

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

25. april 2019

HØRINGSSVAR – FORSLAG TIL NY BUDSJETT- OG REGNSKAPSFORSKRIFT

Vi viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev av 19. desember 2018 om høring av ny budsjett- og regnskapsforskrift. Vi viser videre til e-post til departementet 12. april hvor det ble varslet at Kommunalbankens høringssvar ville komme noe forsinket.

Kommunalbanken AS er et kredittforetak med konsesjon etter finansforetaksloven som eies 100 % av staten ved kommunal- og moderniseringsdepartementet, og som har som vedtektsfestet formål å yte lån til kommunal sektor samt til andre som utfører kommunale oppgaver mot kommunal garanti. Kommunalbanken vil med dette avgi enkelte kommentarer og innspill til høringsforslaget på områder hvor banken i lys av sin virksomhet naturlig har synspunkter eller hvor forslaget til bestemmelser direkte vil påvirke bankens virksomhet ovenfor kundene.

Overordnede synspunkter

Risikovurderinger

Kommunalbanken er i utgangspunktet positive til forslaget om å erstatte tre av dagens forskrifter med én ny forskrift. Dette gir en mer helhetlig tilnærming til reguleringen av det kommunale økonomiarbeidet.

Vi er i vårt arbeid opptatt av kommuners finansielle stilling og utvikling. Selv om risikoen for tap knyttet til utlån til kommuner er svært liten som følge av konkursforbudet foretar Kommunalbanken likevel jevnlig risikovurderinger av våre kunder. Dette har bakgrunn i vårt sektorpolitiske mandat og rollen som ansvarlig långiver, samt de kravene som påhviler Kommunalbanken som kredittinstitusjon etter finansforetaksloven, finansavtaleloven og ulovfestede regler om god forretningskikk.

I kredittmodeller generelt vil virksomhetens regnskaper normalt stå sentralt i vurderingen av virksomhetenes finansielle stilling og utvikling. Hensynet til kreditorer og deres informasjonsbehov tillegges derfor betydelig vekt ved utformingen av regnskapsloven og dens prinsipper. Motsetningsvis er det ved utformingen av det

kommunale regnskapsrammeverket for kommuner og fylkeskommuner lagt svært lite vekt på hensynet til kreditorer. Som følge av kommunelovens konkursforbud har departementet i Ot. Prp. Nr. 53 (1997-1998) lagt til grunn at:

«Kreditorer vil ikke behøve å foreta noen reell risikovurdering av kommuner for å slå fast sikkerheten i sine fordringer».

Kommunalbanken mener departementets avveining har gode grunner for seg all den tid økonomireglene for kommunene innebærer at regnskapene rent faktisk har liten relevans for kredittformål.

Dersom kommunenes regnskaper skulle blitt benyttet til kredittvurderinger etter alminnelige kredittvurderingsprinsipper måtte regnskapene gitt informasjon som ga et riktig og pålitelig bilde av og samlet informasjon om kommunens reelle nettoinntekter og diskresjonære økonomiske handlingsrom, samt den totale verdien av eiendeler, gjeld og egenkapital i kommunen, hvor finansielle virkninger av det som ville ha vært økonomisk korrekte avskrivninger, nedskrivninger, amortiseringer, avsetninger mv. i tilfelle burde vært hensyntatt fullt ut. Dette kunne blitt oppfylt ved at kommunene ble pålagt å utarbeide et regnskap etter de grunnleggende regnskapsprinsippene i regnskapsloven, hvor bl.a. sammenstillingsprinsippet står sentralt og hvor det ikke trekkes opp et faglig krevende skille mellom drift og investeringer. Eventuelt kunne man stilt krav til at ytterligere utfyllende opplysninger om forpliktelser og aktiviteter inntas i noter. For kredittformål ville det være nødvendig at regnskapet omfattet både kommunen som rettssubjekt og andre rettssubjekter som kommunen er hel- eller deleier av (interkommunale selskaper og aksjeselskaper). I tillegg ville det for alminnelige kredittvurderingsprinsipper ha verdi om det ble stilt krav til konsernoppstilling som viser transaksjoner mellom kommunen og foretakene, fordring og gjeld mellom kommunen og foretakene for året og fjoråret, og langsiktig gjeld i foretakene som kommunen enten har garantert for eller på annen måte skal dekke inn.

