

# Økonomibestemmelsene i ny kommunelov

Seniorrådgiver Charlotte Herje



Lovens formål



Folkevalgte organer



Valgbarhet og  
suspensjon



Godtgjøring og  
velferdsgoder



Saksbehandling i  
folkevalgte organer



Nye tolkningsuttalelser



Styring og kontroll



Interkommunalt  
samarbeid



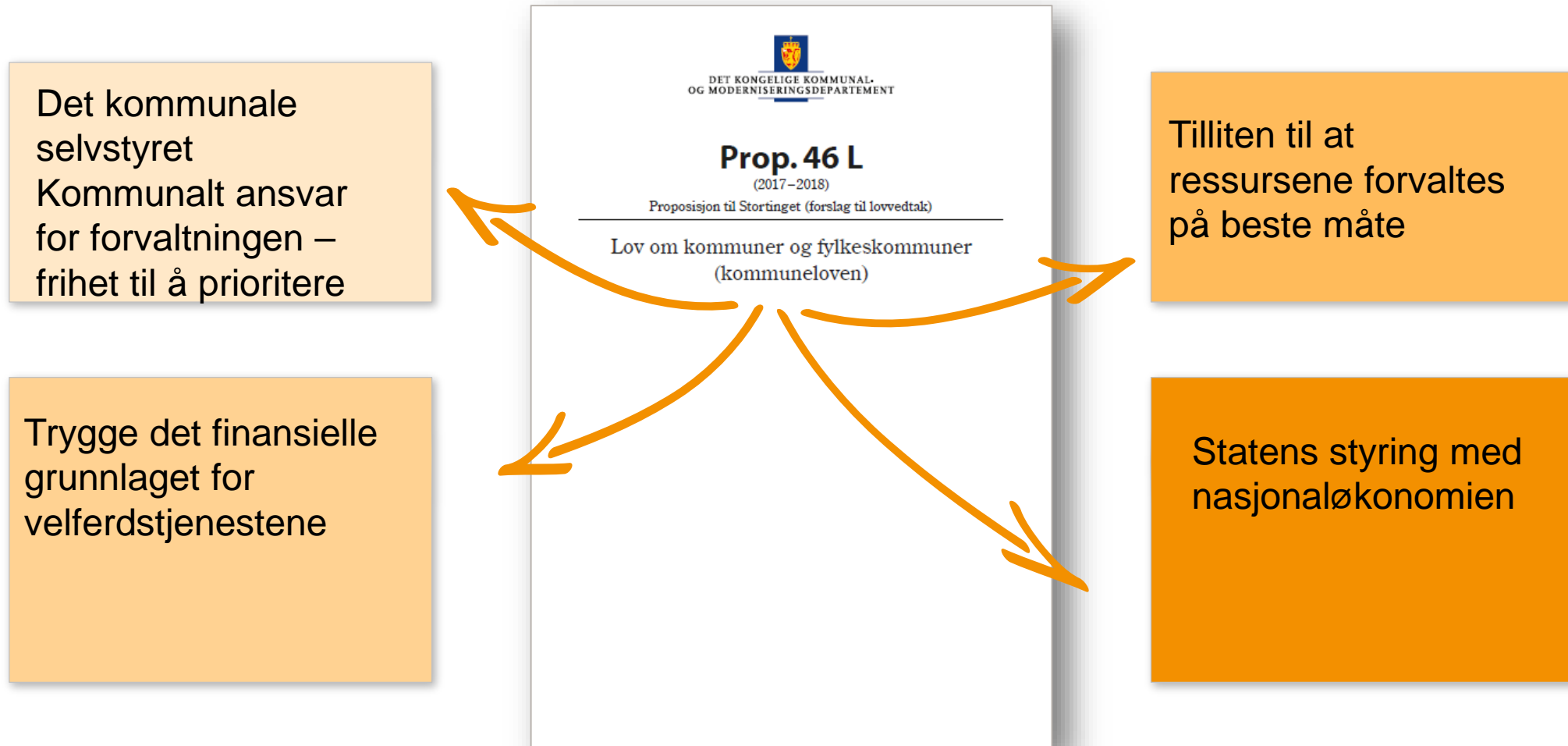
Økonomi-  
bestemmelsene



Endringer i  
eigedomsskattelova



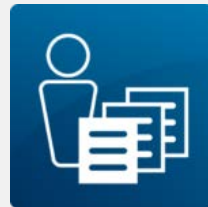
# Sentrale hensyn bak økonomibestemmelsene



# Forslag til nye regler – i generelle trekk



Langsiktig og helhetlig  
økonomiforvaltning



Ta tidligere grep hvis  
kommunen har for  
høye utgifter



Enkelte  
oppmykninger

# Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen

## § 14-1

- Kommuner skal forvalte sin økonomi slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid
  - Markerer lovens ideal og kommunestyrenes ansvar for langsiktig forvaltning
  - Ingen fasit på hva som er god langsiktig forvaltning – rom for politisk skjønn
  - Ikke egnet som grunnlag for å prøve lovligheten av enkeltavgjørelser
  
