nytte.

Oslo kommune støtter kravet om avsetninger, men mener det bør kobles opp mot risikoen ved den enkelte garanti.

Kommunenes sentralforbund (KS) går også i mot krav til avsetninger, utfra en vurdering av at det bør være frivillig. Samtidig mener KS at spørsmålet om avsetninger bør kobles til innholdet av «god kommunal regnskapsskikk».

Kommunalbanken går i mot forslaget om avsetninger, og gir uttrykk for at det bør lovfestes krav til risikovurdering, og at avsetninger skal vurderes.

Justisdepartementet gir uttrykk for at regler om avsetning til garantifond kan føre til at kommuner og fylkeskommuner for fremtiden vil stille garanti i mindre utstrekning enn tidligere, og peker på at det ikke er drøftet om dette er en ønskelig effekt eller ikke.

Departementets vurdering og konklusjon

Som det fremgår av vurderingene i høringsutkastet er siktemålet med krav om avsetninger todelt. Det skal være et incitament til at det foretas en risikovurdering, og det skal sikre at det i et visst omfang finnes midler til å dekke tap på garantier som kommer til utbetaling.

Det ligger i sakens natur at avsetninger har effekter som vil kunne gjøre det mindre interessant å stille garantier. Avsetninger innebærer at økonomiske midler tilsvarende en del av garantiansvaret blir bundet, og ikke kan brukes til andre formål. Det er vanskelig å vurdere i hvor stor grad et krav om avsetninger vil føre til at det ikke stilles garantier som ellers ville blitt stilt. Det er grunn til å anta at garantier eventuelt bare vil bli stilt der en kommunal garanti er avgjørende for å realisere det aktuelle tiltaket, og der det er relativt viktig for kommunen at det blir realisert. Trolig vil dette føre til at omfanget av kommuners garantiansvar blir noe redusert i forhold til dagens situasjon. Departementet ser i utgangspunktet ikke dette som noen uheldig effekt. Det bør imidlertid ikke stilles krav om så store avsetninger at det fører til at det i for stor grad gjør det uaktuelt å stille kommunal garanti.

I dagens regime skal alle garantier godkjennes av statlig myndighet. I tillegg til en vurdering av om kravet til «særlig kommunal interesse» er oppfylt, skal godkjenningen så langt det er mulig gi sikkerhet for at kommunen har økonomi til å bære et eventuelt tap uten alvorlige skadevirkninger. Statlige myndigheters erfaringer med kommunale garantistillelser tilsier at en fri adgang til å stille garantier uten noen form for regulering vil skape vanskeligheter for enkelte kommuner. En garanti gir i utgangspunktet ingen følbar økonomisk virkning, den er «kostnadsfri». Særlig for kommuner som legger an et relativt kortsiktig perspektiv på sin økonomiforvaltning vil risikoen for å undervurdere den økonomiske belastning garantien kan føre til, være påtagelig.

I høringsutkastet ble det foreslått å innføre en ordning med betinget statlig kontroll av kommunenes økonomiske disposisjoner. Dersom den automatiske kontrollen av kommuners garantistillelser opphører, vil det etter departementets vurdering være nødvendig med en form for alternativ regulering som minsker sannsynligheten for at kommuner får økonomiske problemer som følge av tap på garantier. Departementet ser det ikke som aktuelt å oppheve den automatiske godkjenningen av garantistillelser uten å innføre andre mekanismer som ivaretar samme hensyn.

Et alternativ til lovkrav om avsetninger kunne være at loven stiller krav om at det skal foretas en vurdering av risikoen og en vurdering av om det bør gjøres avsetninger. En av svakhetene ved en slik ordning ligger i at risikovurderinger kan være svært vanskelige. Man må antakelig også regne med at et sterkt ønske om å realisere det aktuelle tiltaket vil kunne overskygge den økonomiske risikoen. I en presset økonomisk situasjon vil man trolig også vegre seg for å binde midler i et fond, dersom det er en mulighet for å unnlate det. Departementet vurderer det slik at et lovkrav om at risiko og avsetninger skal vurderes, ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til de særlige faremomenter som knytter seg til garantier.

Kommunenes sentralforbund gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at spørsmålet om avsetninger bør kobles til begrepet «god kommunal regnskapsskikk». Dersom det i henhold til god kommunal regnskapsskikk ble gitt en anbefaling med krav om avsetninger til dekning av eventuelle fremtidige tap, vil dette i praksis kunne ha samme virkning som et direkte lovkrav om avsetninger. Vanskelighetene ved å vurdere sannsynligheten for at et tap vil inntreffe, gjør seg imidlertid gjeldende også her. Etter departementets vurdering vil det ikke kunne være aktuelt å basere et avsetningskrav på «god kommunal regnskapsskikk» før det er skapt sikkerhet for at en slik ordning ville føre til at det ble foretatt avsetninger i nødvendig omfang. Dette er ikke mulig å gjøre før innholdet av begrepet «god kommunal regnskapsskikk» er nærmere fastlagt. Departementet har derfor ikke funnet å kunne foreslå en slik ordning i denne omgang.

Det vil imidlertid bli bli vurdert å arbeide videre med sikte på å etablere et system der innholdet av normen «god kommunal regnskapsskikk» vil være avgjørende for hvor store avsetninger som skal gjøres. Inntil et slikt system eventuelt er etablert, blir det spørsmål om den ordning med betinget statlig kontroll som er foreslått i kap. 13 vil ivareta de spesielle hensyn som gjelder garantistillelser. Departementet ser det ikke som en aktuell løsning å åpne for garantistillelser uten krav til avsetninger, samtidig som ordningen med automatisk statlig godkjenning avvikles. En ordning med betinget godkjenning som skissert i kap. 13 vil i alminnelighet være en god løsning. For garantier ligger det imidlertid et særskilt faremoment i at det brått kan bringe kommunen i en økonomisk krise som var vanskelig å forutse. Garantien er suspensivt betinget av en begivenhet som normalt ikke inntreffer. Men når den inntreffer kan virkningen på kommunens økonomi være akutt. En økonomisk krisesituasjon som for eksempel inntreffer på bakgrunn av høy gjeldsbelastning vil normalt ha utviklet seg over tid, og vil være lettere å forutse og treffe tiltak mot. Departementet er derfor kommet til at ordningen med automatisk godkjenning av garantier bør videreføres, inntil det eventuelt er etablert en ordning der krav til avsetninger er normert.

Det kan likevel være ønskelig at det kan stilles garantier for mindre beløp uten at det skal utløse krav om statlig godkjenning. Departementet foreslår derfor at det i forskrift skal kunne gis regler om at garantier under et visst beløp skal kunne gis uten slik godkjenning

Se nærmere om statlig godkjenning av garantier i kap. 13.4.5.

10.7 Særlig om selvskyldnerkausjon og simpel kausjon

Om høringsutkastet

Forskriftene om garantistillelser setter forbud mot selvskyldnerkausjon, men med adgang til å gi dispensasjon dersom «særlig sterke grunner foreligger». I høringsutkastet antydes at det på bakgrunn av kravet om avsetninger vil kunne åpnes for at kommunene kan stille selvskyldnerkausjon, og ikke bare simpel kausjon - som er dagens hovedregel. Spørsmålet er i dag regulert i forskrift.

Høringsinstansene

Et flertall av høringsinstansene som har hatt merknader til dette går imot forslaget. Blant de som går i mot er Kommunenes sentralforbund, flere fylkesmenn og Oslo kommune. Den gjennomgående begrunnelsen er at bare kredittgiverne vil tjene på at det åpnes for selvskyldnerkausjon, og at dette vil gi profesjonelle långivere en fordel på bekostning av kommunen.

Departementets vurdering og konklusjon

På bakgrunn av at flere sentrale høringsinstanser har gått imot å åpne for selvskyldnerkausjon, legger departementet til grunn at dagens ordning bør videreføres. Spørsmålet om selvskyldnerkausjon og simpel kausjon vil bli regulert i forskrift.

10.8 Pantsetting til sikkerhet for andres forpliktelser

Om høringsutkastet

Det ble i høringsutkastet ikke foreslått endringer i forbudet mot å pantsette kommunale eiendeler til sikkerhet for andres forpliktelser.

Høringsinstansene

Få høringsinstanser har uttalt seg til dette. De som har uttalt seg er for forslaget.

Departementets vurdering og konklusjon

Det er en nær sammenheng mellom garantistillelser og pantsetting av kommunale eiendeler til sikkerhet for andres forpliktelser. Pantsetting til sikkerhet for andres forpliktelser kan betegnes som en «realgaranti», der det objektet som skal tjene til sikkerhet er en nærmere angitt kommunal eiendel. Mange av de samme betenkeligheter som knytter seg til garantier i sin alminnelighet knytter seg også til slike «realgarantier». Departementet kan ikke se at det ved siden av adgangen til å stille garanti også skal være adgang til å pantsette eiendeler til sikkerhet for andres forpliktelser, og foreslår å opprettholde forbudet i dagens lov.

11 Finansforvaltning

11.1 Innledning

Med finansforvaltning siktes det til rutiner for forvaltning av ledig likviditet og metoder/rutiner ved opptak av lån/inngåelse av leasingavtaler mv. samt forvaltning av gjeldsporteføljen.

Kommuneloven av 1954 krevde forvaltning av fondsmidler etter reglene om forvaltning av umyndiges midler, jf. vergemålsloven § 65. Dette lovkravet falt bort i forbindelse med kommuneloven av 1993. Kommuner står derfor i dag helt fritt til å velge plasseringsform og låneform, så lenge disposisjonen ikke medfører valutarisiko. I departementets forskrifter av 25.01.1993, fastsatt i medhold av kommuneloven § 50 nr. 9, settes det et forbud for kommuner mot å foreta disposisjoner som i nevneverdig grad medfører valutarisiko. I pkt. 11.2 drøfter departementet behovet for en egen bestemmelse i kommuneloven som ivaretar hensynet til balanse mellom avkastning, risiko og likviditet.

Det følger av kommuneloven § 53 nr. 2 at en bank ikke kan motregne sin fordring på en kommune eller fylkeskommune i dennes innskudd i banken, jf. pkt. 12.2. Det er i juridisk teori stilt spørsmål ved om ikke ordningen med konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering er i strid med dette motregningsforbudet. Praksis viser imidlertid at slike avtaler er blitt mer og mer vanlig. Det er derfor viktig å skape klarhet om hvilket regelverk som gjelder på dette området. I pkt. 11.3 ser departementet nærmere på forholdet mellom konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering og kommunelovens motregningsforbud.

11.2 Nærmere om risiko og avkastning

Gjeldende rett

Kommuneloven av 1992 har få bestemmelser knyttet til kommuners finansforvaltning. Kommuneloven av 1954 anga at midler avsatt til bestemte fond skulle forvaltes som umyndiges midler, dvs. i henhold til bestemmelsene i vergemålsloven § 65. Kommunenes mulighet til å foreta plasseringer av likviditet som innebar vesentlig risiko ble dermed begrenset. Det særskilte kravet ble opphevet ved iverksettelsen av gjeldende kommunelov. I NOU 1990:13 Forslag til lov om kommuner og fylkeskommuner foreslo utvalget at kommunestyret i forbindelse med årsbudsjettet ble pålagt å påse at det til enhver tid var tilstrekkelig med midler til å dekke løpende utbetalinger. Kommuneloven setter i tillegg begrensninger på kommunenes finansforvaltning når det gjelder valutadisposisjoner. Forskrift av 25.01.93, gitt med hjemmel i kommuneloven § 50 nr. 9, fastsetter at kommuner ikke skal foreta disposisjoner som i nevneverdig grad medfører valutarisiko. Det medfører at kommuner ikke kan foreta innskudd eller kjøpe aksjer, obligasjoner eller andeler utstedt i utenlandsk valuta. Derimot er forbudet ikke til hinder for at kommuner kjøper andeler i

fond som foretar plasseringer i utenlandsk valuta. I brev 17.06.99 til Kommunalfinans AS skriver departementet følgende:

«For at en kommune eller fylkeskommune skal kunne plassere midler i fond som investerer i utlandet men som noteres i norske kroner må det være en forutsetning at fondsforvalter eller eventuelt andre enn kommunen/fylkeskommunen selv bærer all direkte valutarisiko.»

Om høringsutkastet

I høringsutkastet foreslo departementet å ta inn en egen bestemmelse i kommuneloven med nærmere krav til kommunens finansforvaltning:

a) Forvaltningen skal sikre en tilfredsstillende avkastning på kommunens midler

I kommuneloven § 1 heter det bl. a. at lovens formål er å «legge til rette for... en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser». Kommunestyrets hovedoppgave er å sikre finansiering av tiltak av felles interesse innenfor det sentralt fastsatte rammeverk. Rammeverket har betydelig innvirkning på den enkelte kommunes faktiske inntekter det enkelte år, og legger også føringer på kommunestyrets prioriteringer av tiltak. Selv med disse begrensninger er det betydelig rom for kommunale prioriteringer. Bevisste prioriteringer eller mer tilfeldige svingninger i inntekter og utgifter kan medføre at kommuner i kortere eller lengre perioder besitter ledig likviditet. I påvente av at midlene settes inn i konkrete tiltak vil det være et mål at midlene forvaltes slik at de over tid bidrar til en best mulig velferd for kommunens innbyggere. Dette krever at midlene gir en tilfredsstillende avkastning inntil de anvendes på konkrete tiltak.

b) Forvaltningen skal foregå på en slik måte at kommunen ikke påføres vesentlig finansiell risiko

Kommuner påtar seg som regel en finansiell risiko ved disposisjoner som gjelder plassering av likvider og lån av midler. Finansiell risiko kan være kredittrisiko, renterisiko, likviditetsrisiko og valutarisiko. Gjeldende rett legger sterke begrensninger på adgangen kommunene har til å påta seg valutarisiko. Departementet ser på en bestemmelse som omhandler alle former for finansiell risiko, og ikke kun valutarisiko, som mer hensiktsmessig. I tråd med dette ble det foreslått at kommunenes finansforvaltning skal drives slik at kommunen ikke påføres vesentlig finansiell risiko.

c) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om disposisjoner som innebærer vesentlig risiko, herunder valutarisiko

Departementet ønsket å videreføre dagens ordning med forskriftsregulering av valutadisposisjoner. Dette har sammenheng med at det er særlige betenkeligheter knyttet til slike disposisjoner. Det spesielle med valutarisiko, er at denne kommer i tillegg til, og ikke i stedet for andre former for finansiell risiko en vil ha ved plassering eller lån i norske kroner. Kommunen vil ved opptak av valutalån og plasseringer i utenlandsk valuta utsette seg for en risiko for at økte lånekostnader og redusert avkastning som følge av at vekslingsforholdet

mellom egen og utenlandsk valuta har utviklet seg i negativ retning på utbetalingstidspunktet.

d) Det skal til enhver tid være ledig likvider til å dekke utbetalinger

Likviditetsstyring omfatter planlegging, gjennomføring og oppfølging av kommunens likviditet. En kommune er likvid dersom den kan innfri kravene mot seg etter hvert som de forfaller. Likviditetsstyring er et viktig hensyn kommunene må ta i sin finansforvaltning for å sikre at dens virksomhet kan utføres uten forstyrrelser på grunn av likviditetsmangel. Bestemmelsen er med på å sikre at hensynet til likviditet ivaretas i kommunenes finansforvaltning, i tillegg til hensynet til avkastning og risiko.

e) Kommunestyret skal selv fastsette nærmere regler for kommunens finansforvaltning.

Den løpende finansforvaltning kan vanskelig ivaretas av kommunens folkevalgte organer, og må derfor foretas av den kommunale administrasjonen. Departementet ser på det som viktig at administrasjonen har klare fullmakter fra kommunestyret til å forholde seg til i den løpende finansforvaltningen. Departementet foreslo derfor at kommunestyret selv skal fastsette nærmere regler for kommunens finansforvaltning. Kommunestyret bør som øverste kommunale organ innenfor kommunelovens rammer ta stilling til balansen mellom avkastning, risiko og likviditet i kommunens finansforvaltning.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har i hovedsak støttet departementets forslag. Den norske bankforening og Sparebankforeningen i Norge uttaler bl.a.:

«Kommuneloven har hittil vært «asymmetrisk» når det gjelder fokusering på henholdsvis kredittsiden og plasseringssiden. Låneopptak og garantistillelse har vært nøye regulert, mens kommunens plassering av midler har vært lite regulert... Bankforeningene er enige i at det foreslås regler om finansforvaltningen i loven og i eventuelle forskrifter. Og videre mener vi at det må pålegge kommunestyret/fylkestinget å gi nærmere regler med hensyn til plassering av kommunens midler.»

Andre høringsinstanser er skeptisk å gi generelle regler om kommunenes finansforvaltning i kommuneloven. Blant disse er fylkeskommunene Buskerud og Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Rogaland, samt kommunene Fredrikstad, Karmøy, Kongsberg, Røyken, Sandnes, Stavanger, Steinkjer, Søndre Land og Åsnes. Fredrikstad kommune uttaler at

«Regelverket for finansforvaltning må styres av kommunestyret og ikke gjennom detaljregler i loven»

KS uttaler at

«KS synes ikke at bestemmelsene her må være særlig detaljerte, heller ha mer målsetningskrakter. Det må bli opp til den enkelte kommune og fylkeskommune og fylle dette med innhold.»

NKK går inn for en betydelig endring i forhold til departements forslag:

«KRD vil møte en utvikling der kommunene i større grad tar i bruk markedet og foreslår regler om kommunenes finansforvaltning. Hensynet til det kommunale selvstyret, dynamikken i markedets utvikling av finansprodukter overfor kommunene og behovet for lokalt tilpassede strategier, gjør at kommuneloven, eller forskrift med hjemmel i kommuneloven er helt uegnet til å regulere dette. NKK går derfor inn for betydelig endring i forhold til KRDs forslag.

NKK er av den oppfatning at kommunene selv er bedre egnet til å gjøre vurderinger om krav til avkastning enn departement, og at forholdet derfor er uegnet for regulering i kommuneloven.

Vi vil gjøre et unntak når det gjelder valutaeksponering. Vi ser at det av nasjonale hensyn kan komplisere Norges pengepolitikk dersom kommunene eller en stor andel av kommunale plasseringer og lån var i fremmed valuta. Vi vil allikevel påpeke at kommuner (EØS området) kan ha kontrakter i annen valuta enn NOK. Det må derfor være mulig for kommuner å kjøpe sikringsinstrumenter i forbindelse med slike kontrakter.

KRD foreslår at det under reglene om finansforvaltningen skal inn tas et eget punkt om at kommunestyret ved budsjetteringen skal påse at det til enhver tid er tilstrekkelig likviditet til å foreta utbetalinger ved forfall. NKK er helt uenig i at slike bestemmelser skal tas inn. Kravet til årsbudsjett og kravet til årlig balanse er dekkende, ytterligere regler er unødvendige...»

En del av høringsinstansene har hatt merknader om det generelle forbudet for kommuner mot å foreta disposisjoner som i nevneverdig grad medfører valutarisiko. Den norske bankforening og Sparebankforeningen i Norge er ikke enig i departementets forslag til regler for kommuners adgang til å oppta valutalån og uttaler bl.a. følgende:

«Departementet har foreslått svært restriktive regler for kommuners adgang til å oppta valutalån. Bankforeningene er ikke enig i dette og vil foreslå en mer fleksibel ordning. De store norske kommuner og fylkeskommuner retter hovedtyngden av sin finansiering inn mot det norske verdipapirmarkedet, dvs. sertifikat- og obligasjonsmarkedet. Det norske markedet er lite i omfang, noe som innebærer at store enkeltlån tidvis kan påvirke de generelle lånebetingelsene i markedet... Vår foreløpige vurdering er at låneopptak i valuta bør kunne tillates såfremt følgende forhold er oppfylt:

- At det gjøres i kombinasjon med en valutaswap som fjerner valutarisikoen
- At adgangen til å gjøre låneopptak i utenlandsk valuta er hjemlet i kommunen/fylkeskommunens finansstrategi (jfr. utkastet til lovbestemmelse vedrørende finansforvaltning)
- At låneopptaket er godkjent av fylkesmannen/departementet

Sistnevnte vil med andre ord bety at forslaget til betinget godkjenning ikke vil gjelde for denne typen låneopptak.»

Oslo kommune påpeker at

«Bestemmelsene om valutarisiko, bør etter Oslo kommunes oppfatning, mykes opp. I de senere år er valutamarkedene utviklet kraftig. For eksempel har man fått valutaen EURO, og markedet for såkalte valutasikringsforretninger er blitt større enn det var for noen år siden. Ved å være henvist til kronemarkedet vil norske kommuner ha betyde-

lig kapasitetsrisiko, dvs. at det norske markedet kan være for lite eller tidvis ute av funksjon. - Som kjent kan det i dag inngås kombinasjoner av låneavtaler i utenlandsk valuta og såkalte valutabytteavtaler som gjør at risikoen blir meget liten.»

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet foreslår at det tas inn en egen bestemmelse i kommuneloven hvor det stilles nærmere krav til kommunenes finansforvaltning. Departementet ser behov for en slik bestemmelse for å møte en utvikling der kommunene i stadig større grad velger andre plasserings- og låneformer enn de tradisjonelle. Dette kan gi en økonomisk gevinst, men øker samtidig risikoen for tap. Departementet vil peke på at det i gjeldende kommunelov finnes enkelte bestemmelser om kommunenes finansforvaltning. Departementet ser imidlertid ikke på disse bestemmelsene som tilstrekkelige og foreslår derfor en helhetlig bestemmelse om kommunenes finansforvaltning som ivaretar hensynet til balanse mellom avkastning, risiko og likviditet.

