



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Norsk oversettelse av Europarådets rekommandasjon

Utgitt av :
Kommunal- og regionaldepartementet
www.krd.dep.no

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Statens forvaltningstjeneste
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Oppgi publikasjonskode: H-2150
Trykk: Princo Unique 04/2004 - opplag 5000

Økonomi- og budsjettstyring på lokalt og regionalt nivå

Rekommandasjon Rek(2004)1 vedtatt av Europarådets
ministerkomite 8. januar 2004





KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Norsk oversettelse av Europarådets rekommandasjon

Økonomi- og budsjettstyring på lokalt og regionalt nivå

Rekommandasjon Rek(2004)1 vedtatt av Europarådets
ministerkomite 8. januar 2004

Norsk utgave:

Økonomi- og budsjettstyring på lokalt og regionalt nivå (Rekommandasjon Rek (2004) 1 vedtatt av Europarådets ministerkomite 8. januar 2004)

Utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet,
Kommunalavdelingen, Postboks 8112 Dep, 0032 Oslo

Oversettelsen til norsk er Kommunal - og regionaldepartementets ansvar.

Internett: <http://www.dep.no/krd>

Før bestilling:

Telefaks: 22 24 27 86

Fransk utgave:

Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional (Recommandation Rec (2004) 1 et rapport explicatif)

Engelsk utgave:

Recommendation Rec(2004) 1 of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional levels.

Alle rettigheter forbeholdes. Det er ikke tillatt å gjengi eller overføre noen del av denne publikasjonen i noen form eller på noen måte, elektronisk (CD-ROM, Internett osv.) eller mekanisk, herunder ved hjelp av fotokopiering, nedtegning eller systemer for informasjonslagring eller informasjonssøking, uten skriftlig tillatelse fra Publishing Division, Communication and Reserach Directorate.

Council of Europe Publishing
F-67075 Strasbourg Cedex

E-mail: publishing@coe.int

Forord

Kommunal- og regionaldepartementet ved Kommunalavdelingen deltar i arbeidet i Europarådets styringskomite for lokalt og regionalt demokrati (CDLR). Komiteen har medlemmer fra 45 medlemsstater. En vesentlig plattform for komiteens arbeid er «Europeisk charter om lokalt selvstyre» fra 1985. Komiteen har et bredt arbeidsfelt med informasjonsutveksling og tiltak for å styrke lokaldemokratiet, og det produseres rapporter og veiledninger. En arbeidsform er å utarbeide felles anbefalinger i en rekommandasjon. Rekommandasjoner må vedtas enstemmig. En rekommandasjon er et juridisk instrument, men er ikke folkerettslig forpliktende for medlemsstatene på samme måte som et charter. En rekommandasjon er en anbefaling.

Rekommandasjonen anbefaler å utforme en politikk for økonomi- og budsjettstyring på kommunalt og fylkeskommunalt nivå som bidrar til en langsiktig bærekraftig økonomisk politikk, sikrer økonomisk stabilitet for lokale myndigheter, bidrar til formåls- og kostnadseffektivitet i det offentlige tjenestetilbudet samt sikrer åpenhet og ansvarlighet i beslutningsprosessene.

Kommunal- og regionaldepartementet vil gjennom oversettelsen til norsk av rekommandasjon Rek (2004) 1 «*Økonomi- og budsjettstyring på lokalt og regionalt nivå.*» henstille til lokale – og der det er hensiktsmessig – regionale myndigheter å følge opp de anbefalinger som er gitt i del II i trykt vedlegg til rekommandasjonen.

Innhold

Rekommandasjon Rek (2004) 1 fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om økonomi- og budsjettstyring på lokalt og regionalt nivå	6
Vedlegg til rekommandasjon Rek (2004) 1 Økonomi- og budsjettstyring på lokalt og regionalt nivå:	
Del I, Retningslinjer for sentrale myndigheter	8
Del II, Retningslinjer for kommuner og fylkeskommuner	14

Rekommandasjon Rek (2004) 1

fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om økonomi- og budsjettstyring på lokalt og regionalt nivå

(vedtatt av Ministerkomiteen den 8. januar 2004 under det 867 møtet mellom ministrenes stedfortredere)