- Finans- og gjeldsforvaltning uten vesentlig finansiell risiko
  - Forbudet mot vesentlig finansiell risiko løftes opp og frem



# Finansielle måltall og økonomireglement

## § 14-2

- Kommunestyret får en ny plikt til å vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi
  - Lokalt skjønn, men måtallene må være langsiktige (vs. realisme og oppnåelighet)
  - Handlingsregler, men fastsatte måltall er ikke rettslig bindende for budsjetttrammene
- Lovfester krav til økonomireglement (etablert praksis), men innholdet reguleres ikke
  - Vurdere behov for oppdatering, bla. med hensyn til langsiktig forvaltning



# Myndighet og saksgang budsjett mv.

§ 14-2 og § 14-3

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



# Kommuneplan og økonomiplan

## § 14-4

- Planleggingen etter plan-/byggningsloven og kommuneloven må henge sammen
- Økonomiplanen skal ta utgangspunkt i langsiktige kommunale og regionale planer.
- Ny lov åpner for at økonomiplanen kan utgjøre handlingsdelen
  - Fortsatt adgang til å la økonomiplanen inngå i handlingsdelen
  - Fortsatt adgang til å utarbeide både økonomiplan og handlingsdel
- Kravet til ettersyn av handlingsdelen er redusert fra 30 til 14 dager



# Økonomiplanens og årsbudsjettets innhold

§ 14-4

- Økonomiplanens formål lovfestes
- Kravene til innholdet i økonomiplanen harmoniseres med kravene til innholdet i årsbudsjettet
  - Vise kommunestyrets prioriteringer, bevilgninger, mål og premisser
  - Vise utviklingen i økonomi og gjeld og andre langsiktige forpliktelser
  - Balanse, realisme, fullstendighet og oversiktighet





# Budsjettstyring

## § 14-5

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



# Årsregnskapet og årsberetningen

§ 14-6 og § 14-7

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



# Behandling av årsregnskapet. Oppfølging

§ 14-3 og § 14-5

- Hvis årsregnskapet *vedtas* med et merforbruk, skal *kommunestyret* i vedtaket angi hvordan merforbruket skal dekkes inn
- Hvis årsregnskapet *avlegges* med merforbruk, skal *kommunedirektøren* foreslå endringer i årets budsjett, og dette skal behandles av kommunestyret innen 30. juni



# Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap

## § 14-8

- Skal utarbeide eget årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning
- Også for samarbeid som ikke er eget rettssubjekt
- Vedtas av øverste organ
- Årsregnskapet til samarbeid som ikke er eget rettssubjekt skal **ikke** inngå i hovedkontorkommunens regnskap

# Skillet mellom drift og investering

§ 14-9

- De grunnleggende prinsippene lovfestes
  - Utgifter til drift skal føres i drift (!), og avgrenset unntak for tilskudd til andres investeringer
  - Driften skal bare finansieres av løpende inntekter
  - Nærmere regler i forskrift
- Ett unntak videreføres og lovfestes – en andel av inntekten fra aksjesalg ("oppspart avkastning") skal føres i drift
  - Nærmere regler i forskrift om hvordan andelen beregnes



# Budsjettbalanse. Inndekning av merforbruk

§ 14-10, § 14-11 og § 14-12

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



# Finans- og gjeldsforvaltning

§ 14-1, § 14-2, § 14-13

- Forbudet mot å ta vesentlig finansiell risiko videreføres (§ 14-1)
- Kravet om "tilfredsstillende avkastning" oppheves
- Kommunestyret skal fortsatt vedta et finansreglement (§ 14-2)
- Hovedregler for finansreglementets innhold blir lovfestet (§ 14-13)
- I tillegg lovfestes også gjeldende rapporteringsplikt, og det lovfestes en ny tiltaksplikt ved avvik fra finansreglementet



# Begrepet "vesentlig finansiell risiko"

§ 14-1 og § 14-13

- Forbud mot å ta vesentlig finansiell risiko setter en grense for hva som er vesentlig risiko (ikke fritt skjønn)
- Ny lov presiserer at "vesentlig finansiell risiko" er en materiell skranke som også gjelder for avtaler, og ikke bare en pliktregel som bare gjelder for kommunen
  - Kan prøves ved lovlighetskontroll
- Når foreligger vesentlig finansiell risiko?
  - Relativt begrep som må vurderes ut fra kommunens økonomiske situasjon
  - Hovedsakelig knyttet til porteføljen, men kan også omfatte enkeltdisposisjoner





# Låneadgangen – vilkår for å ta opp lån

§§ 14-14

- Vilkårene for å ta opp lån presiseres
  - Det kan bare tas opp lån til formål som er nevnt i lov
  - Det kan bare tas opp lån innenfor rammene som kommunestyret har satt
  - Det kan bare tas opp lån til tiltak med bevilgning (unntak for likviditetslån)