Departementet ser det slik at bestemmelsene om kommunenes finansforvaltning kun bør slå fast grunnleggende prinsipper. Det enkelte kommunestyre må selv i en finansstrategi fastsette nærmere regler om finansforvaltningen innenfor kommunelovens rammer. Den foreslåtte bestemmelsen innebærer dermed at det er det enkelte kommunestyret selv som fastsetter krav til avkastning og hvor stor risiko kommunen er villig til å påta seg. Departementet finner det således ikke hensiktsmessig å konkretisere hva som er tilfredsstillende avkastning og vesentlig finansiell risiko. Departementet ser det imidlertid som en fordel at kommunesektoren selv utvikler veiledende plasseringsstrategier. Departementet oppfatter enkeltes skepsis til en lovbestemmelse om finansforvaltning som uttrykk for bekymring for at departementet vil gi detaljerte regler på dette området. Dette har ikke vært hensikten.

Departementet vil med henvisning til NKKs høringsuttalelse vise til at den foreslåtte bestemmelsen om likviditetsstyring ikke var en ny bestemmelse. § 46 nr. 3 i gjeldende kommunelov fastsetter at kommunestyret ved budsjetteringen skal påse at det til enhver tid er tilstrekkelige midler til å dekke løpende utbetalinger. I NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner s. 245 begrunnet utvalget denne bestemmelsen slik:

«Bestemmelsen foreslås for å markere at dette er et viktig hensyn kommunene og fylkeskommunene må ta i sin økonomiforvaltning, og et ansvar som påhviler kommunestyret og fylkestinget.»

Departementet ser det slik at kommuneloven fremdeles bør regulere kommunenes likviditetsstyring. Departementet er kommet til at det er mest hensiktsmessig å gjøre dette ved forslaget til ny § 52 nr. 3 i kommuneloven, hvor hensynet til balanse mellom avkastning, risiko og likviditet understrekes.

Departementet ser det slik at valutadisposisjoner står i en særstilling, og foreslår derfor å videreføre dagens ordning med restriktive regler om valutadisposisjoner i forskrift. Kommuner har ikke nevneverdige driftsinntekter eller driftsutgifter i utenlandsk valuta, og har dermed ikke noe alminnelig behov for å benytte valutainstrumenter i kurssikringsøyemed. Kommunal valutaopplåning innebærer at kommunen påtar seg en kursrisiko som vil utgjøre et destabiliserende element i kommunens driftsutgifter. De færreste

kommuner besitter den innsikt i internasjonale kapitalmarkeder som er nødvendig for å vurdere de risiki som følger med valutalån. Det er derfor fare for at endringer i valutakursene i mange tilfeller vil mer enn oppveie fordelene med at renten kan være lavere i en annen valuta.

Departementet registrerer at bankforeningene påpeker at det norske markedet er lite i omfang, noe som innebærer at store enkeltlån tidvis kan påvirke de generelle lånebetingelsene i markedet. Departementet registrerer videre at bankforeningene ønsker en mer fleksibel ordning for kommuners adgang til å oppta valutalån. Disse forhold vil bli nærmere vurdert i forbindelse med gjennomgangen av forskrifter om disposisjoner som innebærer valutarisiko for kommuner. Departementet vil her peke på at gjeldene forskriftsregulering av valutadisposisjoner gir fleksibilitet gjennom at departementet i særskilte tilfeller har myndighet til å dispensere fra forskriften. Dispensasjonsadgangen er brukt restriktivt, men likevel slik at det er gitt enkelte dispensasjoner.

11.3 Konsernkontoavtaler

Gjeldende rett

En måte å gjøre opp gjeldsforpliktelser på er å avregne gjensidige krav mot hverandre, dvs. ved såkalt motregning. Vilåårene for å kunne kreve motregning er beskrevet under punkt 12.3.1.

Det følger av kommuneloven § 53 nr. 2 at en bank ikke kan motregne sin fordring på en kommune eller fylkeskommune i dennes innskudd i banken. Det er i juridisk teori stilt spørsmål ved om ikke ordningen med konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering er i strid med dette motregningsforbudet. I praksis er imidlertid slike avtaler blitt mer og mer vanlig. Det er derfor viktig å skape klarhet hvilket regelverk som gjelder på dette området.

Om høringsutkastet

a) Bakgrunn for motregningsforbudet

Kommunelovens regler om motregning har som formål å sikre kommunens virksomhet også i perioder hvor kommunen har likviditetsmessige vanskeligheter.

Kommuner plikter å dekke sine betalingsforpliktelser på lik linje med andre debitorer. Motregningsforbudet påvirker ikke denne plikten. Dersom en kommune på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kommunestyret selv å treffe vedtak om betalingsinnstilling, jf. kommuneloven § 56 nr. 1. Ved betalingsinnstilling har visse krav fortrinnsrett til å bli dekket. Det vil i mange tilfeller kunne ta noe tid å avgjøre om vanskelighetene er av midlertidig karakter eller om de er mer vedvarende. Det vil også kunne ta noe tid å treffe de formelle vedtak. I praksis vil det derfor, også i andre situasjoner enn når det er vedtatt betalingsinnstilling, kunne inntre at kommunen ikke har likviditet til å dekke alle sine betalingsforpliktelser ved forfall.

b) Konsernkontoavtaler

Alle virksomheter har behov for kortsiktig likviditet. For å kunne utnytte den samlede likviditeten i virksomheten på en effektiv måte, er det nødvendig å ha oversikt over i hvilken utstrekning de enkelte enhetene har behov for mer kortsiktig kapital eller om de har overskuddslikviditet. Til hjelp ved styring av likvidene er det vanlig at konsern, og i økende grad også kommuner, benytter seg av bankenes tilbud om konsernkontosystemer.

Det finnes to hovedtyper av konsernkontosystemer, med og uten felles kapitaldisponering. Begge systemene er utformet med hovedkonto og hjelpekontoer. Hovedkontoen beskriver fordringsforholdet samlet mellom en kommune og banken, og vil være summen av fordringer på/gjeld til banken på de ulike hjelpekontoer. I et system med felles kapitaldisponering utgjør hovedkontoen den juridiske konto. I et system uten felles kapitaldisponering er det hjelpekontoene som utgjør de juridiske kontoene. Rent praktisk medfører dette at i et system med felles kapitaldisponering vil en regning som skal belastes en hjelpekonto bare bli betalt dersom:

- hovedkontoen viser at kommunen er i fordringsposisjon, eller
- kommunen har en trekkrettighet som dekker utbetalingen.

Bankenes tilbud om konsernkonto med felles kapitaldisponering er et system som innenfor et konsern (en kommune), automatisk netter ut de ulike enheters behov for likviditet. Dette gjøres i praksis ved at konsernkontosystemet består av en konto for konsernet, konsernkonto også kalt hovedkonto (den juridiske kontoen), og en eller flere hjelpekontoer for hver av selskapene/enhetene i konsernet. Disse hjelpekontoene fungerer som de enkelte enheters driftskonto på tilsvarende måte som en ordinær bankkonto, og kan disponeres av den enkelte enhet ved bruk av sjekk, giro etc. Alle transaksjoner som gjøres på disse hjelpekontoene, registreres samtidig på konsernkontoen. Det er kun saldo på konsernkontoen som er gjenstand for renteberegning fra bankens side. Konsernkontoen representerer dermed det eneste mellomværende mellom konsernet (kommunen) og banken. De enkelte hjelpekontoer er selskapenes/enhetenes driftskonto, der saldo representerer mellomværende med konsernet.

Konsernkontosystemer uten felles kapitaldisponering skaper ikke spesielle problemer i forhold til motregningsforbudet i kommuneloven § 53 nr.2. Den videre fremstilling knytter seg derfor bare til konsernkontosystemer med felles kapitaldisponering.

Konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering innebærer at man betrakter kommunens samlede økonomiske forhold til banken som en helhet, slik at det ikke lenger er meningsfylt å skille mellom innskuddsforpliktelser for banken og kortsiktige gjeldsforpliktelser for kommunen.

Poenget med konsernkontoavtaler er å ordne kommunens likviditet mer effektivt. I og med at det bare er hovedkontoen som beskriver fordringsforholdet mellom kommunen og banken, er det ikke nødvendig for kommunen å ta opp lån før saldoen på hovedkontoen er negativ. Forenklet kan en si at kommunen låner av seg selv. Kostnaden ved lånet tilsvarer den renteinntekt kommunen kunne fått ved å ha hatt pengene innestående i banken. Alternativet er å ha disse pengene stående i banken, samtidig som kommunen tar opp et separat lån i banken. En slik ordning vil imidlertid bli dyrere for kommunen,

fordi den rente banken forlanger for utlån normalt er høyere enn den som tilbys for innskudd.

Forskjellen ved de to måtene å finansiere sitt likviditetsbehov på, kan illustreres ved et eksempel. En kommune skal føre opp et bygg med en kostnadsramme på 40 millioner kroner. Kommunen har samtidig innskudd i en bank tilsvarende 40 millioner. I en slik situasjon kan kommunen velge å løse behovet for likvider til å dekke utbetalinger i byggeperioden på to måter.

Kommunen kan for det første ta opp et ordinært byggelån på 40 millioner kroner som det trekkes på innenfor den avtalte låneperioden. Ved en slik modell sikrer motregningsforbudet i § 53 nr. 2 at banken ikke kan kreve byggelånet oppgjort ved trekk i kommunens innskudd i banken, dersom kommunen ikke klarer å innløse lånet ved byggeperiodens utløp.

Alternativt kan kommunen sikre likvider til å dekke utbetalinger i byggeperioden ved å inngå en konsernkontoavtale med felles kapitaldisponering med banken. Kommunen inngår da ingen ordinær låneavtale med banken. I stedet blir det etablert to (eventuelt flere) hjelpekontoer. Den ene kontoen inneholder kommunens innskudd, mens den andre kontoen er en byggelånskonto. Fordringsforholdet mellom banken og kommunen fremgår av hovedkontoen, som er summen av de to hjelpekontoene. Hovedkontoen er som nevnt ovenfor den juridiske kontoen. Utbetalinger i byggeperioden blir formelt trukket av byggelånskontoen, mens det som foregår rent juridisk er at hovedkontoen blir redusert med tilsvarende beløp. Når byggelånet er trukket opp maksimalt, vil hovedkontoen vise at kommunen ikke har noen penger innestående i banken. Ved slike avtaler vil kommunene derfor ikke nyte godt av motregningsforbudet i § 53 nr. 2.

Konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering innebærer at kommunen får bedre oversikt over det totale likviditetsbehovet, samtidig som den nødvendige likviditet blir skaffet til veie på en rimeligere måte enn ved å ta opp vanlige lån i banken. Slike avtaler er i dag forholdsvis utbredt innen kommunesektoren.

Konsernkontoavtaler har forbindelseslinjer ikke bare til motregningsforbudet, men også til likviditetslån. Dette fordi slike avtaler i praksis krever at kommunene oppretter likviditetstrekkrettigheter eller kassakreditt på permanent basis. Slike trekkrettigheter er nødvendig for å kunne foreta utbetalinger i perioder hvor kommunens likviditetsbehov er større enn det som er tilgjengelig i konsernkontosystemet, dvs. i de tilfeller hovedkontoen viser 0. Dagens regelverk for likviditetslån, blant annet kravet om at likviditetslån skal gjøres opp før regnskapsavslutning, samsvarer ikke helt med den faktiske situasjonen hvor konsernkontosystemer er tatt i bruk. Om likviditetslån se også kapittel 9.

Kommunens omløpsmidler fremstår samlet i regnskapet. Det er likevel knyttet ulik grad av binding til midlene. Ikke alle kommunens midler kan inngå i en konsernkontoavtale med felles kapitaldisponering. Lovverk og vilkår satt av tilskuddsyter setter i enkelte tilfeller krav om at midlene skal stå på en egen juridisk konto, hvilket betyr at disse midlene må holdes utenfor en konsernkontoavtale med felles kapitaldisponering. Det følger f. eks. av skattebetalingsloven § 11 nr. 4 at skattetrekkmidler skal holdes innsatt på en særkilt bank- eller postgirokonto. Liknende regler finnes i havne- og farvannsloven §

23 som sier at avgifter som kommunen oppbærer etter loven, skal holdes adskilt i en egen havnekaske. Likeledes blir det i en del tilfeller stilt som vilkår fra tilskuddsyter at tilskuddsmidlene skal holdes adskilt på en egen juridisk konto, og dermed ikke kan inngå i en konsernkontoavtale med felles kapitaldisponering. Begrunnelsen for slike regler/vilkår er normalt at formålet blir ansett å være så viktig at pengene til enhver tid må være disponible for det formål det er beregnet på. Man ønsker ikke å risikere at pengene ikke kan brukes til det tiltenkte formålet fordi det ikke er mer likvide midler på hovedkontoen etter konsernkontoavtalen.

c) Nærmere om forholdet mellom kommunelovens motregningsforbud og konsernkontoavtaler

Innledning

Juridisk teori har stilt spørsmål ved om ikke konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering er i strid med motregningsforbudet i kommuneloven § 53 nr. 2. Bernt, Overå og Hove uttaler følgende i «Kommunalrett» (3 utgave) s. 493:

«Den rettslige problemstilling blir da om motregningsforbudet i loven på bindende måte forutsetter at kommunens eller fylkeskommunens forhold til banken organiseres på en slik måte at innskudd og forpliktelser holdes adskilt. Rent praktisk blir dette et spørsmål om det er et rettslig krav at kommunens og fylkeskommunens inntekter føres til innskudd på én eller flere separate bankkonti, slik at det kreves en særskilt beslutning fra kommunens eller fylkeskommunens økonomiansvarlige før midler på disse kan benyttes til dekning av eller nedbetaling av forpliktelser overfor banken.

Mye taler for at svaret må være at motregningsforbudet krever et slikt vanntett skott mellom de ulike sider av forholdet mellom bank og kunde; at kommuner og fylkeskommuner ikke kan frata seg selv rådgivningen over inngående inntekter ved en slik kontoavtale. Det må m.a.o. være én eller flere separate bankkonti for innbetalinger til kommunen av skatter, avgifter, statlige tilskudd m.m., slik at motregningsforbudet kan virke.».

Departementets vurdering

Kommuneloven § 53 nr. 2 lyder:

«En bank kan aldri bringe sin fordring på en kommune eller fylkeskommune i motregning overfor dennes innskudd i banken.»

§ 53 nr. 2 forbyr etter ordlyden motregning i tilfeller hvor det foreligger gjensidige fordringer mellom banken og en kommune. Bestemmelsen bygger på en forutsetning om at kommunens innskudd og lån i banken er regulert gjennom adskilte juridiske kontoer. Dette er en forutsetning som ikke alltid er oppfylt. Ved konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering etableres det én juridisk konto (hovedkonto). Det er saldoen på hovedkontoen som representerer det totale økonomiske mellomværende mellom banken og kommunen. Er saldoen negativ, innebærer det at kommunen har et lån i banken. Er saldoen positiv, innebærer det at kommunen har en fordring på banken. Ved konsernkontoavtaler vil således ikke banken ha en fordring på kommunen samti-

dig som kommunen har innskudd i banken. Ordlyden i § 53 nr. 2 kan derfor ikke sies å forby konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering. Heller ikke forarbeidene til kommuneloven behandler forholdet til konsernkontoavtaler i forbindelse med motregningsforbudet. Dersom man hadde ønsket å forby slike avtaler, ville det vært naturlig å behandle temaet i forarbeidene. Dette kan likevel ikke tillegges alt for stor vekt, da konsernkontoavtaler var et forholdsvis nytt fenomen ved den nye kommunelovens tilblivelse.

Selv om formålsbetraktninger i en viss grad taler for å tolke bestemmelsen slik at konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering må anses å etablere et økonomisk forhold mellom kommunen og banken som er i strid med motregningsforbudet i kommuneloven § 53 nr. 2, kan en slik tolkning vanskelig sies å være i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd. Heller ikke forarbeidene til kommuneloven gir holdepunkter for en slik slutning. Ved tolkningen av bestemmelsen bør det dessuten legges vekt på at begrensninger i den kommunale autonomien, må gå klart frem av loven.

Etter departementets oppfatning blir ikke konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering rammet av motregningsforbudet i § 53 nr. 2.

I og med at konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering i realiteten medfører at motregningsforbudet i § 53 nr. 2 ikke får den tiltenkte effekten, er det nødvendig å vurdere om det bør nedlegges forbud mot at kommuner inngår slike avtaler.

Konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering innebærer at kommunene enkelt kan bruke overskuddslikviditet i en del av kommunens virksomhet i andre deler av virksomheten. Kommunene kan samtidig spare til dels betydelige beløp i forhold til å finansiere likviditetsbehovet ved hjelp av separate lån i bankene.

Det er først og fremst i svært vanskelige økonomiske tider motregningsforbudet har noe formål. Uten et motregningsforbud vil kommunene kunne oppleve at de i en allerede vanskelig økonomisk situasjon, mister sine siste likvide midler, midler som kunne underlettet den krisen kommunene befinner seg i. Det hører likevel til sjeldenhetene at en kommune kommer i en så vanskelig økonomisk situasjon at den ikke ville ha hatt noen likvide midler til sin disposisjon, dersom det ikke hadde vært for motregningsforbudet.

Konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering kan ha både positive og negative sider. Slik departementet ser det, vil de positive effektene av slike avtaler normalt være større enn eventuelle negative sider. Departementet er derfor etter en totalvurdering kommet til at det ikke vil foreslå en bestemmelse om at konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering skal omfattes av motregningsforbudet.

For å unngå tvil om denne type avtaler kan inngås, foreslo departementet å forandre bestemmelsens ordlyd slik at det uttrykkelig fremgår at konsernkontoavtaler ikke blir rammet av motregningsforbudet.

Konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering er økende i omfang. Konsekvensen av dette er at motregningsforbudet i § 53 nr. 2 gradvis mister sin betydning. Det er på denne bakgrunn grunn til å vurdere om forbudet bør oppheves. Departementet har likevel kommet til at forbudet foreløpig bør opprettholdes. Dette fordi forbudet fortsatt vil kunne få betydning for kommuner som av ulike årsaker ikke ønsker å inngå konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering.

Høringsinstansene

Et stort flertall av høringsinstansene har enten sluttet seg til eller ikke hatt merknader departementets forslag.

Kommunenes Sentralforbund mener det er positivt at departementet nå går inn for endringer som klart gir uttrykk for at konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering ikke rammes av motregningsforbudet.

Den norske Bankforening og Sparebankforeningen i Norge mener det er påkrevet med en avklaring, og ser det som svært positivt at det nå skapes et sikkert juridisk fundament for at kommuner kan ha slike konsernkontoordninger. Høringsinstansen påpeker imidlertid at uttrykket «konsernkontoavtale» kan gi noe feilaktige assosiasjoner, hensett til at det ikke gjelder konsernforhold i juridisk forstand, og at det integrerte kontoforhold innenfor kommunen derfor reiser en del andre rettslige problemstillinger enn det som er tilfelle i ordinære konsernkontoforhold relatert til aksjelovgivningen.

Oslo kommune påpeker at «konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering» ikke er et entydig begrep.

Forbund for kommunal økonomi og skatteinnfordring (NKK) og Karmøy kommune har kommentert praksisen med at tilskuddsyter i enkelte tilfeller krever at tilskuddsmidlene skal holdes adskilt på egen konto og dermed ikke kan inngå i en konsernkontoavtale med felles kapitaldisponering. Disse høringsinstansene kan ikke se at penger til kommunen fra statlige overføringer eller andre skal kunne kreves satt inn på egne juridiske kontoer for å sikre at de er tilgjengelige når de skal brukes.

Departementets vurdering og konklusjon

På bakgrunn av høringsinstansenes generelle tilslutning til forslaget, vil departementet opprettholde forslaget fra høringsutkastet. Dette innebærer at det i lovbestemmelsens ordlyd uttrykkelig klargjøres at forbudet mot motregning ikke er til hinder for inngåelse av konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering.