Ministerkomiteen -

som tar i betraktning at det er Europarådets mål å oppnå større blant mellom medlemmene for å virkeliggjøre og verne om de idealer og prinsipper som er deres felles arv og for å lette deres økonomiske og sosiale framgang,

som mener at dette målet blant annet kan nås ved å vedta felles handling i økonomiske, sosiale, juridiske og forvaltningsmessige spørsmål,

som tar hensyn til bestemmelsene i Europeisk charter om lokalt selvstyre, som det vedtok i form av en internasjonal traktat den 15. oktober 1985 og som per i dag er ratifisert av et stort flertall av Europarådets medlemsstater,

som tar hensyn til følgende rapporter fra Styringskomiteen for lokalt og regionalt demokrati (CDLR):

- Endringer i kommuner og fylkeskommuners økonomiske handlefrihet som følge av grenser for offentlig gjeld fastsatt på europeisk nivå (2000)
- Metoder for å beregne lokale myndigheters utgiftsbehov og metoder for å beregne inntekter (2001)
- Risikoer ved lokale myndigheters økonomiske forpliktelser (2002)
- Hjelp til kommuner og fylkeskommuner i økonomiske vanskeligheter (2002)
- Budsjettbehandling og budsjettstyring på lokalt myndighetsnivå (2002).

Som tar hensyn til uttalelse nr. 20 (2003) fra Kongressen for lokale og regionale myndigheter i Europa (CLRAE) til Ministerkomiteens foreløpige rekommandasjon til medlemsstatene om økonomi- og budsjettstyring på lokalt og regionalt nivå.

som er oppmerksom på at selvstyre på lokalt plan, og på regionalt plan der det finnes, forutsetter en viss grad av handlefrihet i økonomi- og budsjettstyringen, og at lokale og regionale myndigheter uten slik handlefrihet ikke kan være ansvarlige for eller regulere og forvalte de offentlige anliggender som faller innenfor deres ansvarsområde,

som anser det som viktig at det offentliges forbruk styres på en åpen måte og i samsvar med loven, og at økonomi- og budsjettstyringsrutiner spiller en avgjørende rolle i denne henseende,

som mener at økonomi- og budsjettstyringsrutiner må skreddersys etter lokale og regionale myndigheters behov for at de skal bli mer effektive,

tilrår under henvisning til bestemmelsene i artikkel 15.b i Europarådets vedtekter at regjeringene i medlemsstatene:

1. i sin politikk for økonomi- og budsjettstyring på lokalt og regionalt nivå lar seg inspirere av prinsippene om å:
 - a. sikre sammenfall med de makroøkonomiske målsettingene for landets økonomiske politikk,
 - b. etablere og sikre økonomisk stabilitet for lokale og regionale myndigheter,
 - c. søke kostnadseffektivitet i de tjenester som tilbys befolkningen,
 - d. sikre åpenhet og ansvarlighet i beslutningsprosesser,
2. gjennom egnede tiltak sørger for at disse prinsippene blir respektert, blant annet ved at nasjonal lovgivning om nødvendig blir brukt til å endre rammebetingelsene for økonomi- og budsjettstyringen på lokalt og regionalt nivå, og ved å ta utgangspunkt i retningslinjene som er vedlagt denne rekommandasjon,
3. gjør lokale og regionale myndigheter eller deres representanter delaktige i drøftinger og i reformer som måtte bli nødvendige i økonomi- og budsjettstyringen på lokalt og regionalt nivå og i det økonomiske samkvemmet mellom forvaltningsnivåene, særlig som oppfølging av denne rekommandasjon,
4. oversetter denne rekommandasjon til sitt eller sine offisielle språk og distribuerer den til sine lokale og regionale myndigheter og deres sammenslutninger, idet de inviterer dem til å merke seg de retningslinjer myntet på dem som er fastsatt i vedleggets del II.

Vedlegg til rekommandasjon Rek (2004) 1

Økonomi og budsjettstyring på lokalt og regionalt nivå.

Del I


Retningslinjer for sentrale myndigheter

Disse retningslinjene er myntet på sentrale myndigheter i den utstrekning de er ansvarlige for å definere de juridiske rammene og å føre tilsyn med virksomheten til lokale eller regionale myndigheter.

I noen forbundsstater er dette ansvaret lagt til de føderale enhetene. I slike tilfeller er disse retningslinjene myntet på dem. Sentrale myndigheter bes gjøre disse retningslinjene kjent for dem.