# Låneadgangen – lån til egne formål

§§ 14-15

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



# Organisering av eierskapet til eiendom

Datterselskaper med én eiendom som eneste innmat



Eiendom Holding AS



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



Henriksens vei 33 AS  
*(kontorbygg)*

Nilsens gate 22 AS  
*(leiegård)*

Innersvingen 11 AS  
*(næringsbygg)*



# Låneadgangen – lån til andres investeringer

§§ 14-16

- Det åpnes for at (engangs)tilskudd til andres investeringer kan finansieres over investeringsbudsjettet, enten ved bruk av lån (§14-16) eller ved bruk av investeringsinntekter (§14-9)
- Gjelder bare i to tilfeller, hvor flere vilkår gjelder
- Type 1 – Mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner.
  - Investeringen må være på et lovpålagt område
  - Investeringen må være et varig driftsmiddel
  - Kommunen må eie investeringen



# Låneadgangen – lån til andres investeringer

§§ 14-16

- Type 2 – Mellom en kommune eller fylkeskommune som eier og selskap
  - kommunen eller fylkeskommunen må ha eierandel i selskapet
  - og kommuner og fylkeskommuner sammen har bestemmende innflytelse
    - Investeringen må være på et lovpålagt område
    - Investeringen må være et varig driftsmiddel
    - Selskapet må eie investeringen
- Lånet kan ikke være større enn eiernes samlede investeringstilskudd justert for kommunen eller fylkeskommunens eierandel i selskapet.
- Adgangen til å ta opp lån til innfrielse av garantier snevres inn til å kun gjelde innfrielse av kausjonsansvar



# Låneadgangen – lån til videre utlån

§ 14-17

- Adgangen til å ta opp lån til videre utlån videreføres
  - Må gjelde en investering, og låntakeren må ikke drive næringsvirksomhet
- Ny lov presiserer at det ikke kan tas opp lån til videre utlån hvis utlånet innebærer en vesentlig økonomisk risiko for kommunen
  - Dette gjelder likevel ikke for videreutlån til boligsosiale formål
- Ny lov åpner for at mottatte avdrag på videreutlån både kan finansiere avdrag på lån (som i dag) og nye utlån (nytt)



# Avdrag på lån

§ 14-18

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



# Avdrag på lån - beregningsformelen

§ 14-18

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





# Kommunale garantier

## § 14-19

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



# Begrepet vesentlig økonomisk risiko

§ 14-19

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



# Kommunale garantier – unntak

§ 14-19

- Garantier for små beløp er unntatt fra godkjenning
  - Men de tre vilkårene gjelder også små garantier
  - Beløpsgrensen kommer i forskrift
- Unntaket fra forbudet mot garanti til næringsvirksomhet ved utskilling av virksomhet (garantiforskriften § 6) videreføres ikke i ny lov – heller ikke i ny forskrift
  - Fortsatt adgang til å garantere for tidligere gjeld ved utskilling av virksomhet som ikke er næringsvirksomhet



# ROBEK – kriteriene for inn- og utmelding

§ 28-1, § 28-5

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



# ROBEK – virkemidlene

§ 28-3, § 28-4

- Budsjettkontrollen videreføres (balanse og realisme)
- Godkjenning av lån og lange leieavtaler videreføres
  - Godkjenning av lån - fastsette en samlet øvre låneramme
  - Kan fastsette vilkår for bruk av lånerammen
- Det lovfestes en plikt for ROBEK-kommuner til å vedta en tiltaksplan for å gjenvinne økonomisk balanse (budsjetttiltak og tiltak for bedre styring/kontroll)
- Tidsfrister for fastsettelse av tiltaksplanen. Skal sendes til departementet



# Lovlighetskontroll ved negativ revisjonsberetning

## § 28-6

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



# Selvkost

§§ 15-1

- Regler om hvordan selvkost skal beregnes lovfestes
- Beregning av samlet selvkost for tjenesten, ikke for den enkelte sak
- Baseres på prinsippene i retningslinjene for beregning av selvkost
- For områder der selvkost har hjemmel i særlov



# Ulovlige avtaler

## § 14-13 Finansforvaltning

- En avtale som innebærer vesentlig finansiell risiko er ikke gyldig hvis kommunens motpart forstod eller burde forstått dette (domstolene)
- Kommunen har dokumentasjonsplikt overfor avtalepart, og avtale kan bli ugyldig (regler om ulovlige avtaler).

## §14-14 Lån

- Avtale om lån er privatrettslig ugyldig hvis vilkårene for å ta opp lån i § 14-14 ikke er oppfylt og långiver forstod eller burde ha forstått dette
- Kommunene pålegges en dokumentasjonsplikt overfor långiver.



# Ulovlige avtaler

## §14-16 Garanti

- Garantivedtak som ikke er godkjent av departementet er ugyldig
  
- Garanti som er godkjent regnes ikke som ugyldig



# Ulovlige avtaler

## § 29- 3 Robek

- Låneavtale ugyldig om långiver forsto/burde forstått at låneopptak er:
  - Større enn godkjent låneramme
  - I strid med departementets vilkår for bruk av lånerammen
- Kommunen har dokumentasjonsplikt ovenfor låntaker
- Langsiktige leieavtaler må være godkjent av departementet for å være gyldige

## §§ 14-20 – 14-21

- Ugyldighetsregler etter gjeldende rett videreføres





Kommunal- og  
moderniseringsdepartementet

# Takk for oppmerksomheten!

Foto: Colourbox og KMD