Som en av høringsinstansene peker på, dreier det seg her ikke om noe konsernforhold i juridisk forstand. Fordi «konsernkonto» synes å være et innarbeidet uttrykk også for kommuner, velger departementet likevel å benytte dette begrepet. Uansett begrepsbruk, vil realiteten være den samme: Kommunene får på lik linje med private virksomheter gjøre avtaler med sin bankforbindelse om å trekke sammen informasjon om de enkelte delvirksomheters behov for kortsiktig likviditetstilførsel og får muligheter for midlertidig disponering av overskuddslikviditet. Saldoene på delkontoene trekkes sammen til en konto med saldering av «posisjonene» for delvirksomhetene, slik at det gir et samlet bilde av kommunens netto likviditetssituasjon. Hensikten med slike konsernkontosystemer er å gjøre det lettere å få frem enkel kontoinformasjon om den totale likviditetssituasjon i kommunen, og å sette kommunen i bedre stand til å utnytte sin samlede overskuddslikviditet på en rasjonell og god måte. Konsernbegrepet i aksjeselskapslovgivningen har ingen parallell i kommunallovgivningen. Det er derfor nødvendig å presisere hvilke virksomheter som kan omfattes av en avtale om felles kapitaldisponering en kommune inngår med en bank. Reglene om motregning er gitt for å sikre kommunens egen virksomhet i perioder med svak likviditet. Motregningsreglene gjelder såle-

des bare for kommunen som juridisk person. Konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering kan derfor bare omfatte midler tilhørende kommunen som juridisk person. Dette innebærer for eksempel at aksjeselskaper ikke kan inngå i en slik avtale, selv om kommunen eier alle aksjene. Heller ikke interkommunale selskaper etter lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper kan inngå i denne type avtaler. Kommunale foretak, jf. kommuneloven kapittel 11, er derimot en del av kommunen som juridisk person, og kan derfor inngå i en konsernkontoavtale med felles kapitaldisponering. I tillegg kan lovverket, jf. for eksempel skattebetalingsloven § 11 nr. 4 og havne- og farvannsloven § 23, og vilkår fra tilskuddsyter sette krav om at enkelte midler skal stå på egen juridisk konto, hvilket innebærer at midlene ikke kan inngå i en konsernkontoavtale med felles kapitaldisponering, selv om de tilhører kommunen som juridisk person. Når det gjelder behovet for å holde enkelte tilskuddsmidler utenfor en konsernkonto ordning, er dette en vurdering som tilligger det enkelte fagdepartement, og som det ikke er naturlig å behandle i denne proposisjonen.

12 Gjeldsforfølgning overfor kommuner

12.1 Innledning

Tradisjonelt har særreglene om gjeldsforfølgning ovenfor kommuner blitt begrunnet med at de alminnelige reglene om enkeltinndrivelse, gjeldsforhandlinger og konkurs er et altfor inngripende tiltak og vanskelig lar seg forene med den type virksomhet som kommunene driver. Kommunene ivaretar sentrale samfunnsoppgaver med grunnleggende betydning for innbyggerne. Det er derfor nødvendig å legge forholdene best mulig til rette for at kommunene skal kunne utføre disse oppgavene. Det vil ikke være forenlig med dette dersom det for eksempel skulle være alminnelig adgang til å begjære en kommune konkurs. En konkurs vil sannsynligvis medføre at hele eller vesentlige deler av den kommunale virksomheten ble lammet. Regelverket må derfor utformes slik at også kommuner som befinner seg i en akutt, økonomisk krisesituasjon, i størst mulig grad skal være i stand til å yte grunnleggende kommunale tjenester til innbyggerne, som for eksempel skole- og helsetilbud. Reglene om gjeldsforfølgning som behandles i kapittel 12.2 til 12.6, har nær sammenheng med hverandre.

12.2 Utlegg og arrest

Gjeldende rett

Kommuneloven § 52 bestemmer at en kommunes eiendeler ikke kan være gjenstand for utlegg eller arrest. Disse reglene har en sammenheng med at kommuner ikke kan slås konkurs. Hadde loven åpnet for adgang til enkeltforfølgning ville dette lett ført til forfordeling mellom kreditorene, fordi reglene om omstøtelse av visse økonomiske disposisjoner i dekningsloven ikke kommer til anvendelse.

Om høringsutkastet

Kommuneloven § 52 innebærer at det fastsettes et alminnelig forbud mot at det stiftes pant mv. i en kommunes eiendeler uten at det foreligger samtykke fra kommunen. Forbudet mot utlegg og arrest blir gjerne begrunnet med at kommuner sjelden kommer i situasjoner der de lar være å dekke sine forpliktelser, at kommuneloven har interne kontrollregler når det gjelder økonomistyring og at det er viktig at kommunens eiendeler beskyttes mot kreditorbeslag. Departementet mente i høringsutkastet at det i perioden etter at kommuneloven trådte i kraft ikke hadde skjedd noe som skulle tilsi at forbudet mot utlegg og arrest ikke skulle videreføres.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen merknader til dette.

Departementets vurdering og konklusjon

Av redaksjonelle grunner flyttes dagens regel i § 52 til ny § 55 nr. 1. Departementet opprettholder ellers forslaget i høringsutkastet.

12.3 Motregning

Gjeldende rett

Motregning er en alternativ måte å oppnå dekning for en fordring i tilfeller hvor to personer har gjensidige fordringer på hverandre. Ordningen innebærer at fordringene avregnes mot hverandre, slik at de faller bort i den utstrekning de dekker hverandre. Motregning er en meget effektiv inndrivingsmåte, i og med at en slipper å gå veien om ordinær tvangsinndrivelse. For å kunne motregne må visse, generelle ulovfestede vilkår være oppfylt. For det første må fordringene være likeartete. Det vil i praksis si at de gjelder penger. For det andre må fordringene bestå mellom de samme personene. For det tredje må motkravet være forfalt og frigjøringstiden for hovedkravet være kommet. Men også andre hensyn kan komme inn og sette begrensninger i motregningsretten, bl.a. hensynet til kontant oppgjør.

Motregning kan i utgangspunktet også kreves overfor kommuner. Kommuneloven § 53 oppstiller likevel visse unntak i adgangen til å kreve motregning overfor en kommune. Det er innført et alminnelig forbud mot at en kreditor motregner en fordring på kommunen i dennes krav på skatter, avgifter og gebyrer, jf. kommuneloven § 53 nr. 1. Det følger videre av § 53 nr. 2 at en bank ikke kan motregne i en kommunes innskudd i banken. Se mer om dette i kapittel 11.3 om konsernkontoavtaler. En kommune kan likevel selv samtykke i at motregning foretas (under forutsetning av at de alminnelige motregningsvilkårene er oppfylt). Motregningsforbudet har sin særlige bakgrunn i hensynet til kommunens likviditet. Formålet er å hindre at kommunen mister likvide midler i en ellers vanskelig økonomisk situasjon.

Om høringsutkastet

Kommunelovens regler om motregning har som formål å sikre kommunens virksomhet også i perioder hvor kommunen har likviditetsmessige vanskeligheter.

Kommuner plikter å dekke sine betalingsforpliktelser på lik linje med andre debitorer. Motregningsforbudet påvirker ikke denne plikten. Dersom en kommune på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kommunestyret selv å treffe vedtak om betalingsinnstilling, jf. kommuneloven § 56 nr. 1. Ved betalingsinnstilling har visse krav fortrinnsrett til å bli dekket. Det vil i mange tilfeller kunne ta noe tid å avgjøre om vanskelighetene er av midlertidig karakter eller om de er mer vedvarende. Det vil også kunne ta noe tid å treffe de formelle vedtak. I praksis vil det derfor, også i andre situasjoner enn når det er vedtatt betalingsinnstilling, kunne inntre at kommunen ikke har likviditet til å dekke alle sine betalingsforpliktelser ved forfall. Reglene i kommuneloven § 53 sikrer at kommunene i en slik situasjon selv vil kunne avgjøre i hvilken rekkefølge de ulike forpliktelsene skal dekkes.

Departementet mente i høringsnotatet at det ikke var behov for å gjøre endringer i reglene om motregning i kommuneloven § 53 nr. 1.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen merknader til dette.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet opprettholder forslaget i høringsutkastet.

12.4 Overdragelse av krav på skatter og avgifter

Gjeldende rett

Kommuneloven § 54 bestemmer at en kommunes krav på skatter og avgifter ikke kan overdras. Overdragelse av gebyrer og bruk av inkasso til inndrivelse omfattes ikke av bestemmelsen. For visse krav kan en overdragelse være mindre betenkelig. Departementet kan av den grunn gi dispensasjon til overdragelse. Forarbeidene til kommuneloven sier ikke noe om når det i tilfelle kan gis dispensasjon. Departementet har imidlertid lagt til grunn at det kreves helt særlige forhold før dispensasjon vil bli gitt.

Om høringsutkastet

Kommuneloven § 54 innebærer at det fastsettes et alminnelig forbud for kommuner å overdra krav på skatter og avgifter. Faren ved at en kommune overdrar krav på skatter og avgifter er at det lett fører til en svekkelse av de siste økonomiske reserver hos kommunen. Det andre aspektet er hensynet til borgerne som er debitorer. De vil kunne oppleve at pågangen fra kreditor er mer pågående, og det kan være vanskeligere å komme frem til en nedbetalingsordning tilsvarende den de ville kunne fått med kommunen. I tillegg vil personvern hensyn i større grad kunne bli tilsidesatt. Disse hensyn gjør seg ikke gjeldende for alle skatter og avgifter. Departementet kan i disse tilfeller dispensere fra reglen. Departementet så i høringsutkastet ingen grunn til at disse reglene skulle endres.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen merknader til dette.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet opprettholder forslaget i høringsutkastet.

12.5 Konkurs og gjeldsforhandlinger

Gjeldende rett

Kommuneloven § 55 fastsetter et alminnelig forbud mot at en kommune blir tatt under konkursbehandling eller at det blir åpnet gjeldsforhandling etter

konkurslovens regler. Bestemmelsen er likevel ikke til hinder for at en kommune inngår avtale om gjeldsordning med enkeltstående kreditorer, f.eks. om utsettelse med å betale renter og/eller avdrag på et lån.

Om høringsutkastet

Konkursforbudet har eksistert siden 1927. I forbindelse med utredningen om den nåværende kommunelov, uttalte kommunelovutvalget (NOU 1990:13) at man ikke hadde registrert at det hadde vært fremmet forslag om adgang til å begjære kommuner konkurs. Utvalget foreslo å videreføre forbudet mot konkurs i den nye kommuneloven. Departementet sluttet seg i Ot.prp. nr. 42 (1991-92) «Om lov om kommuner og fylkeskommuner» til utvalgets vurderinger. Departementet uttalte bl.a. følgende:

«Departementet vil understreke betydningen av det utvalget uttaler om at konkurs er uforenlig med den type virksomhet som kommuner/fylkeskommuner driver, særlig fordi konkurs vil innebære at virksomheten i realiteten opphører og at kommunens/fylkeskommunens aktiva realiseres for å dekke kreditorenes fordringer.»

Departementet foreslo i høringsutkastet ingen endringer i reglene om konkurs og gjeldsforhandlinger.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen merknader til dette.

Departementets vurdering og konklusjon

Av redaksjonelle grunner flyttes § 55 nr. 1 til ny § 55 nr. 2. Departementet opprettholder ellers forslaget i høringsutkastet.

12.6 Betalingsinnstilling

Gjeldende rett

Kommuneloven har i §§ 56 til 58 regler om betalingsinnstilling. I § 56 heter det:

«Når en kommune eller fylkeskommune på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kommunestyret eller fylkestinget selv å treffe vedtak om betalingsinnstilling».

Melding om slik betalingsinnstilling sendes departementet, som igjen straks skal oppnevne tilsynsnemnd. Tilsynsnemnden godkjenner alle utbetalinger, og bestemmer i hvilken rekkefølge de prioriterte kravene skal betales, jf. kommuneloven § 57. Tilsynsnemnden vedtar etter § 58 ny økonomiplan og nytt årsbudsjett. Bestemmelsen om betalingsinnstilling har ikke vært benyttet i praksis.

Om høringsutkastet

I 1928 ble det gitt en lov som gav bestemmelser om fortrinnsvis og forholdsmessig dekning av krav på kommunen. Disse bestemmelsene er forløpere til dagens regler om betalingsinnstilling. I forbindelse med utarbeidelsen av nåværende kommunelov uttalte departementet at de ville opprettholde og videreutvikle reglene om betalingsinnstilling. Det uttales i Ot. prp. nr. 42 s 190 følgende:

«Selv om behovet for lovregler på dette området kan diskuteres, er departementet likevel kommet til at det er hensiktsmessig å ha visse særregler å holde seg til dersom en ekstrem vanskelig økonomisk situasjon skulle oppstå.»

Departementet kunne i høringsnotatet ikke se at det hadde skjedd noe i tiden siden vedtakelsen av ny kommunelov som skulle innebære at reglene om betalingsinnstilling burde endres. Det ble derfor ikke foreslått endringer på dette området.

Høringsinstansene

Høringsinstansene har ingen merknader til dette.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet opprettholder forslaget i høringsutkastet.

13 Statlig tilsyn og kontroll

13.1 Innledning

I dette kapitlet ser departementet nærmere på behovet for og utøvelsen av statlig tilsyn og kontroll med kommuners økonomiske disposisjoner. Kommunesektoren har ansvar for grunnleggende velferdstjenester. Staten, gjennom Storting og Regjering, sikrer finansiering av dette tilbudet, og setter rammer for tilbudet i den enkelte kommune ut fra nasjonale hensyn. Behov for statlig tilsyn og kontroll med kommunene følger som en konsekvens av statens overordnede ansvar for nasjonale velferdstjenester.

Departementet fører i henhold til kommuneloven tilsyn og kontroll med de økonomiske disposisjonene til kommunene. I tråd med prinsippene i kommuneloven er slikt tilsyn og kontroll først og fremst begrunnet med hensynet til den enkelte kommunes økonomiske balanse på kort og lang sikt, og ønsket om å unngå press på staten om økte overføringer. De mest sentrale kontrollordningene er lovlighetskontroll av årsbudsjettene, samt godkjenning av lån og garantier.

Kommunelovutvalget la i NOU 1990:13 vekt på en nedtoning av bestemmelsene om statlig tilsyn og kontroll. Prinsippet om automatiske og bredt anlagte kontrollordninger ble imidlertid videreført, gjennom at alle kommuner og fylkeskommuner er underlagt den samme statlige kontrollen. Grad av tilsyn og kontroll kan beskrives langs to akser: hvor mange kommuner som skal kontrolleres, og hvor omfattende kontrollen skal være. Departementet legger til grunn at kontrollordningene ikke bør omfatte flere kommuner eller være mer omfattende enn nødvendig ut fra nasjonale hensyn.

Departementet ser grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt dagens automatiske og bredt anlagte kontrollordninger er hensiktsmessige. Den eksisterende ordning er ressurskrevende for godkjenningsmyndigheten. Det er samtidig grunn til å tro at mer av kontrollen kan foretas internt i kommunene, slik at det er mindre behov for statlig tilsyn og kontroll. På den annen side vil det i de fleste kommuner kunne oppstå økonomiske problemer. Departementet ser det derfor ikke som heldig å fullstendig avskaffe statlig tilsyn og kontroll med kommunenes økonomiske disposisjoner. Gjennom betingede kontrollordninger kan imidlertid den statlige kontrollen innrettes mot de kommunene som er i en slik økonomisk situasjon at slik kontroll er nødvendig.

13.2 Formålet og effekten med statlig tilsyn og kontroll av kommuners økonomiske disposisjoner

13.2.1 Innledning

Kommunesektoren kan finansiere sin aktivitet gjennom ulike finansieringskilder. Staten har i ulik grad styring og kontroll med disse finansieringskildene.

1. Staten kan bevilge *rammetilskudd*. Dette setter øvre grenser for aktivitetsnivået, men innebærer at staten ikke har direkte styring med hvilke akti-

- viteter midlene brukes til.
2. Staten kan bevilge *øremerkede tilskudd* og sikre seg kontroll både over nivået på aktiviteten og hva slags aktivitet som skal skje.
 3. Gjennom *lovgivning og skattebeslutninger* kan staten sette øvre grenser for aktivitetsnivået gjennom å definere maksimalgrenser for kommunale gebyrer og skattlegging av innbyggerne. Dette gir svakere styringsmulighet for staten enn hva tilfellet er for tilskudd.

Departementet ser det som relevant å skille mellom to hovedtyper av statlige kontrollbehov: behov knyttet til den nasjonaløkonomisk styring, og behov for kontroll med bevilgningene. I begge tilfeller må kontrollordninger være tilpasset statlige styringsambisjoner. Ved fastsettelse av ambisjonsnivå må likeledes hensynet til det lokale selvstyret være ivaretatt.

13.2.2 Nasjonaløkonomisk styring

Staten har det overordnede ansvaret for å utøve makroøkonomisk styring, herunder de sentrale virkemidler for så vel finans- som penge- og kredittpolitikken. At staten har et legitimt behov for virkemidler for å kunne drive stabiliseringspolitikk er hevet over tvil. For å kunne utøve en effektiv styring kreves effektive virkemidler. Kommunesektorens størrelse tilsier at det vil være sentralt å ha tilstrekkelige virkemidler for å styre aktiviteten i sektoren.

Fastsetting av årlige inntektsrammer er det sentrale grep staten har for å påvirke aktivitetsnivået i kommunesektoren. Lovregulering av kommuners økonomiske disposisjoner har ved tidligere revisjoner av kommunelovgivningen blitt angitt som helt nødvendig for å understøtte inntektsstyringen av kommunesektoren. Gjennom balansekravet i kommuneloven er kommunene pålagt å tilpasse utgiftene til den fastsatte inntektsramme.

Departementet ser det slik at det av nasjonaløkonomiske hensyn er behov for statlig tilsyn og kontroll med kommunenes økonomiske disposisjoner. Staten har behov for virkemidler overfor kommuner som ikke måtte drive ansvarlig økonomiforvaltning. Den enkelte kommune kan særlig gjennom adgangen til å ta opp lån stille seg slik at den på noe lengre sikt får problemer med å opprettholde et tilfredsstillende tjenestetilbud. Hvis problemene blir store nok, kan resultatet være at kommunen må redusere aktiviteten på viktige sektorer i et slikt omfang at virkningene for innbyggerne blir uakseptable. I en slik situasjon vil det være press på staten for å gripe inn med økte overføringer. De uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser av at staten settes i en slik presituasjon i forhold til en enkeltkommune eller i forhold til hele sektoren, er så store at det er behov for statlig tilsyn og kontroll med kommunenes økonomiske disposisjoner.

Kommuneloven kan likevel neppe sies å inneholde direkte virkemidler for kontroll med økonomiske disposisjoner ut fra konjunkturregulerende hensyn. Departementet legger til grunn at kommunenes økonomiske disposisjoner vanskelig kan nektes godkjent så lenge vedtakene ikke innebærer brudd med lovgivningen. Det vil si at staten etter gjeldene rett, neppe kan nekte å godkjenne kommunale låneopptak kun med den begrunnelse at staten ønsker begrense kommunesektorens etterspørsel etter varer og tjenester ut fra nasjonaløkonomiske hensyn. Departementet har vurdert om det er behov for slike

virkemidler, eksempelvis gjennom å fastsette lånerammer for sektoren samlet og for den enkelte kommune.

13.2.3 Statlig kontroll med bevilgninger

Kommuneloven inneholder få bestemmelser med betydning for ressursbruken i kommunene. Slike bestemmelser er i hovedsak gitt gjennom særlover som rettighets- eller standardkrav knyttet til tjenestetilbudet. Det kan være vanskelig for staten å vurdere hvorvidt kommunenes bevilgninger på disse områdene er tilstrekkelige til å tilby et sett av tjenester med mer eller mindre klart definerte kjennetegn. Det er lagt til grunn i gjeldende tilsyns- og kontrollordninger med kommunenes økonomiske disposisjoner at kontrollen innskrenkes til å avdekke tilfeller hvor bevilgninger åpenbart er utilstrekkelige til å dekke utgifter knyttet til tjenester, hvor det er satt klart definerte minimumskrav til omfang og standard fra nasjonale myndigheters side.

13.2.4 Hva skal kontrolleres gjennom økonomibestemmelsene i kommuneloven?

Departementet ser det slik at det er behov for statlig tilsyn og kontroll med kommunenes økonomiske disposisjoner. I den sammenheng kan det legges vekt på at:

1. Man kan kun sikre inntektsstyringen av kommunesektoren.
2. Man kan kun sikre at det er foretatt tilstrekkelige bevilgninger til lovpålagte formål.
3. Man kan både sikre inntektsstyring og at det er foretatt tilstrekkelige bevilgninger til lovpålagte formål.

Departementet ser behov for å fortsatt sikre inntektsstyringen av kommunesektoren av hensyn til nasjonaløkonomiske forhold. Det er også nødvendig å ha tilsyn og kontroll med at kommunene foretar tilstrekkelige bevilgninger til lovpålagte formål. Denne kontrollen kan som i dag skje gjennom årsbudsjettkontroll, gjennom rapportering i forbindelse med øremerkede tilskudd, og gjennom generell klageadgang. I tillegg har man kommunens internkontroll, som ble styrket gjennom den nye kommuneloven.

13.2.5 Effekt av tilsyn og kontroll med kommuners økonomiske disposisjoner

Statlige tilsyns- og kontrollordninger med kommunenes økonomiske disposisjoner bør utformes slik at ansvaret mellom forvaltningsnivåene klargjøres. Ved svært omfattende statlig tilsyn og kontroll kan en bieffekt være ansvarspulverisering. Så lenge en disposisjon passerer kontrollen, vil den være «legitim» eller «gyldig». Hvis disposisjonen senere fører til uheldige økonomiske konsekvenser for kommunen, kan kommunen skylde på statlige myndigheter, som godkjente disposisjonen. Dette vil sannsynligvis kun i liten grad motvirkes av at tilsynet kun er ment som en sikkerhetsventil, og ikke som en statlig overtagelse av ansvar.

En annen effekt kan være at statlige kontrollordninger bidrar til disiplinering av kommunenes økonomistyring. Det vil oppfattes som belastende å få vedtak underkjent av statlige myndigheter. Igjen avhenger dette imidlertid av i hvilken form kontroll og tilsyn er til stede.

13.3 Økonomiplaner

Gjeldende rett

Ønsket om langsiktig økonomiplanlegging bunner først og fremst i et ønske om en rasjonell, forutseende og planlagt drift, der kommunen forsøker å kartlegge bevegelsesrommet for handling. Kommuner som gjennomfører en planleggingsprosess tilfredsstillende, vil kunne drive mer rasjonelt, noe som også er i statens interesse. Økonomiplanen har imidlertid ikke som årsbudsjettet en direkte virkning for kommunens resursbruk og tjenestetilbud.