På grunn av kommunelovens konkursforbud og budsjettkravene som stilles til kommunene, er vi imidlertid enige i departementets avveining hvor hensynet til kreditorer ikke er tillagt særlig vekt og det dermed legges et bevilgningsorientert rammeverk til grunn for forskriften, samt at kommuner ikke pålegges å utarbeide konsernregnskap. Dette forutsetter imidlertid at kreditorer ikke løper noen reell kreditt risiko slik departementet har lagt til grunn i forarbeidene. Kommunelovens system hvor staten har et særlig ansvar for å sørge for at kommuner ikke kommer i problemer og hjelper de ut dersom problemer skulle oppstå innebærer at risiko for kreditt-tap for praktiske formål vil kunne likestilles med risiko knyttet til den norske stat.

Offentliggjøring av årsrapport

Kommunalbanken mener at kommunene etter forskriften bør pålegges en plikt til å offentliggjøre årsrapporten på sine hjemmesider. Årsrapporten er et nyttig verktøy i

vurderinger som långiver foretar. Det vil være positivt for alle kommunenes interessenter dersom årsrapporten er lett tilgjengelig på internett.

Kommentarer til enkelte bestemmelser

§ 5-5 Økonomisk oversikt – investering

Et sentralt moment i ny kommunelov har vært å klargjøre at kommunen må ha god styring og kontroll med egen virksomhet, og den nye kommuneloven inneholder flere nye regler som skal legge til rette for god egenkontroll i kommunene.

Videre er det lovfestet rettsvirkninger av brudd på økonomireglene ved at det innføres bestemmelser om privatrettslig ugyldighet ved disposisjoner i strid med reglene om lån og garantier.

Ny kommunelov § 14-14 oppstiller vilkår for å ta opp lån. For å gi långivere mulighet til å kontrollere at kommunene har oppfylt lovens krav, har det blitt lovfestet en dokumentasjonsplikt overfor långiver. Dette innebærer at kommunen får en plikt til å dokumentere overfor långiveren at:

- (i) lånet er tatt opp til et lovlig formål;
- (ii) lånet er innenfor rammene av det kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt;
og
- (iii) lånetiltaket har hjemmel i bevilgning i årsbudsjettet.

Etter Kommunalbankens syn bør det i forskrift detaljeres hvordan dokumentasjonsplikten skal overholdes, slik at långiver ikke trenger å ta stilling til hvilken dokumentasjon som anses nødvendig for å være sikker på at låneavtalen vil være gyldig. Dette gjelder både for nye låneopptak og refinansieringer.

En standardisering av dokumentasjonsplikten vil forenkle prosessen for både kommunene og långiverne. Det vil sikre enklere konkurranse og transparens ettersom alle långivere vil ha like rammevilkår å forholde seg til. En enhetlig dokumentasjonsplikt vil også forenkle arbeidet for kommunene som ikke vil bli møtt med ulike krav fra ulike långivere som vanskeliggjør låneprosessene.

I forbindelse med denne forskriften vil Kommunalbanken foreslå at departementet vurderer å utarbeide en ytterligere standardisert tabell hvor investeringsformålene som etter ny kommunelov § 14-4 kan finansieres med lån listes. Alternativt kan tabellen i forskriftens § 5-5 utvides.

§ 5-9 Balanseregnskapet

Kommunalbanken er overordnet positiv til den nye strukturen som vil gjøre gjeldsprofilen til kommunene mer transparent.

For långiver hadde det vært fordelaktig om forskriften stilte krav til standardiserte noteopplysninger om forfallsprofil på lånegjeld. Det ville vært et godt tiltak for å øke interessenters forståelse for kommunens refinansieringsrisiko. Høy grad av

standardisering av slik informasjon ville bidratt til å gi et godt sammenligningsgrunnlag mot andre kommuner.

Samtidig forstår vi at forskriften er basert på et bevilgningsorientert rammeverk, noe som antakelig er egnet til å ivareta hensynet til brukernytte for kommunestyret selv og staten som regnskapsbrukere. Ettersom kommune og stat anses som de primære brukergruppene av kommunal regnskapsinformasjonen, og kreditorer som følge av økonomibestemmelsene ikke løper noen reell kredittrisiko, har vi forståelse for at hensynet til kreditorer i denne sammenheng tillegges mindre vekt.

Med vennlig hilsen

Kommunalbanken AS