Generelle prinsipper

1. Kommunen eller fylkeskommunen bør så langt landets økonomiske politikk gir rom for det, ha krav på forutsigbare ressurser som står i forhold til dens fullmakter og ansvar, som gjør den i stand til å utøve disse fullmaktene effektivt og som den kan disponere fritt.
2. Det samlede kommunale og fylkeskommunale finansieringssystemet bør være innrettet på å finne en passende balanse mellom økonomiske overføringer i form av bevilgninger og andeler av nasjonalt fastsatte skatter på den ene siden, og lokalt fastsatte skatter og avgifter på den andre. Denne balansen bør gi rom for å justere inntekts- og utgiftsnivåene ut fra lokale prioriteringer, men samtidig sikre at lokale tjenester innfrir minstekravene uavhengig av skattegrunnlaget på kommunalt eller fylkeskommunalt nivå.
3. Når vedtak gjort av myndigheter på høyere nivå påfører kommuner og fylkeskommuner ekstraavgifter, bør førstnevnte sørge for at disse utgiftene kan dekkes inn med nye økonomiske ressurser som for eksempel økte skatteinntekter, større økonomiske overføringer eller andre økonomiske midler.
4. Lovverket bør gi regler om hvordan kommunale og fylkeskommunale budsjetter skal settes opp, godkjennes og gjennomføres og hvordan budsjettgjennomføringen skal kontrolleres, og bør også gi regler om en sunn og balansert budsjettstyring på lang sikt.
5. Det bør ikke være adgang for det direkte folkevalgte kollegiale organ til å delegere vedtakelsen av budsjettet og godkjenningen av regnskapene.
6. Så langt lovverket tillater det, bør kommunen eller fylkeskommunen ha adgang til på fritt grunnlag å vedta sitt budsjett, fastsette et tilpasset budsjettreglement og anvende det ut fra sin konkrete situasjon.

- 
7. Kommunen eller fylkeskommunen bør kunne bruke tilgodehavender fra et budsjettår til å dekke ikke-tilbakevendende utgifter (for eksempel egenfinansiering av investeringer, reduksjon av offentlige låneopptak, etablering av avsetninger og reserver osv.), og bør kunne dekke inn underskudd med midler fra påfølgende budsjetter for å rette opp situasjonen.

Begrensninger på kommuner og fylkeskommuners økonomiske handlefrihet

8. Staten eller den lovbestemte tilsynsmyndigheten kan treffe tiltak for å begrense en kommune eller fylkeskommunes økonomiske handlefrihet eller for å begrense eller redusere de samlede midlene som overføres til den. Slike tiltak bør gjennomføres innenfor de rammer loven fastsetter, og bør ikke være urimelige eller true prinsippet om lokal selvbestemmelse.
9. Slike begrensende tiltak kan være generelle (gjelde for alle kommuner) eller spesifikke (gjelde for et begrenset antall kommuner som følge av deres spesielle situasjon). De bør ha som siktemål å
 - sikre en sunn makroøkonomisk politikk på statlig plan og
 - sikre en sunn og forsvarlig forvaltning samtidig som lovverk og forvaltningsrettslige regler overholdes, og å overvinne økonomiske vanskeligheter eller håndtere ekstraordinære situasjoner som er oppstått innenfor de kommuner og fylkeskommuner som restriksjonene gjelder for.
10. Statens adgang til å begrense kommuner og fylkeskommuners økonomiske handlefrihet bør være lovregulert. Begrensningene bør være basert på objektive, gjennomsiktede og verifiserbare kriterier som anvendes rettferdig og på en måte som utelukker bruk av spesielle regnskapsteknikker for å tildekke sannheten.
11. Kommunen eller fylkeskommunen bør etter passende framgangsmåter tas med på råd før eventuelle tiltak for å begrense dens økonomisk og budsjettmessige handlefrihet settes i verk, og den bør underrettes om iverksetting og følger av alle slike tiltak. Institusjonelle mekanismer for jevnlig dialog, konsultasjon og samarbeid mellom de ulike forvaltningsnivåene kan etableres.
12. Sentralmyndigheten bør foreta jevnlig kontroll for å bedømme hvorvidt begrensningene er nødvendige og virkningsfulle.
13. Konkrete tiltak som begrenser enkelte kommuner eller fylkeskommuners økonomiske og budsjettmessige handlefrihet, bør være kortsiktige og bør oppheves straks hensikten er oppnådd.
14. Begrensningene som pålegges den enkelte kommune bør være klare, objektive og kvantifiserbare.
15. Begrensningene bør stå i forhold til den ønskede målsettingen og ikke ha karakter av straff.