Hovedhensikten med økonomiplanleggingen er at kommunene selv skal ha et verktøy som sikrer oversikt over fremtidig handlingsrom og -begrensninger, jf. kap. 5. I dag er det lovfestet i kommuneloven § 44 nr. 5 at økonomiplanen skal oversendes statlige myndigheter til orientering. Dette er begrunnet med et behov for å følge med i kommunens virksomhet, bl.a. som grunnlag for råd og veiledning. Oversendelsesplikten innebærer ingen form for godkjenningsmyndighet fra statens side. Økonomiplanen er gyldig fra det øyeblikk den er vedtatt. Kommuneloven § 59 gir imidlertid hjemmel for departementet til å ta økonomiplanen opp til lovlighetskontroll av eget tiltak. Likeledes kan et mindretall i kommunestyret kreve slik kontroll.

Om høringsutkastet

Departementet ser ikke at nasjonaløkonomiske hensyn eller hensynet til å sikre innbyggerne tjenester, tilsier økt statlig kontroll med økonomiplanene. Departementet ser på dagens ordning hvor statlige myndigheter orienteres om vedtatte økonomiplaner som hensiktsmessig.

Av redaksjonelle grunner foreslår departementet at regelen i dagens kommunelov § 44 nr. 5 flyttes til ny § 44 nr. 8.

Høringsinstansene

Høringsinstansene hadde ikke merknader til departementets forslag.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet opprettholder forslaget i høringsutkastet.

13.4 Lovlighetskontroll og godkjenning

13.4.1 Innledning

Lovlighetskontroll innebærer at et vedtak er gyldig i det vedtaket blir fattet, men at vedtaket kan gjøres ugyldig av statlige myndigheter hvis vedtaket strider mot lov. Det betyr eksempelvis at et budsjettvedtak kan iverksettes før lovlighetskontrollen er foretatt.

Lovlighetskontroll er et mulig virkemiddel i forhold til såvel årsbudsjett, opptak av lån, garantistillelser som andre forpliktelser som kan påføre kommuner utgifter.

Godkjenning er et sterkere virkemiddel enn lovlighetskontroll. Godkjenning innebærer i denne sammenheng at et vedtak i kommunestyret ikke er

gyldig før det har blitt godkjent av statlige myndigheter. I følge Kommunelovutvalget (NOU 1990:13) innebærer godkjenning av et vedtak både en lovlighetskontroll og en kontroll av hensiktsmessigheten, eller realiteten i vedtaket. Dette innebærer såkalt «delt kompetanse», det vil si at to instanser må medvirke for at det skal kunne fattes gyldig vedtak. Dette er i praksis den vesentligste forskjellen mellom godkjenning og lovlighetskontroll.

I utgangspunktet betyr dette at departementet ved godkjenning kan gå langt i å prøve det såkalte «frie skjønn». Ordlyden må imidlertid tolkes innskrenkende av hensyn til det kommunale selvstyret (jf. Ot. prp. nr. 42 (1991-92) side 203). I realiteten betyr det at adgangen til å overprøve hensiktsmessigheten er forholdsvis begrenset.

Praksis har også vist at det skal mye til før departementet prøver hensiktsmessigheten av kommunale vedtak. Ved vurderingen av godkjenningsspørsmålet er det den enkelte kommunes økonomi og mulighet til å påta seg nye forpliktelser som er avgjørende. Godkjenningsordningen benyttes dermed som et instrument for statens overordnede styring med utviklingen i kommunesektorens økonomi.

Det synes i realiteten ikke å være vesentlige forskjeller mellom innholdet i en godkjenning og lovlighetskontroll. Forskjellen gjelder når et vedtak kan regnes som gyldig.

Gjeldende rett

Kommuneloven har en generell regel om lovlighetskontroll i § 59. Der heter det i første ledd at tre eller flere medlemmer av kommunestyret kan bringe en avgjørelse truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Som avgjørelse regnes ikke ansettelse, oppsigelser og avskjed. Etter § 59 nr. 5 kan departementet, på eget initiativ, ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll. Når det gjelder kommuner er myndigheten til å kontrollere etter begge alternativer delegert til fylkesmannen. Lovlighetskontroll er et mulig virkemiddel både for årsbudsjett, låneopptak, garantistillelser og andre økonomiske disposisjoner.

Det som det skal tas stilling til ved lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 er om avgjørelsen:

- a) er innholdsmessig lovlig
- b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe en slik avgjørelse
- c) er blitt til på lovlig måte.

Departementet har etter § 59 nr. 6 rett til innsyn i alle kommunale dokumenter, og kan kreve at kommunen gir opplysninger. Departementet kan etter § 59 nr. 3 beslutte at avgjørelsen ikke skal iverksettes før lovlighetsklagen er avgjort.

Kommuneloven har også en særregel om lovlighetskontroll av kommunale vedtak om årsbudsjetter. I kommuneloven § 45 nr. 4 heter det at departementet skal føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets budsjettvedtak. Dette er en automatisk lovlighetskontroll i den forstand at departementet har en plikt til å utøve kontrollen. Når det gjelder innholdet av lovlighetskontrollen gjelder kommuneloven § 59. Det bør imidlertid merkes at det etter kommuneloven § 45 nr. 4 bare er kommunestyrets budsjettvedtak som kan være gjenstand for automatisk lovlighetskontroll. Det betyr at budsjettvedtaket til fyl-

kestinget kun kan kontrolleres med hjemmel i kommuneloven § 59. Ved lovlighetskontroll etter § 45 nr. 4 har departementet ikke myndighet til å beslutte at vedtak om årsbudsjett skal ha oppsettende virkning.

Staten har også hjemlet ulike godkjenningsordninger i kommuneloven. Etter kommuneloven skal alle kommunale vedtak om låneopptak og garantistillelser godkjennes.

Når det gjelder lån, krever kommuneloven § 50 nr. 8 at alle vedtak om opp-
tak av lån skal godkjennes av departementet. Finansiell leasing regnes som lån i forhold til denne bestemmelsen. Myndighet til å godkjenne, eller eventuelt nekte å godkjenne kommuners vedtak om låneopptak er delegert til fylkesmannen. Når departementet eller fylkesmannen først har godkjent låneopptaket, kan lånegodkjenningen ikke angripes som stridende mot kommuneloven § 50.

Selve godkjennelsen består i å kontrollere at det tas opp lån til lovlig låneformål og at de øvrige vilkår i kommuneloven § 50 er oppfylt. Når hvert enkelt låneopptak må godkjennes, innebærer det en vurdering av den enkelte kommunes økonomi. Bestemmelsen gir derimot i liten grad departementet og fylkesmannen mulighet til å ha kontroll over det samlede låneopptaket for kommunesektoren.

I Ot. prp. nr. 42 (1991-92) anga departementet at:

«Det er viktig å ha klart for seg at det ved godkjenningsordninger foretas en prøving både av vedtakets lovlighet og dets hensiktsmessighet.»

Det er her grunn til å stille spørsmål om dette innebærer at departementet har hjemmel til å nekte godkjent vedtak om låneopptak som ikke er stridende mot lov eller inneholder saksbehandlingsfeil. Dette innebærer i så fall at staten har hjemmel for å gripe inn overfor vedtak om låneopptak som staten finner lite hensiktsmessige, for eksempel fordi vedtaket medfører et ytterligere press i økonomien. Det antas at departementet ikke har slik hjemmel.

Når det gjelder vedtak om garantier, følger det av kommuneloven § 51 nr. 2 at de skal godkjennes av departementet. Garantier innebærer en større usikkerhet enn lån i forhold til oversikt over fremtidig økonomisk handlingsrom og forpliktelser. Kostnaden ved å stille garantier belastes først kommunen i det garantiansvar blir gjort effektivt. I forhold til kontroll- og tilsynsformer behandles kommunale garantier i dag likt med låneopptak. For begge kreves det at kommunestyrets vedtak om å stille garanti eller ta opp lån godkjennes av statlige myndigheter.

Om høringsutkastet

Departementet foreslo i høringsutkastet ingen endringer i den alminnelige bestemmelsen om lovlighetskontroll i kommuneloven § 59. Departementet tok imidlertid kommuneloven § 45 nr. 4 om automatisk lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak om årsbudsjett opp til vurdering. Det ble også vurdert om godkjenningsordningene som gjaldt for opptak av lån og garantier skulle være gjenstand for betinget godkjenning, dvs. at statlig kontroll eller godkjenning bare settes inn dersom bestemte vilkår er oppfylt.

13.4.2 Ulike typer av statlig tilsyn av årsbudsjettet

Departementet så for seg flere alternativer for hvordan statlig tilsyn og kontroll av de kommunale og fylkeskommunale årsbudsjettene kunne gjennomføres:

1. Krav om at årsbudsjettet skal godkjennes av statlige myndigheter.
2. Opprettholde dagens krav om automatisk lovlighetskontroll.
3. Opphevelse av kravet om lovlighetskontroll, slik at årsbudsjettet kun oversendes statlige myndigheter til orientering.
4. En modifisering av dagens krav til lovlighetskontroll, der denne gjøres betinget av kommunens økonomiske stilling.

Statlig godkjenning av årsbudsjettene til kommunene ble ansett som prinsipielt uheldig. En slik godkjenningsordning innebærer en svekkelse av det kommunale selvstyret.

Motivet for en lovlighetskontroll er primært knyttet til behovet for kontroll med den enkelte kommunes økonomi. Lovlighetskontrollen er i liten grad et effektivt virkemiddel i forhold til konjunkturregulering. Det sentrale er å påse at alle kommuner opprettholder en økonomisk handlefrihet, og sikrer tjenestetilbudet.

Alternativ 3 innebærer at årsbudsjettet likestilles med økonomiplanen når det gjelder statlige myndigheters tilsyn og kontroll. Som for økonomiplanen, vil statlige myndigheter likevel etter kommuneloven § 59 ha anledning til å benytte lovlighetskontroll som virkemiddel.

En betinget kontrollordning, hvor en eller flere betingelser må være oppfylt før kontrollen iverksettes, er innholdsmessig lik alternativ 2 og 3. Dersom vilkårene knyttes til økonomisk ubalanse, vil poenget her være at kun kommuner som har tapt sin økonomiske handlefrihet vil omfattes av kontroll. Dette klargjør kommunens ansvar for egen økonomi. På den måten vil man bevare kontrollen med de kommuner som er kommet i økonomisk ubalanse. De øvrige kommunene vil ikke bli underlagt statlig kontroll av årsbudsjettet.

Hensynet til det kommunale selvstyret, kombinert med det statlige behovet for å kunne gripe inn ved behov, gjorde at departementet foreslo alternativ 4 om betinget kontroll. Avgjørende for departementets forslag om den nærmere utformingen av en betinget kontrollordning, var behovet for å ha klare regler om når slik kontroll bør foretas.

13.4.3 Nærmere om muligheter for å operasjonalisere mellom ulike typer av betingede kontrollordninger

Mens den automatiske kontrollen kan skje som godkjenning i forkant eller lovlighetskontroll i etterkant, forutsetter den betingede kontrollen at visse betingelser er oppfylt. Uklare betingelser kan lede til et uønsket taktisk spill mellom kommune og stat. Et slikt spill kan unngås ved å fastsette klare regler i loven.

Med *automatisk* kontroll menes mekanismer som alltid utløses for alle vedtak av en bestemt type. *Betinget* kontroll innebærer derimot at en eller flere betingelser må være oppfylt for at mekanismen settes i verk. Når disse betingelsene er oppfylt, skal mekanismen iverksettes.

Betinget kontroll krever tilstrekkelig informasjon om den enkelte kommunes økonomiske situasjon. Ved betinget kontroll må kommunene pålegges en

plikt til å orientere staten, eller at det på en annen måte sikres at staten får slik informasjon.

Basert på denne informasjonen kan det avgjøres om kontrollen iverksettes. Man kan for eksempel tenke seg at en kontrollmekanisme utløses når en kommune kommer i økonomisk ubalanse. Dette kan være tilfelle hvis en kommune selv vedtar å fordele et regnskapsmessig underskudd over flere år, eller har problemer med å dekke inn et underskudd. I det første tilfellet antar man at kommunen selv er klar over at den har problemer, og ønsker å få en form for aktiv hjelp, mens det andre tilfellet baserer seg på at statlige myndigheter ser behovet for å iverksette kontrollmekanismene selv.

Departementet foreslo at det ble innført en ordning med betinget lovlighetskontroll av kommunale årsbudsjetter, som igjen skulle utløse statlig godkjenning av kommunale låneopptak og garantistillelser.

13.4.4 Departementets forslag til regler om betinget kontroll og godkjenning

Når departementet foreslo regler om betinget kontroll og godkjenning, forutsette dette at staten fremdeles skulle ha god oversikt over den økonomiske situasjonen i den enkelte kommune. Det ble derfor foreslått at alle vedtak om årsbudsjett, låneopptak og garantistillelser i kommuner ble sendt departementet til orientering. Oversendelse av disse vedtakene er til hjelp for staten i dialogen og veiledningen av kommuner. Statlige myndigheter kan på samme måte som i dag ha behov for å gå grundig gjennom de ulike årsbudsjettene. Staten må ha tilstrekkelig oversikt over økonomien i den enkelte kommune for å gå inn med betinget kontroll når vilkårene for dette foreligger.

Betinget kontroll av årsbudsjettet skal inntre når en kommune er i økonomisk ubalanse. I høringsutkastet ble «økonomisk ubalanse» uttrykt ved at den enkelte kommune:

1. Har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet, eller
2. har vedtatt å fastsette at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at årsregnskapet er fremlagt, eller
3. ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.

Den enkelte kommune vil ha et selvstendig ansvar for å orientere departementet dersom den ser at vilkårene for kontroll er tilstede.

Konsekvensene for den kommune som er satt under kontroll, er at alle låneopptak, garantistillelser og andre forpliktelser som kan påføre utgifter over de fire neste budsjettår, ikke er gyldige før de er godkjent av departementet.

Hver enkelt kommune som blir satt under kontroll, skal også bli ført opp i et register. På den måten får kommunens kontraktspartner mulighet til å gjøre seg kjent med at kommunen er satt under kontroll, og at respektive disposisjoner krever godkjenning før de er gyldige. Registreret er derfor en nødvendig forutsetning for å avløse dagens automatiske kontroll med en betinget kontrollordning.

Departementet foreslår etter dette at kommuneloven får en ny § 59 a om betinget kontroll og godkjenning. Bestemmelsen setter krav til departementet til å foreta kontroll av kommuner ved økonomisk ubalanse. Dette fører igjen

til krav om godkjenning av låneopptak, garantistillelser og andre økonomiske disposisjoner som kan påføre kommunen utgifter. Bestemmelsen skal også hjemle adgangen for departementet til å lage et register over kommuner som er satt under betinget kontroll.

Det ble også foreslått at ny kommunelov § 45 nr. 5 skal pålegge kommuner å oversende vedtak om årsbudsjett til departementet til orientering.

Endelig ble det foreslått at ny kommunelov § 50 nr. 9 om låneopptak og § 51 nr. 4 pålegger kommuner å sende vedtak om låneopptak til departementet til orientering.

13.4.5 Godkjenning av andre forpliktelser som kan påføre kommunen utgifter ut over fire budsjettår

Det foreslås at ny kommunelov § 59 a skal hjemle rett til betinget godkjenning også av «andre forpliktelser». Bakgrunnen for bestemmelsen er at enkelte disposisjoner kan legge bindinger på kommunen i like stor grad som et låneopptak. Ut fra konsistensen i regelverket, og faren for omgåelser av kravet til lånegodkjenning, ønsker departementet at også denne typen disposisjoner skal være gjenstand for betinget godkjenning.

13.4.6 Forholdet mellom den foreslåtte betingede kontrollen i § 59 a og lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59

Å innføre en ordning med betinget lovlighetskontroll av årsbudsjettet, innskrenker ikke et mindretalls mulighet til å kreve lovlighetskontroll, eller departementets adgang til å foreta en slik kontroll etter regelen i kommuneloven § 59. Bestemmelsen om lovlighetskontroll i kommuneloven § 59 vil fortsatt gjelde fullt ut. Reglene om lovlighetskontroll har et videre anvendelsesområde, da de retter seg mot alle typer av endelige avgjørelser.

De årlige rapporter departementet mottar, viser at flere kommunale årsbudsjett blir underkjent som følge av andre forhold enn økonomisk ubalanse. Departementet antar dermed at det kan bli behov for å benytte reglene om lovlighetskontroll i § 59 mer hyppig når departementet foreslår opphevelse av bestemmelsen om automatisk lovlighetskontroll av årsbudsjettet. Dette gjelder primært kommunestyrets mindretall, men vil også unntaktsvis kunne være aktuelt for departementet av eget tiltak.

Høringsinstansene

Et flertall av høringsinstansene støtter departementets høringsutkast. Forslaget støttes fullt ut av Kommunenes Sentralforbund og Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring. Det er likevel enkelte sentrale høringsinstanser som vil beholde dagens system med automatisk lovlighetskontroll av årsbudsjett. Det er bare Norsk lærerlag som ønsker at den statlige kontrollen bør utvides. De mener at det

«...eksisterende kontrollsystemet ikke fungerer tilfredsstillende. Systemet fokuserer først og fremst på den overordnede balansen i budsjettet, uten å rette tilstrekkelig oppmerksomhet mot kommunens bevilgninger innenfor viktige sektorer, og de lovbrudd som begås mot enkeltindivider og grupper i kommunen. Vår holdning er derfor at

kontrollsystemet innenfor grunnleggende tjenestesektorer som skole og omsorg må *utvides, ikke innskrenkes.*»

Kommunesektorens merknader

Et stort flertall av de kommuner og fylkeskommuner som har uttalt seg om statlig tilsyn er positive til forslaget. Det er totalt 36 kommuner som har uttalt seg angående statlig kontroll. 30 kommuner støtter departementets forslag. Det er videre 4 kommuner som er nøytrale og en kommune som er uenig i forslaget. *Nord Fron, Vågå og Vestre Toten kommune (KS Oppland)* uttaler at

«Arbeidsgruppa påpeker viktigheten av at staten *klart* definerer kriterier for betinget kontroll».

Blant fylkeskommunene er det 12 som har uttalt seg, og alle støtter departementets forslag. *Hedmark fylkeskommune* uttaler likevel at de er

«skeptisk til en ordning med betinget statlig kontroll knyttet til budsjett og godkjenning av lån og garantier. Fylkesrådmannen er usikker på hvorledes en slik ordning vil fungere i praksis, da det ikke alltid vil være like lett å vurdere når en fylkeskommune er kommet i en slik økonomisk posisjon at det utløser lovlighetskontroll».

Fylkesmennenes og Administrasjonsdepartementets merknader

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har enkelte merknader til de foreslåtte regler om betinget kontroll. De mener at:

«a) Utkastet drøfter i liten eller ingen grad den informasjonsverdien dagens ordninger har for fylkesmennenes oversikt over kommunenes økonomiske situasjon. Fylkesmennenes metode for å skaffe seg oversikt over kommunenes økonomi må selvsagt være underordnet andre prinsipielle hensyn som f.eks. lokaldemokrati, men det er hevet over enhver tvil at dersom det er ønskelig å utvikle samarbeidet og partnerskapet mellom fylkesmannen og kommunene må fylkesmannen besitte god kunnskap om kommunenes økonomiske situasjon. b) Utkastet går heller ikke nærmere inn på hvilke erfaringer fylkesmennene har med samhandlingen med kommunene under budsjettprosessen og den rådgivning og veiledning som der blir gitt. Et viktig spørsmål er om denne samhandlingen vil bli redusert som følge av de foreslåtte endringer. Vi forutsetter derfor at det blir lagt vekt på fylkesmennenes høringsuttalelser på dette området.»

Det er 17 fylkesmenn som har kommet med høringsuttalelse. Forslaget blir støttet fullt ut av 7 embeter. 2 embeter har ingen merknader til forslaget. Forslaget blir ikke støttet av fylkesmennene i Aust-Agder, Vest-Agder, Hedmark og Hordaland., og embetene i Rogaland, Nordland, Buskerud og Oppland er delvis uenige i departementets forslag. Fra enkelte embeter blir det bl.a. pekt på at departementets forslag vanskeliggjør fylkesmennenes kontakt og dialog med kommunene, og muligheten til å utføre fylkesmannens samordnings- og kontrollfunksjon.

Fylkesmennene i Møre og Romsdal, Hordaland, Hedmark og Oppland mener at kommunale låneopptak og garantistillelser fremdeles bør sendes fylkesmannen til godkjenning.

Fylkesmennene Hedmark, Oppland og Nordland foreslår automatisk lovlighetskontroll av økonomiplanen.

Fylkesmannen i Østfold påpeker at:

«Fylkesmannen må ha en klar hjemmel for å kunne gripe inn overfor kommunene hvis den automatiske lovlighetskontrollen bortfaller. Kommunelovens § 59 er ikke tilstrekkelig, da denne kun gjelder kontroll av lovligheten av et vedtak, og ikke gir anledning til å si noe om hensiktsmessigheten ved budsjettvedtaket.»