16. Tiltak som får betydelige følger for en kommune eller fylkeskommunes handlefrihet, for eksempel generelle og absolutte tak på utgifts- og skattenivåer, bør unngås dersom det heller kan benyttes andre, mykere tiltak som for eksempel insitamenter og fleksible ordninger (som varierer over tid og tar hensyn til situasjonen og til gjennomsnittlige utgifts- og skattenivåer for en bestemt type lokalsamfunn).

Metoder for økonomisk vurdering

17. Evalueringer på nasjonalt plan av utviklingen i kommuner og fylkeskommuners utgiftsbehov og beregnede inntekter, av økonomiske overføringer og av kriterier for tildeling av slike overføringer, bør utarbeides og offentliggjøres. Disse evalueringene bør ikke anses som endelige, og bør justeres med jevne mellomrom. De bør være basert på beregningsmetoder som er gjennomsiktige, stabile, rimelige og objektive.
18. Formålet med disse evalueringene bør være å framskaffe opplysninger om endringer i den makroøkonomiske situasjonen og i omfanget av overføringer som vil kunne bevilges fra sentralt hold til kommuner og fylkeskommuner, og det bør i aktuelle tilfeller være anledning til å fordele overføringene på en rettferdig måte mellom mottakerne.
19. Der det er aktuelt, bør staten legge til rette for fastsetting av minstekrav til kommunale og fylkeskommunale tjenester, og bør skissere metoder for økonomiske overslag over utgiftsbehov på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Vurdering og håndtering av økonomisk risiko

20. Vurderingen av økonomisk risiko bør omfatte både overvåkings- og varslingsmekanismer (for eksempel tabeller som viser utviklingen i inntekter og utgifter, i gjeld og rentenivåer, i de viktigste skattegrunnlagene osv.) og rutiner for inngripen og tilsyn. Samlet regulering er å foretrekke framfor kontroll med enkeltvirksomheter.
21. Kommuner og fylkeskommuner bør forbys å foreta spekulative investeringer. Dersom kommunen eller fylkeskommunen ønsker å investere i verdipapirmarkedet, bør slike investeringer forvaltes profesjonelt.
22. Finansieringsteknikker som er beregnet på eller bidrar til å skjule kommunen eller fylkeskommunens gjeldsnivå, bør forbys. Alle finansieringsteknikker bør være underlagt vilkår som sikrer eller gjenoppretter innsynet i den økonomiske situasjonen eller begrenser den aktuelle risikoen.
23. Lovverket bør utelukke eller begrense muligheten for å stille bygninger og eiendeler som er uunnværlige for kommunen eller fylkeskommunens lovpålagte eller tilknyttede oppgaver som sikkerhet for låneoptak.
24. Generelt bør kommuner og fylkeskommuner bare ha adgang til å stifte gjeld for å finansiere investeringsutgifter og ikke løpende utgifter. Gjeldsnivået kan fastsettes i forhold til kommunens egne ressurser og deres omfang, stabilitet og påregnede utvikling.

Lokale folkevalgte og ansatte

25. Kvaliteten og nøyaktigheten av de økonomiske og budsjettmessige opplysninger som legges fram av kommunen eller fylkeskommunen, bør være garantert av ordfører, den administrative leder, eller øvrig valgt representant eller utøvende organ som loven utpeker, som så påtar seg ansvaret.
26. Tjenestemenn med ansvar for å kreve inn skatter og/eller anwise utgifter for kommunen eller fylkeskommunen, og som utfører sine oppgaver med en viss grad av uavhengighet, bør stå personlig ansvarlige for sine tjenestehandlinger slik loven fastsetter.
27. Sentralmyndigheten bør sørge for at kommunale eller fylkeskommunale tjenestemenn med budsjettansvar samt folkevalgte får passende faglig opplæring. Dersom slik opplæring ikke tilbys av kommunen eller fylkeskommunen selv eller dens sammenslutning, kan sentralmyndigheten eksempelvis fastsette minstekrav til opplæringen, arrangere slik opplæring selv og hjelpe kommunen eller fylkeskommunen og dens sammenslutning med å arrangere opplæring for sine folkevalgte og tjenestemenn.