Fylkesmannen i Nordland mener at:

«Dersom automatisk lovlighetskontroll skal opphøre, bør en vurdere innføring av økonomiske tilsyn, som hjemles i kommuneloven. Dette på linje med tilsyn etter sosialtjenesteloven m.m. Videre bør det inntas en bestemmelse om automatisk lovlighetskontroll av økonomiplanene, samt at en opprettholder dagens ordning med at låne- og garanti-vedtak skal sendes fylkesmannen til godkjenning.»

Banksektorens merknader

Hensynet til nasjonaløkonomien blir fremhevet av Kommunalbanken, som påpeker at:

«... dagens ordning med lovlighetskontroll av budsjett og godkjenning av låneopptak fungerer så godt at den bør beholdes. Tatt i betraktning den betydning kommunesektoren har for nasjonaløkonomien bør staten etter Kommunalbankens mening fortsatt føre denne typen kontroll med kommune.»

Kompetansen som kommunal sektor innehar blir også påpekt av Kommunalbanken:

«Når det gjelder kompetansen i kommunal sektor er vår erfaring at den varierer sterkt samtidig som det er stor gjennomtrekk i de viktigste stillingene. Mange dyktige medarbeidere forsvinner raskt. Det vil derfor ofte være uerfarne medarbeidere i viktige posisjoner i kommunene. Etter Kommunalbankens mening gjør også lokalpolitiske forhold det nødvendig at departementet opprettholder dagens praksis.»

Banksektoren peker også på at departementets forslag kan medføre dyrere lån for kommunesektoren, og at enkelte kommuner og fylkeskommuner kan risikere at enkelte lån ikke vil bli innvilget.

Kommunalbanken viser til:

«at finansinstitusjonene, uten fylkesmannen som kontrollinstans, vil kunne avslå viktige lånesøknader fra kommunesektoren. Det vil også bli større forskjeller på rentebetingelsene mellom økonomisk sterke og svake kommuner. Spesielt vil flere mindre distriktskommuner komme langt dårligere ut enn etter dagens regime» «Kommunalbanken vil på det sterkeste anmode om at fylkesmennene fortsatt skal kontrollere budsjettvedtak og godkjenne både låneopptak og garantier.»

Den Norske Bankforening og Sparebankforeningen i Norge støtter de foreslåtte reformer. De påpeker likevel at:

«Bortfall av den automatiske godkjenningsadgangen vil - med mindre det settes inn andre lovgivningsmessige tiltak - måtte oppfattes slik at det statlige medansvaret reduseres, med den konsekvens at långivere må foreta en kredittvurdering av den enkelte kommune basert på ordi-

nære markedsprinsipper. Dette vil for banker og andre långivere innebære behov for en mer nitid gjennomgang av alle lånesaker, også med henblikk på alle formelle sider ved saksbehandlingen og fullmaktsforholdene m.v. på kommunenes side, og derved økt kostnader på långivers side. Dette vil nødvendigvis lede til en viss generell prisøkning på slik kreditt, og ikke minst en prisdifferensiering av kommunene, med særlig effekt for de vanskeligstilte kommunene.»

«De to bankforeninger må be om at disse spørsmål blir nærmere kommentert og klarlagt i forbindelse med den videre lovgivningsprosess. Dersom lovgiver ønsker å opprettholde elementet av statsgaranti, må det som nevnt overveies særlige lovgivningstiltak for å statuere dette. Hvis ikke det blir gjort, vil konsekvensene bli de forannevnte.»

Merknader til forslaget om register over kommuner og fylkeskommuner som er underlagt betinget kontroll

Justisdepartementet peker på at:

«Medkontrahentens behov for forutberegnelighet, synes ikke å være drøftet i høringsutkastet. Dette hensynet gjør seg først og fremst gjeldende ved garantiavtaler (en långiver kan kreve tilbakebetaling av lånebeløpet dersom det i ettertid skulle vise seg at avtalen er ugyldig pga. manglende godkjenning). Når garantiforpliktelsen blir aktuell, kan det vise seg at avtalen er ugyldig fordi den ikke er godkjent av departementet. Garantikreditor risikerer således å måtte bære tapet selv. Problemet for medkontrahenten ligger i den usikkerhet som er knyttet til om garantiavtalen blir bindende ved kontraktsslutningen eller først etter en eventuell departemental godkjenning. På s. 25 i utredningen foreslås det å etablere et register over kommuner og fylkeskommuner som er underlagt betinget statlig kontroll. Et slik register kan langt på vei ivareta medkontrahentens behov for klarhet i forhold til om departemental godkjennelse er et vilkår i forhold til den aktuelle kommunen. Vi er imidlertid noe usikre på i hvilken grad et slik register også vil gi tilstrekkelig informasjon når det gjelder punkt 3, dvs. om kommunen følger vedtatt plan for dekning av underskudd. Videre vil det være en forutsetning at registeret er offentlig. I motsett fall må loven pålegge kommunene og fylkeskommunene en plikt om informere medkontrahenten om at avtalen krever godkjenning. Så lenge det ikke foreligger et slik register, kan man neppe pålegge medkontrahenten en undersøkelsesplikt på dette punktet. Det må være opp til kommunene eller fylkeskommunene å informere motparten om at de er underlagt betinget statlig kontroll. Om ikke denne opplysningsplikten blir overholdt, bør ikke ugyldighetsinnsigelsen kunne gjøres gjeldende overfor en aktsom godtroende avtalepart. På denne bakgrunn mener Justisdepartementet at loven bør inneholde regler om et slikt register, eventuelt, som et alternativ, regler om kommunenes opplysningsplikt overfor sine medkontrahenter på dette punkt, samt regler som beskytter en aktsom godtroende avtalepart.»

Den Norske Bankforening og Sparebankforeningen i Norge uttaler følgende:

«Vi merker oss at det her foreslås å etablere et register over kommuner og fylkeskommuner som er underlagt slik kontroll. De to bankforeninger vil be om at dette besørges gjennomført samtidig med at den nye lovgivningen trer i kraft, og at det klargjøres hvilken «negativ og positiv» troverdighet dette register skal ha i forhold til de angjeldende kommuners og fylkeskommuners kontraktsmotparter»

Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring (NKK), mener også at det må opprettes et offentlig tilgjengelig register over kommuner som er underlagt kontroll.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementets forslag til regler om betinget statlig kontroll av årsbudsjettet og godkjenning av låneopptak, garantistillelser og andre økonomiske disposisjoner som kan pådra kommuner utgifter ble godt mottatt i høringsrunden. Det var spesielt kommunesektoren som ønsket denne typen regler velkommen. Et mindretall av fylkesmennene og Kommunalbanken ønsket imidlertid å opprettholde hele eller deler av det gamle systemet med automatisk kontroll og godkjenning. Ut fra høringsinstansenes merknader, har departementet valgt å gjøre enkelte endringer i reglene i forhold til høringsutkastet.

Flere høringsinstanser har påpekt at det må være klare kriterier for når staten skal benytte reglene om betinget kontroll. Departementet er enig i at for alle parter er det viktig at reglene på dette området i størst mulig grad bygger på klare kriterier. Departementet mener at bestemmelsen som er foreslått som ny § 59 a om betinget kontroll i tilstrekkelig grad ivaretar kravet om at det bør foreligge klare kriterier for når det er aktuelt med betinget kontroll. Departementet vil i spesialmotivene for § 59 a) utdype de ulike kriteriene i lovbestemmelsen.

Departementet foreslår at ny § 59 a) får et nytt annet ledd som presiserer når departementet skal gripe inn med kontroll. Departementet foreslår at annet ledd skal lyde: «Dersom et av vilkårene i første ledd bokstav a-d er oppfylt skal departementet føre kontroll med lovligheten av kommunestyret eller fylkestingets budsjettvedtak.»

Enkelte fylkesmenn har i sine høringsuttalelser gitt uttrykk for at de foreslåtte reglene om betinget statlig kontroll vil vanskeliggjøre fylkesmannens samordnings- og kontrollfunksjon. Departementet er ikke enig i dette. De enkelte fylkesmenn vil med departementets forslag få tilsendt de enkelte vedtak om årsbudsjett fra den enkelte kommune. Fylkesmannsembetene vil fremdeles gå igjennom kommunenes årsbudsjetter slik at veiledningsrollen kan ivaretas. Reglene om betinget statlig kontroll forutsetter også at de enkelte embeter må ha god oversikt over de enkelte kommuners økonomi slik som tidligere, for på den måten kunne være i stand til å utøve kontroll dersom kommunen settes under betinget kontroll.

Etter loven er det departementet som har ansvar for kontrollen. Ovennevnte forutsetter at kontrollen med kommuner også i fortsettelsen delegerer til fylkesmannen. Banksektoren påpeker at bortfall av statlig godkjenning av kommunale låneopptak vil føre til dyrere lån for enkelte kommuner og at flere vil få avslått sine lånesøknader.

Departementet mener det er prinsipielt riktig å rette den statlige kontrollen mer direkte mot de kommuner som har økonomiske vansker. At kommuner som har og evner å opprettholde en sunn økonomi, ikke er underlagt statlig kontroll og godkjenning, tydeliggjør kommunens eget ansvar for økonomien.

Departementet viser også til at økonomisk ubalanse i en kommune med de foreslåtte regler vil utløse statlig godkjenning. For kommuner i ubalanse

der kreditttrisikoen er størst, vil derfor ikke statens rolle bli vesentlig endret i forhold til dagens regelverk.

Departementet legger vekt på at ordningen med statlig godkjenning er ressurskrevende, samtidig som utbyttet av kontrollen ikke nødvendigvis svarer med de ressurser departementet og fylkesmennene i dag legger ned i arbeidet.

Departementet er ikke enig med de to bankforeningene som nevner som alternativ at det bør overveies særlige lovgivningstiltak som opprettholder et element av statsgaranti. En form for statlig garantiordning hjemlet i kommuneloven ville sikret kommuner bedre lånevilkår, fordi den ville fraskrive kommunene sitt ansvar for låneforpliktelser. Det endelige ansvaret ville ligge på staten, og bankenes kredittvurdering ville skje i forhold til staten og ikke kommunene som debitor for lånet. Departementet mener prinsippet i normalsituasjonen må være at den enkelte kommune selv er ansvarlig for at kommunen ikke opptar større lånebeløp enn det som er forsvarlig ut fra kommunens økonomiske stilling.

Departementet ser det som viktig å redusere långivernes usikkerhetsfaktorer mest mulig, gitt at en betinget godkjenningsordning skal erstatte en automatisk godkjenningsordning. Vesentlig her er i hvilken grad långiverne oppfatter at det statlige medansvaret reduseres. Måten å oppnå gunstigst mulig rentebetingelser for kommunene på, er å stille opp klare nok kriterier for når statlig godkjenning utløses. Gjennom å vise til klare og hensiktsmessige kriterier for i hvilke tilfelle statlig godkjenning utløses, vil staten vise kredittmarkedet at staten besitter tilstrekkelige virkemidler til å gripe inn ved en ubalansesituasjon i en kommune. Långiver trenger derfor ikke å frykte unødig for sin fordring. En betinget kontrollordning vil også kunne medføre en økt ressurs innsats på statlig side i forhold til vanskeligstilte kommuner.

I høringsutkastet anbefalte departementet at en ubalanse i årsbudsjettet, eller behov for særordninger hva gjelder inndekning av regnskapsmessige underskudd, skulle nyttes som kriterier for betinget kontroll. Det er hevdet at de nevnte kriterier ikke vil fange opp de tilfeller hvor kommunen, i henhold til økonomiplanen, styrer mot en ubalanse. For långiver vil det vurderes som særlig risikofylt å gi lån til en kommune, når kommunens egen oversikt viser at kommunen om få år ikke vil ha midler til å dekke alle sine forpliktelser. Departementet foreslår derfor at ubalanse i økonomiplanen tas opp som et tilleggskriterium i ny kommunelov § 59 a første ledd bokstav b for når statlig godkjenning utløses.

I høringsutkastet foreslo departementet at lån og andre forpliktelser som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over fire neste budsjettår skulle være gjenstand for betinget godkjenning. Departementet har kommet til at den foreslåtte formuleringen ble for vidtrekkende. Departementet foreslår derfor en bestemmelse som bare retter seg mot de tilfeller der kommunen inngår en langsiktig leiekontrakt med en utleier.

Langsiktige leiekontrakter kan påføre kommunen utgifter på samme måte som ved opptak av lån. Departementet foreslår derfor at langsiktige leieavtaler av «bygninger, anlegg og varige driftsmidler» skal være gjenstand for betinget godkjenning. Leiekontraktene vil være langsiktige dersom de kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår. Gren-

sen på fire år er valgt fordi det samsvarer med lengden på den rullerende økonomiplanen.

Avtaler som ikke strekker seg ut over de fire neste budsjettår vil ikke omfattes av de foreslåtte reglene. Når det gjelder avtaler som er inngått «inntil videre» vil de bare omfattes dersom kommunen ikke kan bestemme å si opp kontrakten i løpet av de fire neste budsjettår.

Departementet er enig med Justisdepartementet i at hensynet til kommunens kontraktsparter er viktig, og at dette bør avhjelpes ved å innføre et register for kommuner som er under betinget statlig godkjenning. Innholdet i registeret ble ikke utførlig drøftet i høringsutkastet.

Når departementet finner at vilkår for å foreta en kontroll av en kommunes årsbudsjett er oppfylt, må de samtidig være pliktig å melde dette til registeret. Departementet vil også ha plikt til å slette kommunen fra registeret når det ikke lenger er grunnlag for kontroll.

Den enkelte kommune vil være pliktig å meddele kravet om betinget kontroll og godkjenning til kontraktsmotparten de vil inngå avtale med, når slik avtale forutsetter statlig godkjenning.

Registeret bør være offentlig for alle som ønsker informasjon om hvilke kommuner som for tiden er registrert i registeret.

Departementet mener på denne bakgrunn at det som blir registrert i registeret blir tillagt positiv troverdighet. Det innebærer at de opplysningene som er registrert i registeret kan legges til grunn av kontraktsmotpart, det vil si at de kommuner som er registrert i registeret er underlagt betinget godkjenning. Registeret bør også ha negativ troverdighet. Det vil si at det kan ses bort fra alt som ikke står i registeret, det vil si de kommuner som ikke er registrert i registeret. Dersom ikke registeret blir tillagt negativ troverdighet, vil den enkelte medkontrahent til enhver tid måtte sjekke med departementet om den aktuelle kommunen er underlagt betinget kontroll, for å vite om kommunen har formell adgang til å oppta lånet.

Departementet foreslår at registeret blir operativt fra den tid reglene om betinget kontroll og godkjenning trer i kraft.

Kommuneloven § 59 a bør etter dette få et nytt tredje ledd der det fremgår at departementet skal opprette et register over kommuner som er underlagt betinget kontroll og godkjenning. Departementet må også pålegges en plikt til å registrere alle kommuner som er underlagt betinget kontroll. Registeret skal være offentlig for allmennheten.

Det foreslås også et fjerde ledd der det fremgår at den enkelte kommune må være registrert i registeret før departementets vedtak om betinget godkjenning vil være bindende for kommunens kontraktsparter.

Forslaget i høringsutkastet om krav til avsetninger ved garantistillelser var en av grunnene til at departementet foreslo å oppheve ordningen med statlig godkjenning av garantistillelser. Departementet har imidlertid i kapitel 10.6 foreslått at ordningen med automatisk godkjenning av garantier likevel bør videreføres.

13.5 Lånerammer

Gjeldende rett

Kommuneloven har ingen regler om lånerammer for kommuner. Det vil si at det fra statens side ikke fastsettes en låneramme for hver enkelt kommune ut fra dens økonomiske situasjon, eller for kommunesektoren samlet ut fra kommuneøkonomien.

Ved vurderingen av om låneopptaket skal godkjennes, kreves det likevel at den enkelte kommunes samlede gjeldsbyrde ikke må være større enn det som er forsvarlig ut fra balansen i årsbudsjett og økonomiplan. På et vis opereres det med lånerammer for kommunene gjennom at hoveddelen av kommunale lån søkes godkjent samlet en gang i året, i forbindelse med budsjettvedtaket. Her er det imidlertid kommunene som tar initiativet til størrelsen på låneopptaket. En låneramme gitt av statlige myndigheter vil frata kommunene førsteutspillet.

Om høringsutkastet

Departementet vurderte i høringsutkastet om det var behov for å innføre lånerammer for det totale låneopptak i kommunesektoren.

Hva en innføring av lånerammer for kommunesektoren totalt og for den enkelte kommune ville innebære, avhenger delvis av hvordan ordningen organiseres. Departementet tenkte seg flere måter å gjennomføre en slik rammelånsordning på:

Etableringen av lånerammer kan være basert kun på den enkelte kommunes økonomi. Dette vil ikke innebære noen forbedring i muligheten til styring av det samlede kommunale låneopptak. Det kunne likevel oppnås en effektivitetsforbedring ved at de enkelte lån ikke tas opp til godkjenning. Lånene kan i stedet registreres i et sentralt låneregister.

Et «konjunkturstyrende» alternativ er å fastsette en maksimal låneramme for kommunesektoren sentralt, etter vurderinger av økonomiske indikatorer i tilknytning til kommuneøkonomien. Denne rammen fordeles så på landets kommuner og fylkeskommuner. Dette vil innebære et sterkt virkemiddel i styringen av den nasjonale økonomien.

Et alternativ ville være å vurdere kombinasjoner av styringsmekanismene lånerammer og godkjenning av låneopptak. Godkjenningsordningen kan være automatisk eller betinget. Dette åpner for fire alternativer:

- Lånerammer innføres. I tillegg forutsettes opprettholdelse av lånegodkjenning eller lovlighetskontroll.
- Innføring av lånerammer og fjerning av godkjenningsordningen.
- Ingen låneramme, men en statlig godkjenningsordning.
- Ingen låneramme og ingen godkjenningsordninger.

Ved vurderingen av de ulike alternative ordningene vurderte departementet den konjunkturrelaterte fordelene av lånerammer, opp mot hensynet til det kommunale selvstyret og hensynet til den økte administrative belastningen som vil følge av lånerammer for kommunene. Departementet foreslo en videreføring av en godkjenningsordning for lån, men betinget og uten at det settes lånerammer for kommunene.

Høringsinstansene

Høringsinstansene hadde ikke merknader til departementets forslag.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet opprettholder forslaget i høringsutkastet.

13.6 Andre økonomiske disposisjoner

Gjeldende rett

Med andre økonomiske disposisjoner siktes det blant annet til rutiner for forvaltning av ledig likviditet og metoder/rutiner ved opptak av lån/inngåelse av leasingavtaler mv. samt forvaltning av gjeldsporteføljen. Kommuner står i dag fritt til å velge plasseringsform og låneform så lenge disposisjonen ikke innebærer valutarisiko.

Om høringsutkastet

Departementet fant det ikke hensiktsmessig å etablere en særskilt ordning med godkjenning av kommunale vedtak relatert til finansforvaltningen.

Høringsinstansene

Høringsinstansene hadde ingen merknader til departementets forslag.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet opprettholder forslaget i høringsutkastet.

13.7 Veiledning og rådgivning

Gjeldende rett

Veiledning og rådgivning betegnes vanligvis som ikke-rettslige styringsvirkemidler, til tross for at det i lovgivningen finnes flere eksempler på at det forutsettes en aktiv rådgivning fra faglig overordnede organer. Kommuneloven legger til grunn at departementet skal spille en viktig rolle som veiledning- og rådgivningsinstans.

Det er de siste årene lagt mer vekt på at kontakten mellom kommunene og statlige myndigheter kanaliseres via fylkesmannen. Når det gjelder fylkeskommunene er det fortsatt departementet som vil være den naturlige veilednings- og rådgivningsinstans.

Dagens kommunelov inneholder ingen bestemmelse som regulerer statens veilednings- og rådgivningsplikt overfor kommunesektoren.

Om høringsutkastet

Departementet mener at det kan være behov for en klargjøring av forholdet mellom aktiviteter fylkesmannen er pålagt gjennom lov og aktiviteter Kommunal- og regionaldepartementet har oppfordret fylkesmannen til å utføre.

Årsbudsjettgjennomgangen står sentralt. I disse sakene skal fylkesmannen etter forslaget i høringsutkastet foreta en betinget lovlighetskontroll av kommunenes årsbudsjetter. Lovlighetskontrollen er forutsatt å understøtte inntektsstyringen av kommunene, og skal derfor i første rekke kontrollere om inntektsanslagene i årsbudsjettet er realistiske. Nedtoningen av utgiftssiden forutsetter at alle vesentlige inntektsposter kontrolleres. Dette vil si anslag på årsbudsjettets inntektsside av skatt, rammetilskudd, gebyrer og store øremerkede tilskudd.

Når fylkesmennene bruker vesentlig tid på kommunens årsbudsjett, har det sammenheng med at fylkesmannen driver utstrakt veiledning i budsjettbrevene til kommunene, og at disse brevene nyttes som samordningsinstrument. Generelt er samordning arbeidskrevende. Budsjettbrev av veiledende karakter vil kunne være aktuelt også til kommuner som ikke er underlagt betinget lovlighetskontroll.

Departementet foreslo i høringsrunden at det ikke skulle innføres noen lovfestede krav til råd og veiledning fra statlige organer ovenfor kommunesektoren.

Høringsinstansene

Høringsinstansene hadde ingen vesentlige merknader til departementets forslag.

Departementets vurdering og konklusjon

Departementet opprettholder forslaget i høringsutkastet.