Kontroll


28. Den eksterne tilsynsordningen bør være fastsatt ved lov og bør være balansert og rettferdig. Oppgaven bør være begrenset til å kontrollere at vedtak er i samsvar med loven. Ved uenighet bør tilsynsmyndigheten kunne bringe saken inn for vedkommende domsmyndighet.
29. Generelt bør kontroll i etterhånd foretrekkes framfor godkjenning eller fullmakt gitt på forhånd.
30. Når forhåndsgodkjenning er nødvendig, særlig ved utøvelse av delegerte fullmakter, bør loven gi tilsynsmyndigheten en rimelig frist med å gi sin godkjenning, som skal anses som gitt dersom svar ikke foreligger innen den fastsatte fristen.
31. Loven bør fastsette en frist for når kommunale og fylkeskommunale budsjetter skal være vedtatt, og bør omfatte mekanismer for å sikre kontinuiteten i offentlige tjenester dersom budsjettet ikke er vedtatt i tide eller kommunen eller fylkeskommunen forsømmer sine plikter (for eksempel gjennom utelatelse av lovpålagte eller avtalefestede utgifter i budsjettet, unøyaktige budsjettposter, grov overtredelse av budsjettrutiner osv.). Disse mekanismene kan gi sentralmyndigheten, kontrollorganet eller et uavhengig forvaltningsorgan adgang til å gripe inn for å rette opp situasjonen, men skal samtidig garantere at slike inngrep står i forhold til saken, ikke er politiske eller urimelige, ikke setter det kommunale eller fylkeskommunale selvstyret i fare og ikke opprettholdes lenger enn det som er nødvendig for å rette opp situasjonen eller for å utbedre de mangler som er påvist.
32. Det bør gis statistiske og sammenliknende analyser av budsjettgjennomføring, forbruk og forbrukstakt for å oppdage eventuelle uregelmessigheter og utløse de

aktuelle varslingsrutinene, i stedet for en rekke etterfølgende godkjenninger som ikke gir noe dynamisk overblikk.

33. Sentralmyndigheten bør sikre at det gis anledning til å foreta sammenlikninger av budsjetter og budsjettoverholdelse for kommuner og fylkeskommuner av tilsvarende størrelse og med sammenliknbare samfunnsøkonomiske kjennetegn, og at disse er lett tilgjengelige (gjennom publikasjoner eller hjemmesider på Internett) og ledsages av forklarende tekster (for eksempel om betydningen av indikatorer som benyttes).

Hjelp til kommuner og fylkeskommuner i økonomiske vanskeligheter

34. Som et generelt prinsipp bør sentralmyndigheten ikke garantere for en kommune eller fylkeskommunes låneopptak.
35. Kommunen eller fylkeskommunen bør dekke sine løpende utgifter med løpende inntekter og reserver som ikke er øremerket; unntak kan i ekstraordinære tilfeller gjøres for kontante forskudd og kortsiktige lån.
36. Staten eller tilsynsmyndigheten bør etablere rutiner for å overvåke kommuner og fylkeskommuners økonomiske situasjon ved å innhente og offentliggjøre økonomisk informasjon. Denne informasjonen bør gjøre det mulig for innbyggerne, kommunen og fylkeskommunen samt regjeringen å sette seg inn i den økonomiske situasjonen til en gitt kommune, å sammenlikne den med andre kommuner med tilsvarende kjennetegn og å treffe de egnede tiltak som er nødvendige og som loven tillater for å hindre at økonomiske vanskeligheter oppstår.
37. Det bør finnes rutiner som setter kommunen eller fylkeskommunen i stand til å håndtere en påvist og kortsiktig økonomisk krise uten å be om assistanse fra overordnet myndighet eller staten. Slike rutiner kan for eksempel inngå i et regelsett om konkurs og insolvens for kommuner og fylkeskommuner.
38. Staten eller tilsynsmyndigheten bør etablere og overholde klare regler om inngripen for å bistå en kommune eller fylkeskommune i økonomiske vanskeligheter.
39. Disse reglene for inngripen bør ha som mål å gjenopprette økonomien i vedkommende kommune eller fylkeskommune, samtidig som folkevalgte og tjenestemenn gjøres ansvarlige for sine handlinger. Det bør finnes bestemmelser med det formål å hindre at kommuner eller fylkeskommuner ikke utviser en tilstrekkelig og tilfredsstillende grad av forsiktighet og varsomhet i sin økonomistyring, eller konkurrerer om statlig støtte.
40. I tilfeller der de økonomiske vanskelighetene skyldes en strukturell inntektssvikt, bør sentralmyndigheten ikke bare yte økonomisk bistand, men også gripe inn for å eliminere årsakene til den strukturelle svikten.
41. Sentralmyndigheten bør sørge for særskilte økonomiske ressurser for å hjelpe kommuner eller fylkeskommuner som er i en nødsituasjon, er rammet av naturkatastrofer eller opplever et brått økonomisk tilbakeslag.