14 Om forholdet til lov om interkommunale selskaper og kommunelovens regler om kommunale foretak

Lov av 29. januar 1999 nr. 6 «Om interkommunale selskaper» trådte i kraft 1. januar 2000. Et interkommunalt selskap (IKS) etter denne loven er et ansvarlig selskap som bare kan ha kommuner, fylkeskommuner og andre interkommunale selskaper som deltakere. Kommuneloven gjelder ikke for et slikt selskap. Bestemmelsene om selskapenes økonomiforvaltning i lov om interkommunale selskaper er i stor grad parallelle med kommunelovens regler. Således kan et slikt selskap - dersom deltakerne har avtalt at selskapet skal kunne ta opp lån - bare ta opp lån til de formål som kommuner kan lånefinansiere. Bakgrunnen for at reglene om slike selskapers økonomiforvaltning er parallelle med reglene i kommuneloven, er at deltakerne har ubegrenset ansvar (pro rata) for selskapets forpliktelser. Det er derfor ikke ønskelig at en virksomhet som kommuner velger å legge til et slikt selskap, skal være underkastet andre begrensninger for økonomiske disposisjoner enn de som gjelder for kommunene selv.

Når det i denne proposisjonen fremmes forslag om endringer i kommunelovens bestemmelser om økonomiforvaltning, må det på denne bakgrunn vurderes om tilsvarende endringer skal gjøres i loven om interkommunale selskaper. Som utgangspunkt vil det være naturlig å legge til grunn at reglene bør være parallelle med kommunelovens bestemmelser, med mindre særlige grunner taler for noe annet.

Problemstillingen vil være den samme for fylkeskommunale sykehusselskaper, dersom det blir vedtatt en egen lov om fylkeskommunale sykehusselskaper, jf. Ot.prp. nr. 25 (1999-2000) «Om lov om fylkeskommunale sykehusselskaper m.m.» Departementet mener det vil være hensiktsmessig å se disse selskapsformene i sammenheng når det gjelder forholdet til kommunelovens bestemmelser om økonomiforvaltning. Det foreslås derfor ingen endringer i lov om interkommunale selskaper på dette tidspunkt. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag til bestemmelser om økonomiforvaltning for interkommunale selskaper som er harmonisert med tilsvarende bestemmelse i kommuneloven.

Departementet foreslår imidlertid allerede nå å ta inn i lov om interkommunale selskaper en tilsvarende hjemmel til å gi forskrifter om informasjon om ressursbruk og tjenesteytelser, som den som foreslås i kommuneloven § 49. Dette vil gi departementet hjemmel til å sikre at det også for interkommunale selskaper vil kunne pålegges rapporteringsrutiner som gir informasjon til bruk i det nasjonale rapporteringssystemet for kommunesektoren (KOSTRA).

15 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å anslå de økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget til endringer i kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning. Dette har sammenheng med at de økonomiske og administrative konsekvenser av reglene isolert vanskelig lar seg måle. Det er i stor grad tale om minimumsbestemmelser som kommuner i dag utfyller ut fra egne behov. Den økonomiske og administrative belastning er da summen av hva regelverket krever og hva den enkelte kommune legger til for å dekke egne behov. At minimumskravene, slik de framgår av regelverket reduseres, behøver dermed ikke innebære at bruken av ressurser i kommuner knyttet til for eksempel økonomiplan og årsbudsjett går ned.

Forslaget har ingen særskilte distrikts- eller regionalpolitiske konsekvenser.

For kommuner

Det foreslås i proposisjonen en del endringer i reglene om økonomiplanens, årsbudsjettets og årsregnskapets innhold og utforming. Samlet sett medfører de foreslåtte endringer isolert sett forenklinger i disse dokumentenes innhold og utforming. Det er imidlertid for alle dokumentene tale om reduksjoner i krav til dokumentenes minimumsinnhold. Den enkelte kommune vil fortsatt kunne velge å framstille dokumentene med et utvidet innhold i forhold til de minimumskrav som stilles i lovverket. Det vil dermed være den enkelte kommunes praksis som avgjør om endringene rent faktisk gir en lavere administrativ belastning.

I forslaget presiseres adgangen til å avgi delte innstillinger om økonomiplan og årsbudsjett, og hvordan delte innstillinger skal behandles i forhold til det alminnelige ettersynet. Også her vil kommunenes praksis være avgjørende når det gjelder eventuelle endringer i den administrative belastning.

Det foreslås i proposisjonen at det tas inn en hjemmel i kommuneloven om departementets adgang til å kreve data om kommunal økonomi og tjenesteproduksjon, til bruk i nasjonale informasjonssystemer. Isolert sett har forslaget ingen direkte økonomiske eller administrative konsekvenser. Forslaget innebærer likevel en mulighet for å hente inn data i tilfeller der kommunelovgivningen eller statistikkloven ikke gir nødvendig hjemmel. Endringen kan dermed medføre en administrativ merbelastning for kommunene. På den annen side vil kommunene i slike tilfeller få økt informasjon til nytte for egen planlegging og styring.

Kommunenes adgang til å oppta lån utvides samlet sett med de foreslåtte endringer. Endringene åpner for utvidet adgang til å ta opp formidlingslån og lån til forskutteringer av investeringer. For lån til finansielle plasseringer, herunder aksjekjøp, foreslås det begrensninger. Dette er alle eksempler på disposisjoner som medfører en viss finansiell risiko. Når adgangen til å finansiere slike disposisjoner med lån samlet sett utvides, kan dette avhengig av den praksis som utvikles, medføre økte finanskostnader.

Det foreslås en utvidet adgang til å stille garantier. Garantier er forbundet med risiko, slik at en utvidelse av adgangen kan gi økte kostnader.

Det foreslås en plikt for kommunestyre til å fastsette et reglement for finansforvaltningen i egen kommune. I dette reglementet skal det tas stilling til akseptabel risiko ved kommunale lån og plasseringer, avkastning på plasseringer og øvrige vesentlige forhold knyttet til finansforvaltningen. For kommuner som ikke alt har utarbeidet et slikt reglement, innebærer forslaget en ubetydelig merbelastning.

Det foreslås i proposisjonen en vesentlig reduksjon i antall vedtak om årsbudsjetter, og opptak av lån som skal kontrolleres/godkjennes av departementet. At færre vedtak kreves godkjent, medfører en liten reduksjon i den administrative belastningen for kommunene.

At færre vedtak om lån kreves godkjent av departementet, kan ha innvirkning på de lånebetingelser kommuner oppnår i markedet. Uten statlig godkjenning vil långivere kunne ha behov for å foreta en noe grundigere kredittvurdering av kommunene enn tidligere. Kostnadene ved kredittvurderingen må dekkes inn ved prisingen av lånet. Forslaget om reduksjoner i statlige godkjenninger vil dermed kunne gi økte kostnader for kommunene. Det er ikke mulig å anslås hvor store de økonomiske konsekvensene vil kunne bli.

For staten

De økonomiske og administrative konsekvenser for staten er knyttet til forslagene om reduksjoner i statlig kontroll og godkjenning, etablering og drift av et register over kommuner underlagt betinget statlig kontroll, etablering av et organ for «god kommunal regnskapsskikk» samt til rapportering av data fra kommunesektoren.

Det foreslås at dagens automatiske kontroll/godkjenning av vedtak om årsbudsjett og låneopptak erstattes av en ordning med betinget kontroll/godkjenning. Slik kontroll/godkjenning skjer i dag hos fylkesmannen og i departementet. Konsekvensen av forslaget vil være at de langt fleste vedtak av denne type ikke lenger krever kontroll/godkjenning. Forslaget kan dermed gi rom for administrative besparelser. Både departement og fylkesmann skal imidlertid fortsatt føre et tilsyn med økonomiforvaltningen i kommuner og drive råd og veiledning. Det er dermed usikkert hvilke besparelser forslaget i praksis gir rom for.

Det foreslås opprettet et (elektronisk) register over kommuner som er underlagt betinget statlig kontroll (når det gjelder økonomiske disposisjoner). Et slikt register er påkrevd av hensyn til långivere og kreditorer. Etablering og drift av et slikt register vil isolert sett gi en merbelastning, men vil dekkes inn ved en forventet reduksjon i antall kommunale vedtak om lån mv. som kreves behandlet av departementet.

Det foreslås etablert et organ som kan fastsette anbefalinger om «god kommunal regnskapsskikk». Dette er nødvendig for å gjøre det kommunale regnskapssystem mer dynamisk. På sikt vil deltakerne i et organ for «god kommunal regnskapsskikk» kunne finansiere tiltaket, eller det kan gjøres selvfinansierende. Ved etableringen er det imidlertid nødvendig at staten går inn og sikrer finansieringen i den første perioden. Det er her tale om årlige merkostnader i størrelsesorden tilsvarende kostnaden ved ett årsverk.

Departementet foreslår at det tas inn en ny hjemmel i kommuneloven om adgangen til å gi forskrift med nærmere regler om rapportering av data fra

kommunene til bruk i nasjonale informasjonssystemer (KOSTRA). Dette vil kunne gi en viss merbelastning for departementet.

For innbyggerne

Forslaget om en presisering av adgangen til å avgi delte innstillinger om økonomiplan og årsbudsjett, samt et nytt krav om årsbudsjettets utforming, vil innebære økte muligheter for innbyggerne til innsyn og informasjon om kommunens planer for egen virksomhet. Forslaget til endringer i kommuneloven innebærer for øvrig ingen nye rettigheter eller plikter for innbyggerne.

16 Merknader til utkast til endringer i lov om kommuner og fylkeskommuner m.m.

§ 44 Økonomiplan

1. Kommunestyret og fylkestinget skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan.
2. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår.
3. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.
4. I økonomiplanen skal det for hvert enkelt år økonomiplanen omfatter anvises dekning for de utgifter og oppgaver som er ført opp, jf. § 46 nr. 6.
5. Planer som omfatter avgrensede deler av kommunens og fylkeskommunens virksomhet, skal integreres i økonomiplanleggingen og bruken av midler innarbeides i planen.
6. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv økonomiplanen og endringer i denne. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform skal rådet avgi innstilling som nevnt.
7. Innstillingen til økonomiplan, med de forslag til vedtak som foreligger, skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Dette gjelder likevel ikke ved innstilling som gjelder endringer i økonomiplanen.
8. Økonomiplanen og endringer i denne oversendes departementet til orientering.

Til § 44:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 4 og 5
- Gjeldende kommunelov: § 44

Nr. 1 fastslår at økonomiplanen er rullerende. Det at planen skal være rullerende vil si at kommunen og fylkeskommunen hvert år skal fastsette en fireårig økonomiplan. Kommunestyret/fylkestinget bestemmer selv tidspunktet for behandlingen. Det er således ikke noe vilkår at planen skal behandles samtidig med årsbudsjettet, men det er ikke noe til hinder for det.

Nr. 2 bestemmer at økonomiplanen skal omfatte de fire neste budsjettår. Bestemmelsen tilsvarende § 44 nr. 2 første punktum før første komma.

Etter nr. 3 skal økonomiplanen være "realistisk». Det vil si at planen skal omfatte alle sannsynlige inntekter og utgifter. Dette er et rettslig krav, og kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Dersom den ordinære behandlingen av planen ikke skjer samtidig med behandlingen av årsbudsjettet, og budsjettbehandlingen medfører (vesentlige) avvik fra planen, må kommunestyret/fylkestinget sørge for at de nødvendige konsekvensjusteringer i planen foretas, slik at lovens krav ivaretas. Med begrepet «hele kommunens eller fylkeskom-

munens virksomhet» menes det som omfattes av kommunen eller fylkeskommunen som eget rettssubjekt. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende kommunelov § 44 nr. 2 første punktum etter første komma. Kommunestyret/fylkestinget står for øvrig fritt til å fastsette økonomiplanens innhold.

Nr. 4 fastslår at kravet til balanse mellom utgifter og inntekter også gjelder for økonomiplanen. Det vil si at det i hvert enkelt budsjettår i økonomiplanen skal angis et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger, jf. forslag til kommunelov § 46 nr. 6.

Nr. 5 fastsetter at planer som omfatter avgrensede deler av kommunens og fylkeskommunens virksomhet, skal integreres i økonomiplanleggingen og innarbeides i planen. Eksempel på planer som omfattes av denne bestemmelsen er de planer som må presenteres som vilkår for statlige tilskudd, eller planer som er krevd etter bestemmelser i særlover og som omfatter en sektor eller tjeneste innenfor kommunens virksomhet.

Nr. 6 fastsetter at økonomiplanen - og endringer i denne - må vedtas av kommunestyret/fylkestinget. Denne myndighet kan ikke delegeres, det følger av uttrykket «selv». Formannskapet/fylkesutvalget vil ha innstillende myndighet. Ved parlamentarisk styreform vil rådet ha denne myndigheten.

Det følger av *nr. 7* at formannskapetets eller fylkesutvalgets innstilling til økonomiplan skal legges ut til alminnelig ettersyn i minst 14 dager før kommunestyrets eller fylkestingets behandling, og med mulighet for alle interesserte til å komme med uttalelser om planen og dens innhold. Kravet om utlegging til ettersyn gjelder bare innstillingen i forbindelse med den ordinære, årlige behandlingen av økonomiplanen - ikke endringer i denne. Bestemmelsen presiserer at samtlige forslag til økonomiplan som har vært fremmet i formannskapet eller fylkesutvalget, skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget. Det er ikke tilstrekkelig å oversende det forslaget som et flertall står bak, eventuelt det forslaget som flest representanter står bak.

Dersom administrasjonen har fremmet forslag til økonomiplan, kan dette forslaget tillagt de endringsforslag som er fremsatt i formannskapet eller fylkesutvalget, i stedet være det dokument som legges ut til alminnelig ettersyn.

Nr. 8 videreføres uforandret fra gjeldende kommunelov § 44 nr. 5.

§ 45 Årsbudsjettet

1. Kommunestyret og fylkestinget skal innen årets utgang vedta budsjett for det kommende kalenderår.
2. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og endringer i dette. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform skal rådet avgi innstilling som nevnt.
3. Innstillingen til årsbudsjett, med alle de forslag til vedtak som foreligger, skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Dette gjelder likevel ikke ved innstilling som gjelder endringer i årsbudsjettet.
4. Kommunestyrets og fylkestingets vedtak om årsbudsjett, samt formannskapetets og fylkesutvalgets saksdokumenter, sendes departementet til orientering.

Til § 45:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 4, 6 og 7
- Gjeldende kommunelov: § 45

Nr. 1 fastsetter en plikt for kommunestyret/fylkestinget til før årsskiftet å vedta et budsjett for kommende kalenderår. Vedtak om årsbudsjettet kan dermed ikke utsettes til etter årsskiftet, for eksempel med begrunnelse at forhold som anses vesentlige først vil være kjent etter årsskiftet. I slike tilfeller må det derfor fremmes sak om endring av årsbudsjettet. Nærmere krav til budsjettets bindende virkning og til budsjettets innhold er fastsatt i §§ 46 og 47.

Etter *nr. 2* må årsbudsjettet vedtas av kommunestyret/fylkestinget, jf. uttrykket «selv». Kravet omfatter årsbudsjettet, med det innhold som følger av lov eller forskrift. Begrensningen er likevel ikke til hinder for at underordnede organer kan tildeles økonomiske fullmakter innenfor de økonomiske rammer og bevilgninger til formål kommunestyret/fylkestinget har fastsatt i årsbudsjettet. Underordnede organer kan således fritt omdisponere innenfor de rammer de har fått tildelt av kommunestyret/fylkestinget.

Bestemmelsen fastslår videre at ansvaret for å utarbeide innstilling til årsbudsjettet og endringer i dette, ligger hos formannskapet eller fylkesutvalget. Dersom det er innført parlamentarisme, er det kommunerådet eller fylkesrådet som avgir innstilling.

Det følger av *nr. 3* at formannskapet eller fylkesutvalgets innstilling til årsbudsjett skal legges ut til alminnelig ettersyn i minst 14 dager før kommunestyrets eller fylkestingets behandling, og med mulighet for alle interesserte til å komme med uttalelser om budsjettet og dets innhold. Kravet om utlegging til ettersyn gjelder bare innstillingen i forbindelse med den ordinære, årlige behandlingen av årsbudsjettet - ikke endringer i dette. Bestemmelsen presiserer at samtlige fullstendige forslag til årsbudsjett som har vært fremmet i formannskapet eller fylkesutvalget, skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget.

Dersom administrasjonssjefen har fremmet forslag til årsbudsjett, kan dette forslaget tillagt de endringsforslag som er fremsatt i formannskapet eller fylkesutvalget, være det dokument som legges ut til alminnelig ettersyn.

Det følger av *nr. 4* at vedtak om årsbudsjett, samt innstilling til årsbudsjett og sakens dokumenter, ordinært kun skal sendes departementet til orientering. Årsbudsjettet skal ikke godkjennes av departementet, og er derfor gyldig når det er vedtatt av kommunestyret/fylkestinget. Departementet har likevel en plikt til å føre kontroll med lovligheten av vedtaket om årsbudsjettet når vilkårene etter § 59 a er oppfylt. I tillegg vil departementet av eget tiltak kunne prøve lovligheten av budsjettvedtaket med hjemmel i § 59.

§ 46 Årsbudsjettets innhold

1. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens eller fylkeskommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret. I bevilgninger til formål kan det likevel gjøres fradrag for tilhørende inntekter. Kravet om budsjettgjeld på utbetalingstidspunktet gjelder ikke for utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta.

2. Årsbudsjettet skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.
3. Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.
4. Årsbudsjettet skal være stilt opp på en oversiktlig måte. Kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.
5. Årsbudsjettet skal være inndelt i en driftsdel og en investeringsdel.
6. Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.
7. I årsbudsjettet kan det avsettes midler til bruk i senere budsjettår.
8. Departementet kan gi nærmere regler om årsbudsjettet og innstilling til årsbudsjettet. I disse reglene kan det stilles krav om oversikter over inntekter og utgifter for kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet.

Til § 46:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 4, 6 og 8.
- Gjeldende kommunelov: §§ 45, 46 og 48.

Nr. 1 angir at årsbudsjettet er en rettslig bindende plan for inntektene og anvendelsen av dem. At budsjettet er bindende vil si at kommunen/fylkeskommunen som hovedregel ikke kan foreta utbetalinger eller pådra seg utgifter som ikke er innarbeidet i budsjettet. Kravet om budsjettgjeld på utbetalingstidspunktet gjelder likevel ikke i de tilfeller hvor kommunen/fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å dekke en utgift, jf. tredje punktum. § 47 har nærmere bestemmelser om budsjettets bindende virkning. Det er ikke noe rettslig krav at alle midler kommunen/fylkeskommunen forventer å motta i budsjettåret, direkte skal fremgå av budsjettet. Kommunestyret/fylkestinget har anledning til å budsjettere netto. Dette fremgår av annet punktum. Dersom det i årsbudsjettet er bevilget midler til et formål hvor det er gjort fradrag for tilhørende inntekter, vil det ikke være nødvendig å foreta endringer i budsjettet dersom økninger i utgiftene til et formål lar seg dekke inn ved en tilsvarende økning i inntekter som tilhører formålet.

Etter *nr. 2* skal årsbudsjettet omfatte hele kommunens/fylkeskommunens virksomhet. Det er her tale om disponeringen av de midler kommunen/fylkeskommunen som rettssubjekt rår over. Årsbudsjettet omfatter dermed virksomheten til kommunale foretak (KF). Midler som disponeres for eksempel av et heleid kommunalt aksjeselskap, et interkommunalt selskap, en stiftelse eller et legat, omfattes derimot ikke. Årsbudsjettet omfatter likevel de midler kommunestyret/fylkestinget vedtar å overføre til slike selskaper mv.

Nr. 3 fastsetter at årsbudsjettet skal være realistisk. Dette gjelder både ved fastsettelse og gjennom budsjettåret. At budsjettet skal være realistisk innebærer at de enkelte bevilgninger og de inntektsrammer budsjettet bygger på, skal være ført opp ut fra hva som kan påregnes. En rekke av de inntekter som innarbeides i budsjettet og de bevilgninger som er ført opp, vil være anslag for året. Det er et krav at både anslag over inntekter og utgifter er realistiske. Dersom det viser seg nødvendig å ta opp et likviditetslån, innebærer kravet om

realisme at renter på lånet må innarbeides i budsjettet. Det er av stor betydning at det er sammenheng mellom de forutsetninger som ligger til grunn mellom inntekter og utgifter. Det må for eksempel være konsistens mellom anslag for skatteinntekter og lønnsutgifter i budsjettet.

Nr. 4 stiller krav til årsbudsjettets utforming. Kravet om oversiktighet skal bidra til å sikre at budsjettets ulike brukere får tilgang til relevant informasjon. Budsjettets brukere vil i særlig grad være underordnede organer inkludert administrasjonen, kommunens innbyggere og statlige myndigheter. Bestemmelsen stiller dermed krav til kommunestyret/fylkestinget om å påse at hensynet til slike brukeres behov for informasjon er vurdert, ved utformingen av budsjettet. Det stilles et særlig krav om at premisser og målsettinger som budsjettets inntektsrammer og bevilgninger bygger på, kommer tydelig frem.

Etter *nr. 5* skal budsjettet være inndelt i to deler. Den ene delen vil omfatte den løpende drift. Her vil inngå utgifter og inntekter som kommer igjen år for år, eller med ikke alt for store mellomrom. Investeringsdelen vil omfatte anskaffelse av bygninger, anlegg og andre større kapitalgjenstander, samt finansieringen av anskaffelsene. Investeringsdelen vil videre kunne omfatte inntekter og utgifter knyttet til salg av større kapitalgjenstander, samt eventuelle avsetninger av slike inntekter. Den nærmere vurdering av om en inntekt eller utgift tilhører drifts- eller investeringsdelen foretas ut fra «god kommunal regnskapsskikk».

Nr. 6 stiller krav om at det skal budsjetteres slik at driftsresultatet (brutto) minst skal være tilstrekkelig til å dekke utgifter til renter, avdrag og nødvendige avsetninger. Med renter menes renter netto, dvs. renteutgifter fratrukket renteinntekter. Med avdrag siktes det til avdrag netto, dvs. avdrag på innlån fratrukket mottatte avdrag på formidlingslån. Avdrag på lån omfatter ikke lån som innløses før forfall, dersom slik innløsning ikke foretas for å oppfylle reglene om avdrag i denne lov. Mottatte avdrag på formidlingslån omfatter ikke innløsning av slike lån før forfall. «Nødvendige» avsetninger vil omfatte avsetninger som er pliktige i henhold til lov, og avsetninger som anses nødvendige av hensyn til god kommunal økonomiforvaltning. Pliktige avsetninger omfatter blant annet inndekning av tidligere års regnskapsmessige underskudd, avsetning av udisponerte inntekter som kommunen mottar med hjemmel i lov om vassdragsregulering, og avsetninger som følge av at inntektene det enkelte år har oversteget kostnadene ved kommunale tjenester som omfattes av «selvkostprinsippet». Nødvendige avsetninger av hensyn til god kommunal økonomisk styring kan være avsetninger i forhold til større fremtidige investeringer, av hensyn til mulige økonomiske tap for eksempel knyttet til stilte garantier, eller for at kommunen kan stå rustet til å møte svingninger i inntekter og utgifter de påfølgende år.

Etter *nr. 7* er det ingen begrensninger i hva det kan avsettes midler til (ut over hva som følger av «nødvendige avsetninger»). Det kan avsettes midler både til drifts- og investeringsformål. Inntekter i driftsbudsjettet, som ikke brukes i budsjettåret, kan likevel rettslig sett ikke reserveres investeringsformål.

Nr. 8 gir departementet hjemmel til i forskrift å gi nærmere regler om årsbudsjettet, og innstilling til årsbudsjett. Det kan i disse reglene stilles krav om

oversikter som omfatter kommunens/fylkeskommunens samlede virksomhet, jf. andre punktum. Det kan derimot ikke stilles krav om oversikter som omfatter en avgrenset del av kommunes/fylkeskommunens virksomhet, eller som viser hvordan midlene er fordelt til bestemte formål, med henvisning til denne bestemmelsen.

§ 47 Årsbudsjettets bindende virkning

1. Kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta, jf. § 46 nr. 1 tredje punktum.
2. Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkerådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.
3. Får kommunestyret eller fylkestinget melding etter nr. 2 foran, skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet. Det samme gjelder når det på annen måte gjøres kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet.

Til § 47:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 7
- Gjeldende kommunelov: § 47

Nr. 1 fastslår at kommunestyrets/fylkestingets vedtak om årsbudsjett er rettslig bindende for underordnede organer. Bevilgninger i årsbudsjettet kan ikke overskrides. At det ikke er anledning til overskridelser er en rettslig forpliktelse både for underordnede organer og for kommunestyret/fylkestinget selv. Begrensningen gjelder ikke utbetalinger kommunen/fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å dekke.

Etter *nr. 2* skal kommunestyret/fylkestinget ha melding om forhold i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter årsbudsjettet bygger på. Melding er ikke påkrevd når det er tale om mindre endringer uten betydning for de inntekter og bevilgninger som er ført opp i årsbudsjettet. Ansvarlig for at melding gis er administrasjonssjefen eventuelt rådets leder ved parlamentarisk styreform. Melding kan gis som jevnlig rapport (f.eks. kvartals- eller tertialvis), eller som ad hoc-rapporter.

Nr. 3 stiller krav til kommunestyret/fylkestinget om å foreta nødvendige endringer i årsbudsjettet ved vesentlig svikt i de budsjetterte inntekter, eller ved vesentlig økning i de budsjetterte utgifter. Kravet gjelder uavhengig av om kommunestyret/fylkestinget er gjort kjent med slike vesentlige avvik gjennom melding, eller på annen måte. Ved endring i årsbudsjettet må kommunestyret/fylkestinget følge samme prosedyre som ved fastsettelse av årsbudsjettet. Kravet om det alminnelige ettersynet gjelder likevel ikke.

§ 48 Årsregnskapet og årsberetningen.

1. Kommuner og fylkeskommuner skal for hvert kalenderår utarbeide års-

- regnskap og årsberetning.
2. Årsregnskapet skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året, og anvendelsen av midlene. Alle kjente utgifter og inntekter i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes. Årsregnskapet skal føres i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk.
 3. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsregnskapet. Vedtak treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform skal rådet avgi innstilling som nevnt. Vedtaket må angi disponering av regnskapsmessig overskudd eller dekning av regnskapsmessig underskudd.
 4. 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. Under særlige forhold kan kommunestyret og fylkestinget, etter å ha foretatt de nødvendige endringer i økonomiplanen, vedta at underskuddet skal dekkes over inntil ytterligere to år.
 5. I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen.
 6. Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om årsregnskapet, årsberetningen og regnskapsføringen.

Til § 48:

Henvisninger:

- Almennelige motiver: Kap. 6

Nr. 1 fastslår at kommuner og fylkeskommuner har regnskapsplikt, det vil si plikt til å utarbeide årsregnskap og årsberetning for hvert kalenderår. Regnskapsplikten omfatter all virksomhet som er en del av kommunen og fylkeskommunen som rettssubjekt.

Nr. 2 første punktum fastsetter at årsregnskapet skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året og anvendelsen av disse. Det innebærer at årsregnskapet til kommunene og fylkeskommunene skal være finansielt orientert, gjennom å vise all tilgang og bruk av midler i løpet av året som vedrører kommunen og fylkeskommunen, jf. § 46 nr. 1 og 3.

Annet punktum innebærer at årsregnskapet skal føres etter anordningsprinsippet. Det vil si at en utgift eller inntekt som hovedregel skal registreres i årsregnskapet når den oppstår, selv om ut- eller innbetalingen først skjer på et senere tidspunkt. At utgifter og inntekter er kjente, innebærer normalt at varene/tjenestene må være levert eller utført innen utgangen av året.

Tredje punktum fastsetter at årsregnskapet skal føres i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk. Dette gjelder både selve regnskapsføringen og den økonomiske informasjonen årsregnskapet gir. God kommunal regnskapsskikk vil ikke kunne fravike bestemmelser i loven, eller forskrifter gitt med hjemmel i loven.

Nr. 3 fastsetter at kommunestyret og fylkestinget selv skal vedta årsregnskapet. Det innebærer at kommunestyret og fylkestinget ikke kan delegere myndigheten til å vedta årsregnskapet til underordnede organer. Vedtak tref-

fes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform, skal rådet avgi innstilling som nevnt. Vedtaket må angi disponering av regnskapsmessig overskudd eller dekning av regnskapsmessig underskudd, innenfor rammene av de nærmere reglene om dette i nr. 4. Med «regnskapsmessig underskudd» menes underskudd på driften samt pliktige avsetninger, eksklusiv dekning av tidligere års underskudd, som ikke dekkes gjennom bruk av avsetninger.

Nr. 4 om regnskapsmessig underskudd svarer innholdsmessig til § 49 nr. 2 i gjeldende kommunelov. Det er imidlertid presisert at det bare er adgang til å fremføre et underskudd for kommuner og fylkeskommuner som ikke kan dekke underskuddet på budsjettet i det året regnskapet legges fram med avsetninger fra tidligere år.

Bestemmelsen i *annet punktum* svarer til gjeldende lov § 49 nr. 2 annet punktum.

Nr. 5 fastsetter at det i årsberetningen til kommunen og fylkeskommunen skal gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens stilling og resultatet av virksomheten, og som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. Dette kan f.eks. være vesentlig usikkerhet ved regnskapet, ekstraordinære forhold og/eller viktige begivenheter som har inntrådt etter regnskapsårets utløp, samt informasjon om kommunens eller fylkeskommunens tjenesteyting.

Nr. 6 åpner for at departementet kan gi nærmere regler om årsregnskapet, årsberetningen og regnskapsføringen i forskrift. Det kan eksempelvis gis nærmere regler om grunnleggende regnskapsprinsipper, oppstilling av årsregnskapet og behandlingen av årsregnskapet og årsberetningen.

§ 49 Rapportering fra kommuner

1. Kommuner og fylkeskommuner plikter å gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer.
2. Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om hvordan slik informasjon skal frembringes, stilles opp og avgis.

Til § 49:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 8.

Nr. 1 stiller krav om at kommuner og fylkeskommuner skal avgi løpende data om økonomi og tjenesteproduksjon i henhold til gjeldende nasjonale rapporteringsrutiner for kommunesektoren (KOSTRA).

Bestemmelsen omfatter alle typer data som er knyttet til ressursbruk og tjenesteyting der kommuner er tillagt ansvar, herunder data om kjøp av tjenester fra privat virksomhet som erstatter kommunal egenproduksjon. Bestemmelsen omfatter alle kommunale og fylkeskommunale fagsystemer og registre som stiller opp informasjon om tjenesteproduksjon og ressursbruk. Informasjon fra enheter som er egne juridiske personer, for eksempel foreninger, stiftelser og aksjeselskaper omfattes ikke. For interkommunale selskaper

etter lov av 29. januar 1999 nr. 6 har loven i § 42 en hjemmel til å gi forskrifter om rapportering etter KOSTRA-systemet.

Nr. 2 gir departementet hjemmel til å gi forskrift som spesifiserer nærmere hvordan informasjonen skal frembringes, stilles opp og avgis. Forskriften kan for eksempel gi regler om systematisk lagring av informasjon og om at opplysninger skal stilles opp etter spesifiserte standarder, klassifikasjonssystemer og kodeverk.

Forskriften vil kunne stille nærmere krav om at informasjon skal avgis elektronisk, og tilfredsstillende sentralt definerte formater, bruk av programvare og hvilke informasjons- og kommunikasjonsteknologiske løsninger som skal følges.

§ 50 Låneopptak

1. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk. Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet.
2. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å konvertere eldre lånegjeld. Det kan videre tas opp lån dersom det er påkrevd for å innfri garantiansvar.
3. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å sikre full forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning for egne ansatte når kommunen eller fylkeskommunen vil flytte pensjonsordningen fra egen pensjonskasse til et forsikringsselskap. Adgangen til låneopptak gjelder bare dersom underdekningen er oppstått før 1. januar 1998, og lånet må anses påkrevd.
4. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å sikre den forsikringstekniske dekning i pensjonsordning forvaltet av et forsikringsselskap, når dette er påkrevd for å bli part i avtalen om overføring av opptjente pensjonsrettigheter, fastsatt i medhold av lov om Statens pensjonskasse av 28. juli 1949 nr. 26 § 46. Adgangen til låneopptak gjelder bare dersom lånet må anses påkrevd.
5. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp likviditetslån eller inngå avtale om likviditetstrekkrettighet.
6. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for videre utlån. Det kan også tas opp lån til forskuttering når det er gjort avtale om full refusjon. Vilkåret er at mottakere ikke driver næringsvirksomhet og at midlene skal nyttes til investeringer.
7. Kommuners og fylkeskommuners lånegjeld skal avdras på følgende måte:
 - a) Kommunens og fylkeskommunens samlede lånegjeld etter nr. 1 og nr. 2, skal avdras med like årlige avdrag. Gjenstående løpetid for kommunens eller fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde kan ikke overstige den veide levetiden for kommunens eller fylkeskommunens anleggsmidler ved siste årsskifte.
 - b) Kommunens eller fylkeskommunens likviditetslån eller benyttet trekkrettighet etter nr. 5, skal være gjort opp senest når årsregnskapet fastsettes. Når kommunestyret eller fylkestinget vedtar at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles, kan løpetiden for likviditetslånet forlenges tilsvarende den maksimale periode for inndekning av underskuddet.
 - c) Mottatte avdrag på utlån eller refusjoner av gitte forskutteringer etter nr. 6, skal uavkortet nyttes til nedbetaling eller innfrielse av innlån til

kommunen eller fylkeskommunen.

8. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til eget lånefond. Ved bruk av lånefond gjelder reglene i denne bestemmelse tilsvarende.
9. Vedtak om å ta opp lån sendes departementet til orientering. Kommunale og fylkeskommunale låneopptak skal godkjennes av departementet i de tilfeller som er omhandlet i § 59 a.

Til § 50:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 9
- Gjeldende kommunelov: § 50

Nr. 1 er hovedbestemmelsen om hvilke låneformål det kan opptas lån til. *I første punktum* heter det at lån kan tas opp til investeringer i «bygninger, anlegg og varige driftsmidler». Disse formuleringene er ment å omfatte alle typer fast eiendom, tekniske anlegg, maskiner og større teknisk utstyr. Lån til finansiering av kjøp av aksjer, rent forbruksmateriell og driftsformål faller utenfor. Det kan kun tas opp lån til investeringer til «eget bruk». Formuleringene er ment å presisere at det ikke er det formelle eierforholdet som uten videre kan legges til grunn, avgjørende er hvem som er å betrakte som eiendelens reelle eier. Det skal ved denne vurderingen legges stor vekt på hvem som har disposisjonsrett over eiendelen og hvem som har ansvaret for forpliktelser som er knyttet til eiendelen.

Det er videre et krav i *annet punktum* om at det lovlige låneformålet skal være ført opp i årsbudsjettet. Dette kravet må sees i sammenheng med kravet til balanse i årsbudsjettet, og at ubalanse medfører at låneopptak må godkjennes av departementet. Det settes imidlertid ikke krav om at investeringen er spesifisert ved særskilt bevilgning.

Nr. 2 bestemmer at det etter *første punktum* kan tas opp lån til konvertering av eldre lånegjeld. Med «konvertering» menes endring av avdragsperioden eller avdragsmåten, eller endring av de først avtalte rentebetingelser. Det avgjørende er at det ikke skjer noen utvidelse av lånegjelden. Begrepet «gjeld» er byttet ut med «lånegjeld» uten at det er ment å være noen realitetsendring. Bestemmelsen tilsvarer gjeldende kommunelov § 50 nr. 1, siste del av første punktum. *Annet punktum* er en utvidelse i forhold til gjeldende rett. Her bestemmes det at det kan tas opp lån til «innfrielse av garantiansvar», forutsatt at det ikke medfører en utsettelse av betaling etter det som var avtalt i den opprinnelige betalingsforpliktelsen. Ved ordinære garantier vil dette bety at kommunen eller fylkeskommunen normalt vil overta lånet til den tidligere debitor. I situasjoner der kommunen eller fylkeskommunen har stilt en underskuddsgaranti vil kommunen eller fylkeskommunen kunne oppta et lån for å dekke underskuddet. Det kreves imidlertid at det er «påkrevd» å innfri garantien, det vil si at garantiansvaret er blitt gjort effektivt for kommunen eller fylkeskommunen, og kommunen/fylkeskommunen ikke har andre midler til å innfri garantien med.

Nr. 3 og 4 opprettholdes uforandret fra nåværende kommunelov § 50 nr. 2 og 3.

Nr. 5 bestemmer at det skal kunne tas opp likviditetslån. Reglene om likviditetslån er ulike i oppbygning i forhold til de reglene som finnes i dagens lov. Første del av bestemmelsen tilsvarer dagens kommunelov § 50 nr. 4 første punktum. Någjeldende § 50 nr. 4 annet og tredje punktum er flyttet til nr. 7 b i denne bestemmelsen.

Kommuner og fylkeskommuner kan for det første oppta rene likviditetslån etter bestemmelsen. Det betyr at lånet ikke tas opp til noe budsjettert formål, men til å dekke løpende utbetalinger når det ikke er dekning i likvider ellers. For det andre kan de etter annen del av bestemmelsen inngå avtale om likviditetstrekkrettigheter, som gir kommunen rett til å oppta likviditetslån når det er påkrevd. «Likviditetstrekkrettigheter» vil typisk være kassakreditt eller inngå som en del av en avtale om konsernkonto. Annen del i bestemmelsen er ny i forhold til någjeldende lånebestemmelse, men er kun ment som en presisering av dagens rettstilstand.

Nr. 6 bestemmer at det skal kunne tas opp lån til videreutlån og til forskuttering. For at kommunene/fylkeskommunene skal kunne oppta slike lån må mottakeren benytte dem til investeringer og ikke driver med næringsvirksomhet. Begrepet «næringsvirksomhet» skal ha samme meningsinnhold som i dagens garantibestemmelse og i lovforslag om ny § 51 om garantistillelse. Næringsvirksomhet vil normalt foreligge i de tilfellene virksomheten utøves i et marked og formålet er å tilføre eieren en økonomisk gevinst ved virksomheten. Kravet til «investering» medfører at mottaker ikke kan benytte lånebeløpet til driftsformål.

Lån til forskuttering kan opptas under de samme vilkår som nevnt i forrige avsnitt. Tilleggsvilkåret er her at det er «gjort avtale om full refusjon». Refusjonsavtalen kan inngås både med andre kommuner og fylkeskommuner, staten og private aktører. «Full refusjon» betyr at kommunen eller fylkeskommunen skal ha krav på å få dekket hovedstolen fullt ut, men at renter og eventuelt andre kostnader ikke behøver å bli refundert.

Nr. 7 regulerer avdragstid og andre lånevilkår for tre typer av lån. For det første bestemmes det i *bokstav a* at summen av ordinære lån etter nr. 1, og konverteringer og lån til innfrielse av garantiansvar etter nr. 2, skal avdras med like årlige avdrag. Av *annet punktum* følger det at den gjenstående løpetiden på den samlede gjeldsbyrde ikke må overstige den veide levetiden på kommunens eller fylkeskommunens anleggsmidler. Dersom kommunen eller fylkeskommunen velger å oppta lån til innfrielse av en underskuddsgaranti, kan levetiden på dette lånet settes til levetiden på den totale gjeldsbyrden.

For det andre regulerer bestemmelsen i *bokstav b* avdragstid for likviditetslån og trekkrettigheter. Hovedregelen er at denne typen lån skal være gjort opp senest ved fastsettelsen av årsregnskapet. Unntak gjelder dersom låneopptaket skjer i tilknytning til dekning av regnskapsmessige underskudd. I disse tilfellene kan løpetiden for likviditetslånet forlenges tilsvarende perioden for inndekning av underskuddet. Regelen i bokstav b tilsvarer nåværende kommunelov § 50 nr. 4 annet og tredje punktum.

For det tredje regulerer bestemmelsen i *bokstav c* avdragstid på mottatte avdrag og refusjoner på henholdsvis utlån og forskutteringer. Beløpene kommunen eller fylkeskommunen mottar skal kun benyttes til nedbetaling eller

innfrielse av den totale lånegjelden til kommunen eller fylkeskommunen, derimot ikke nødvendigvis det aktuelle innlån disposisjonen knytter seg til.

Nr. 8 regulerer adgangen til å ta opp lån til eget lånefond. For lånefond gjelder de alminnelige lånereglene fullt ut. Bestemmelsen setter kun krav til at det er kommunen eller fylkeskommunen som selv er eier av fondet. Denne bestemmelsen finnes i dagens forskrift om avdragstid og andre lånevilkår, som nå foreslås opphevd.

Nr. 9 bestemmer at vedtak om opptak av lån, herunder lån til lånefond, sendes departementet til orientering. Med henvisningen i annet punktum til § 59 a vises sammenhengen mellom bestemmelsene om låneopptak og betinget kontroll og godkjenning.

§ 51 Garantier og pantsetting for andres økonomiske forpliktelser

1. Vedtak om å stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, skal godkjennes av departementet.
2. Det kan ikke stilles kausjon eller annen økonomisk garanti knyttet til næringsvirksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv.
3. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om garantier. Det kan i forskriften også gis bestemmelser om at garantier som er av mindre omfang, ikke trenger statlig godkjenning.
4. Kommuner og fylkeskommuner kan ikke rettsgyldig pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

Til § 51:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 10
- Gjeldende kommunelov: § 51

Nr. 1 fastslår at vedtak om garantistillelse skal godkjennes av departementet, med mindre det i forskrift med hjemmel i nr. 4 er gjort unntak fra dette. Med uttrykket «kausjon» siktes til de vanlige tredjemannsgarantiene, der kommunen/fylkeskommunen innestår for en annens forpliktelse. Uttrykket «annen økonomisk garanti» er ment å omfatte de såkalte selvstendige garantier, dvs. de garantier som ikke er knyttet til en annen fordring. Bestemmelsen innebærer bl.a. at en garanti overfor et idrettslag om å dekke et eventuelt underskudd ved et idrettsarrangement, må godkjennes av departementet selv om denne garantien ikke gir idrettslagets kreditorer noen rett til å kreve kommunen.

Videre fremgår det av bestemmelsen at det bare er garantier for virksomheter drevet av andre enn kommunen/fylkeskommunen som omfattes. Det kreves ikke statlig godkjenning av garantier som kommunen/fylkeskommunen avgir for egen ytelse - de såkalte eengarantiene.

I *nr. 2* videreføres forbudet mot garantier for næringsvirksomhet fra dagens kommunelov. Bestemmelsen innebærer også en utvidelse av forbudet, ettersom også selvstendige garantier omfattes, jf. nr. 1. Det er antatt at kommunelovens forbud mot garantier for næringsvirksomhet hittil bare har omfattet tredjemannsgarantier. Endringen betyr at for eksempel også rene underskuddsgarantier rammes.

Nr. 3 gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om garantistillelser. Slike forskrifter kan bl.a. omfatte regler om garantiens varighet, om garantien skal gis som simpel garanti eller selvskyldnergaranti, og krav om at det skal stilles realsikkerhet i forbindelse med garantien. Det kan i forskriften også tas inn bestemmelser om at garantier av mindre omfang ikke skal være gjenstand for statlig kontroll.

Nr. 4 viderefører forbudet mot å pantsette kommunal/fylkeskommunal eiendom for andres økonomiske forpliktelser (realkausjon). Dette forbudet gjelder uavhengig av om det kan stilles garanti for forpliktelsen. Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommunen/fylkeskommunen inngår avtale om pant for egen gjeld.

§ 52 Finansforvaltning

1. Kommunestyret og fylkestinget skal selv gi regler for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning.
2. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om disposisjoner som innebærer finansiell risiko.
3. Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at kommunen og fylkeskommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall.

Til § 52:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 11

Nr. 1 fastsetter at kommunestyret og fylkestinget selv skal gi nærmere regler for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning. Med finansforvaltning siktes til rutiner for forvaltning av ledig likviditet og metoder/rutiner ved opptak av lån/inngåelse av leasingavtaler mv., samt forvaltning av gjeldsporteføljen. Disse reglene må ligge innenfor rammen av kommuneloven. Det kan for eksempel gis regler om hvilke typer verdipapirer som kan nyttes i finansforvaltningen til kommunen eller fylkeskommunen.

Nr. 2 åpner for at departementet i forskrift kan gi nærmere regler om disposisjoner som innebærer finansiell risiko. Det innebærer at det f.eks. kan fastsettes forbud mot disposisjoner som innebærer valutarisiko, herunder lån i fremmed valuta.

Nr. 3 sikter til forvaltning av ledig likviditet. Bestemmelsen slår fast som et grunnleggende prinsipp at forvaltningen skal skje slik at den ivaretar hensynet til balanse mellom avkastning, risiko og likviditet. Departementet finner det ikke hensiktsmessig å konkretisere hva som er en tilfredsstillende avkastning og vesentlig finansiell risiko. Det enkelte kommunestyre og fylkesting må selv gjennom sin finansieringsstrategi i henhold til nr. 1 ta nærmere stilling til dette.

§ 53 Motregning

1. Den som skylder skatt, avgift eller gebyr til en kommune eller fylkeskom-

- mune, kan ikke gjøre dette opp ved motregning.
2. En bank kan aldri bringe sin fordring på en kommune eller fylkeskommune i motregning overfor dennes innskudd i banken. Dette er likevel ikke til hinder for inngåelse av konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering.

Til § 53:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 11

Nr. 1 og nr. 2 første punktum opprettholdes uforandret fra gjeldende kommunelov.

Nr. 2 annet punktum fastslår at motregningsforbudet i § 53 nr. 2 første punktum ikke er til hinder for at kommuner/fylkeskommuner kan inngå såkalte konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering. Denne ordningen går noen ganger under betegnelsen kommunekontoavtaler. Slike avtaler innebærer at man betrakter kommunens/fylkeskommunens økonomiske forhold til banken som en helhet. Det skilles ikke mellom innskuddsforpliktelser for banken og kortsiktige gjeldsforpliktelser for kommunen/fylkeskommunen. Det blir opprettet en hovedkonto (juridisk konto) for kommunen/fylkeskommunen, og en eller flere hjelpekontoer for hver av enhetene i kommunen/fylkeskommunen. Transaksjoner som blir gjort på hjelpekontoene, blir samtidig registrert på hovedkontoen. Det er hovedkontoen alene som gir uttrykk for fordringsforholdet mellom banken og kommunen/fylkeskommunen, og det er bare saldoen på denne kontoen banken beregner renter i forhold til. Saldoen på hovedkontoen er summen av saldoene på hjelpekontoene. Det er ofte knyttet likviditetstrekkrettigheter/kassakreditt til slike avtaler.

En avtale om felles kapitaldisponering kan bare omfatte midler tilhørende kommunen/fylkeskommunen som juridisk person. I tillegg kan lovverket og vilkår fra tilskuddsyter sette krav om at enkelte midler skal stå på egen juridisk konto, selv om de tilhører kommunen/fylkeskommunen som juridisk person. Heller ikke slike midler kan inngå i en konsernkontoavtale med felles kapitaldisponering.

§ 55 Utlegg og arrest. Konkurs og gjeldsforhandling.

1. En kommunes eller fylkeskommunes eiendeler kan ikke være gjenstand for utlegg eller arrest.
2. En kommune eller fylkeskommune kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling etter lov 8. juni 1984 nr. 58 om gjeldsforhandling og konkurs.

Til § 55:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 12

Bestemmelsene om utlegg og arrest, konkurs og gjeldsforhandling var tidligere delt i to paragrafer, §§ 52 og 55. Bestemmelsene er nå tatt inn i samme paragraf. Dette innebærer ingen realitetsendring. I tillegg er henvisningen til

konkursloven gjort ved å gjengi lovens fulle tittel, i stedet for korttittelen «konkursloven» som var brukt i den tidligere bestemmelsen.

§ 59 a Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser

1. Vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet, dersom:
 - a) kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet,
 - b) kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen,
 - c) kommunestyret eller fylkestinget etter § 48 nr. 4 annet punktum har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er fremlagt, eller
 - d) kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.
2. Dersom et av vilkårene i første ledd bokstav a-d er oppfylt, skal departementet føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak.
3. Departementet skal opprette et register over alle kommuner og fylkeskommuner som er underlagt godkjenning. Enhver har rett til å gjøre seg kjent med det som er registrert i registeret, og få utskrift av dette.
4. Inntil den enkelte kommune eller fylkeskommune er registrert i registeret, kan departementet ikke iverksette godkjenning etter nr. 1. I forhold til rettsregler som lar det være avgjørende for tredjepersons rettsstilling om denne kjente til eller ikke kjente til et forhold, anses det som er registrert etter denne bestemmelse for å ha kommet til tredjepersons kunnskap.
5. Kommuner og fylkeskommuner som inngår kontrakter som krever godkjenning, må orientere sine medkontrahenter om at de er satt under betinget kontroll og godkjenning.

Til § 59 a:

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 13
- Gjeldende kommunelov: § 45 nr. 5 og § 50 nr. 8

Nr. 1 fastslår at det er to typer av økonomiske forpliktelser som kan bli underlagt betinget godkjenning. Det er for det første låneopptak etter § 50. For det andre er det langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og utstyr som kan påføre kommuner og fylkeskommuner utgifter i mer enn de fire neste budsjettår. Bestemmelsen skal kun gjelde de tilfellene hvor kommunen eller fylkeskommunen står som leietaker. Bestemmelsen er en utvidelse av kontrolladgangen i forhold til gjeldende rett.

Det er videre et vilkår at forpliktelsene kan føre til utgifter ut over de fire neste budsjettår. Det betyr at alle kontrakter som er begrenset i tid oppad til fire år ikke omfattes av bestemmelsen. Avtaler som er inngått «inntil videre», men som har en klausul som gjør at kommunen eller fylkeskommunen av egen fri vilje innen fireårsperioden kan si opp kontrakten, vil heller ikke være

gjenstand for betinget kontroll. Perioden på fire år refererer seg til lengden på den rullerende økonomiplan. Det er imidlertid nok at det er en mulighet for at denne typen forpliktelser en gang i fremtiden etter det fjerde budsjettår «kan» utløse forpliktelser.

Godkjenning av de nevnte disposisjoner skal skje i fire tilfeller. Etter bokstav a dersom det er vedtatt et årsbudsjett med underbalanse. Etter bokstav b dersom det er vedtatt en økonomiplan med underbalanse. Etter bokstav c dersom det er vedtatt et regnskap med et regnskapsmessig underskudd som skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår. Bestemmelsen må sees i sammenheng med forslag til ny § 48 nr. 4 annet punktum, og begrepet «særlige forhold». Etter bokstav d dersom vedtatt plan for dekning av underskudd ikke følges. Bestemmelsen vil få betydning i de tilfellene der kommunen ikke følger planen, for eksempel når nye driftsunderskudd gjør inndekning av tidligere underskudd umulig.

Nr. 2 krever at departementet foretar lovlighetskontroll av budsjettet dersom vilkårene i foregående ledd er oppfylt. Lovlighetskontrollen vil da inntre automatisk den tiden kommunen eller fylkeskommunen er satt under kontroll. Innholdet av lovlighetskontrollen vil bli det samme som gjeldende kommunelov § 45 nr. 4.

Nr. 3 krever at det skal opprettes et register over alle kommuner og fylkeskommuner som er underlagt betinget godkjenning. Departementet vil være forpliktet til å registrere alle kommuner og fylkeskommuner som er under kontroll, og slette fra registeret de som ikke lenger er under kontroll. *Annet punktum* bestemmer at registeret skal være åpent for allmennheten. Det vil likevel bare være de opplysninger som er registrert som er offentlig. Det vil si at det ikke skal kunne opplyses om kommuner/fylkeskommuner som tidligere har vært registrert i registeret. Annet punktum tilsvarer foretaksregisterloven av 21.06.1985 nr. 78 § 8-1 første punktum.

Av *nr. 4* følger det at departementet må registrere kommunen eller fylkeskommunen i registeret før betinget godkjenning kan iverksettes. Det betyr at medkontrahenter kan inngå låneavtaler og langsiktige leieavtaler med kommunen/fylkeskommunen uten krav om godkjenning, inntil det tidspunkt kommunen eller fylkeskommunen er registrert i registeret.

Registeret skal ha positiv og negativ troverdighet. Det vil si at alle som henvender seg til registeret skal kunne være sikre på at de opplysningene som er registrert i registeret er korrekte, og at de kommunene og fylkeskommunene som ikke er registrert i registeret, ikke er underlagt reglene om betinget godkjenning. Det følger videre av *annet punktum* at kommuners/fylkeskommuners medkontrahenter alltid anses for å vite om hva som er ført inn i registeret. Bestemmelsen er ment å ha samme anvendelsesområde som foretaksregisterloven § 10-1 første ledd.

Det følger av *nr. 5* at kommuner og fylkeskommuner som inngår kontrakter som krever godkjenning, må orientere sine medkontrahenter om at de er satt under betinget kontroll og godkjenning.

§ 60 nr. 9

Departementet fastsetter nærmere forskrifter om kontrollutvalg og revisjon, herunder kvalifikasjonskrav til revisor. Kommunestyret og fylkestinget kan gi nærmere bestemmelser.

Henvisninger:

- Gjeldende kommunelov: § 60 nr. 9.

Til § 60 nr. 9:

Hjemmelen til å gi forskrift om regnskapsføring er tatt ut. Bestemmelsen er flyttet til § 48 nr. 6 i utkastet.

Til forslag til endring i lov om interkommunale selskaper**§ 42 Informasjon om ressursbruk og tjenesteytelser.**

Departementet kan i forskrift gi regler om at interkommunale selskaper skal gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteytelser til bruk i nasjonale informasjonssystemer og regler om hvorledes slik informasjon skal frembringes, stilles opp og avgis.

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: Kap. 14

Til § 42:

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å gi forskrifter som blant annet pålegger selskapet rapporteringsrutiner som samsvarer med det generelle rapporteringssystemet for kommunesektoren (KOSTRA).

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. i samsvar med et framlagt forslag.

Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet ligger ved.

Forslag til lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.

I

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

Overskriften til kapittel 8 skal lyde:

Kapittel 8. Økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering.

§ 44 skal lyde:

§ 44. Økonomiplan.

- 1. Kommunestyret og fylkestinget skal en gang i året vedta en rullerende *økonomiplan*.
- 2. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste *budsjettår*.
- 3. *Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.*
- 4. *I økonomiplanen skal det for hvert enkelt år økonomiplanen omfatter anvises dekning for de utgifter og oppgaver som er ført opp, jf. § 46 nr. 6.*
- 5. *Planer som omfatter avgrensede deler av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, skal integreres i økonomiplanleggingen og bruken av midler innarbeides i planen.*
- 6. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv økonomiplanen og endringer i denne. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform skal rådet avgi innstilling som nevnt.
- 7. Innstillingen til økonomiplan, *med de forslag til vedtak som foreligger*, skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. *Dette gjelder likevel ikke ved innstilling som gjelder endringer i økonomiplanen.*
- 8. Økonomiplanen og endringer i denne oversendes departementet til *orientering*.

§ 45 skal lyde:

§ 45. Årsbudsjettet.

- 1. Kommunestyret og fylkestinget skal innen årets utgang vedta budsjett for *det kommende kalenderår*.

- 2. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og endringer i dette. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform skal rådet avgi innstilling som nevnt.
- 3. Innstillingen til årsbudsjett, med alle de forslag til vedtak som foreligger, skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Dette gjelder likevel ikke ved innstilling som gjelder endringer i årsbudsjettet.
- 4. Kommunestyrets og fylkestingets vedtak om årsbudsjett, samt formannskapets og fylkesutvalgets saksdokumenter, sendes departementet til orientering.

§ 46 skal lyde:

§ 46. Årsbudsjettets innhold.

- 1. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens eller fylkeskommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret. I bevilgninger til formål kan det likevel gjøres fradrag for tilhørende inntekter. Kravet om budsjettgjennnem på utbetalingstidspunktet gjelder ikke for utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta.
- 2. Årsbudsjettet skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.
- 3. Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.
- 4. Årsbudsjettet skal være stilt opp på en oversiktlig måte. Kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.
- 5. Årsbudsjettet skal være inndelt i en driftsdel og en investeringsdel.
- 6. Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.
- 7. I årsbudsjettet kan det avsettes midler til bruk i senere budsjettår.
- 8. Departementet kan gi nærmere regler om årsbudsjettet og innstilling til årsbudsjettet. I disse reglene kan det stilles krav om oversikter over inntekter og utgifter for kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet.

§ 47 skal lyde:

§ 47. Årsbudsjettets bindende virkning.

- 1. Kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta, jf. § 46 nr. 1 tredje punktum.
- 2. Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.
- 3. Får kommunestyret eller fylkestinget melding etter nr. 2 foran, skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet. Det samme gjelder når det på annen måte gjøres kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet.

§ 48 skal lyde:

§ 48. Årsregnskapet og årsberetningen.

- 1. *Kommuner og fylkeskommuner skal for hvert kalenderår utarbeide årsregnskap og årsberetning.*
- 2. *Årsregnskapet skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året, og anvendelsen av midlene. Alle kjente utgifter og inntekter i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes. Årsregnskapet skal føres i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk.*
- 3. *Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsregnskapet. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform skal rådet avgi innstilling som nevnt. Vedtaket må angi disponering av regnskapsmessig overskudd eller dekning av regnskapsmessig underskudd.*
- 4. *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. Under særlige forhold kan kommunestyret og fylkestinget, etter å ha foretatt de nødvendige endringer i økonomiplanen, vedta at underskuddet skal dekkes over inntil ytterligere to år.*
- 5. *I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen.*
- 6. *Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om årsregnskapet, årsberetningen og regnskapsføringen.*

§ 49 skal lyde:

§ 49. Rapportering fra kommuner og fylkeskommuner.

- 1. *Kommuner og fylkeskommuner plikter å gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer.*
 - 2. *Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om hvordan slik informasjon skal frembringes, stilles opp og avgis.*
- Overskriften til kapittel 9 skal lyde:

Kapittel 9. Gjeldsforpliktelser m.m.

§ 50 skal lyde:

§ 50. Låneopptak.

- 1. *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk. Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet.*
- 2. *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å konvertere eldre lånegjeld. Det kan videre tas opp lån dersom det er påkrevd for å innfri garanti-ansvar.*
- 3. *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å sikre full forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning for egne ansatte når kommunen eller fylkeskommunen vil flytte pensjonsordningen fra egen pensjonskasse til et forsikringsselskap. Adgangen til låneopptak gjelder bare dersom underdekningen er oppstått før 1. januar 1998, og lånet må anses påkrevd.*

- 4. *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å sikre den forsikringstekniske dekning i pensjonsordning forvaltet av et forsikringsselskap, når dette er påkrevd for å bli part i avtalen om overføring av opptjente pensjonsrettigheter, fastsatt i medhold av lov om Statens pensjonskasse av 28. juli 1949 nr. 26 § 46. Adgangen til låneopptak gjelder bare dersom lånet må anses påkrevd.*
- 5. *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp likviditetslån eller inngå avtale om likviditetstrekkrettighet.*
- 6. *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for videre utlån. Det kan også tas opp lån til forskuttering når det er gjort avtale om full refusjon. Vilkåret er at mottakere ikke driver næringsvirksomhet og at midlene skal nyttes til investeringer.*
- 7. *Kommuners og fylkeskommuners lånegjeld skal avdras på følgende måte:*
 - a. *Kommunens og fylkeskommunens samlede lånegjeld etter nr. 1 og nr. 2, skal avdras med like årlige avdrag. Gjenstående løpetid for kommunens eller fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde kan ikke overstige den veide levetiden for kommunens eller fylkeskommunens anleggsmidler ved siste årsskifte.*
 - b. *Kommunens eller fylkeskommunens likviditetslån eller benyttet trekkrettighet etter nr. 5, skal være gjort opp senest når årsregnskapet fastsettes. Når kommunestyret eller fylkestinget vedtar at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles, kan løpetiden for likviditetslånet forlenges tilsvarende den maksimale periode for inndekning av underskuddet.*
 - c. *Mottatte avdrag på utlån eller refusjoner av gitte forskutteringer etter nr. 6, skal uavkortet nyttes til nedbetaling eller innfrielse av innlån til kommunen eller fylkeskommunen.*
- 8. *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til eget lånefond. Ved bruk av lånefond gjelder reglene i denne bestemmelse tilsvarende.*
- 9. *Vedtak om å ta opp lån sendes departementet til orientering. Kommunale og fylkeskommunale låneopptak skal godkjennes av departementet i de tilfeller som er omhandlet i § 59 a.*

§ 51 skal lyde:

§ 51. Garantier og pantsetting for andres økonomiske forpliktelser.

- 1. *Vedtak om å stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, skal godkjennes av departementet.*
- 2. *Det kan ikke stilles kausjon eller annen økonomisk garanti knyttet til næringsvirksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv.*
- 3. *Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om garantier. Det kan i forskriften også gis bestemmelser om at garantier som er av mindre omfang, ikke trenger statlig godkjenning.*
- 4. *Kommuner og fylkeskommuner kan ikke rettsgyldig pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.*

§ 52 skal lyde:

§ 52. Finansforvaltning.

- 1. *Kommunestyret og fylkestinget skal selv gi regler for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning.*
- 2. *Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om disposisjoner som inne-*

bærer finansiell risiko.

- 3. *Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at kommunen og fylkeskommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall.*

§ 53 skal lyde:

§ 53. Motregning.

- 1. Den som skylder skatt, avgift eller gebyr til *en* kommune eller fylkeskommune, kan ikke gjøre dette opp ved motregning.
- 2. En bank kan aldri bringe sin fordring på en kommune eller fylkeskommune i motregning overfor dennes innskudd i banken. *Dette er likevel ikke til hinder for inngåelse av konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering.*

§ 55 skal lyde:

§ 55. Utlegg og arrest. Konkurs og gjeldsforhandling.

- 1. En kommunes eller fylkeskommunes eiendeler kan ikke være gjenstand for utlegg eller arrest.
- 2. En kommune eller fylkeskommune kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling etter *lov 8. juni 1984 nr. 58 om gjeldsforhandling og konkurs.*

Ny § 59 a skal lyde:

§ 59 a. Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser.

- 1. *Vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet, dersom:*
- a. *kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet,*
- b. *kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen,*
- c. *kommunestyret eller fylkestinget etter § 48 nr. 4 annet punktum har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt, eller*
- d. *kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.*
- 2. *Dersom et av vilkårene i første ledd bokstav a-d er oppfylt, skal departementet føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak.*
- 3. *Departementet skal opprette et register over alle kommuner og fylkeskommuner som er underlagt godkjenning. Enhver har rett til å gjøre seg kjent med det som er registrert i registeret, og få utskrift av dette.*
- 4. *Inntil den enkelte kommune eller fylkeskommune er registrert i registeret, kan departementet ikke iverksette godkjenning etter nr. 1. I forhold til rettsregler som lar det være avgjørende for tredjepersons rettsstilling om denne kjente til eller ikke kjente til et forhold, anses det som er registrert etter denne bestemmelse for å ha kommet til tredjepersons kunnskap.*

- 5. *Kommuner og fylkeskommuner som inngår kontrakter som krever godkjenning, må orientere sine medkontrahenter om at de er satt under betinget kontroll og godkjenning.*

§ 60 nr. 9 skal lyde:

Departementet fastsetter nærmere forskrifter om *kontrollutvalg* og revisjon, herunder kvalifikasjonskrav til revisor. Kommunestyret og fylkestinget kan gi nærmere bestemmelser.

II

I lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper gjøres følgende endring:

Ny § 42 skal lyde:

§ 42. Informasjon om ressursbruk og tjenesteytelser Departementet kan i forskrift gi regler om at interkommunale selskaper skal gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteytelser til bruk i nasjonale informasjonssystemer og regler om hvorledes slik informasjon skal frembringes, stilles opp og avgis.

III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