- 
42. Økonomisk bistand bør gis etter dialog med vedkommende kommune eller fylkeskommune og på grunnlag av en økonomisk bergingsplan som omfatter økonomiske bidrag og forpliktelser fra kommunen eller fylkeskommunen selv.
 43. Den økonomiske bistanden bør justeres etter kommunen eller fylkeskommunens ressurser og dens økonomiske og skattemessige potensial på mellomlang sikt.

Del II

Retningslinjer for kommuner og fylkeskommuner

Kommuner og fylkeskommuner bes ta følgende tiltak i betraktning i utarbeidelsen av sin politikk for økonomi- og budsjettstyring, i den utstrekning de faller inn under deres myndighetsområde.

Allmenne prinsipper

44. Det er ønskelig at nyvalgte kommunale eller fylkekommunale ledere i begynnelsen av valgperioden legger fram et program som gjør rede for målsettinger, prioriteringer og tiltak, med angivelse av en tidsplan for gjennomføringen og av de aktuelle budsjettressursene.
45. Kommunen eller fylkeskommunen bør sette opp flerårige budsjettplaner (som dekker fra to til fire år etter inneværende år) som gjør rede for de overordnede budsjettmålsettingene, kostnadene med å følge opp uttalte prinsipper og forpliktelser og de framtidige budsjettmessige følgene av vedtak som er gjort eller vil bli gjort.
46. Budsjettframskrivninger og -forslag bør utarbeides i samråd med interne eksperter (for eksempel kommunekasserer/kemner, økonomisjef, intern revisor) og eksterne rådgivere (økonomer, uavhengige revisorer osv.), særlig med tanke på offentlig debatt (drøftinger i aktuelle komiteer, kommunestyre eller fylkesting osv.).
47. Når vedtak skal fattes av det utøvende organet eller av kommunestyret eller fylkestinget, bør budsjettutgiftene for inneværende år og de påfølgende budsjettårene være tydelig forklart.
48. Som hovedregel bør møtene i komiteer som behandler budsjettspørsmål være åpne for publikum, og dokumentene bør være offentliggjort og tilgjengelige for publikum.
49. Både folkevalgte og tjenestemenn på lokalt og regionalt nivå bør få og benytte seg av tilbud om passende opplæring i budsjettarbeid, både grunnleggende og avansert, som setter dem i stand til å forstå dokumentene de blir forelagt og til å treffe riktige og velfunderte vedtak. Det bør iverksettes opplæringstiltak i budsjettarbeid, for eksempel i nær tilknytning til avansementskriterier, som gjør det attraktivt for tjenestemenn å følge slik opplæring.
50. Enhver virksomhet i en kommune eller fylkeskommune som kan innebære offentlig gjeld eller medføre betydelig økonomisk risiko, bør primært vedtas og godkjennes av det direkte folkevalgte kollegiale organ.

Informasjon og åpenhet

51. Budsjett- og regnskapsdokumenter bør være lette å lese og både gi et klart og lettfattelig overblikk over budsjettet (med de viktigste saldoer, spørsmål og prioriteringer, nøkkeldata osv.) og være tilstrekkelig detaljert til å danne et grunnlag

for å analysere innholdet i budsjettet og foreta relevante sammenlikninger (med andre budsjettår, andre kommuner osv.).

52. Dokumenter som offentliggjøres, for eksempel via Internett, bør være ledsaget av en passende forklaring som gjør dem lett forståelige for lekfolk.
53. Utgifter og inntekter bør presenteres etter type og funksjon i budsjettdokumenter, og de forskjellige sektorene innen kommunal og fylkeskommunal forvaltning bør i størst mulig grad være angitt slik at ressursfordelingen mellom virksomhetsområdene kan måles.
54. Opplysninger om effektiviteten i den kommunale eller fylkeskommunale tjenesteforvaltningen (økonomiske indikatorer, produksjons- og virkningsindikatorer, sammenlikninger med andre kommuner eller fylkeskommuner og tolkning av slike opplysninger) bør være vedlagt budsjettdokumentene når det passer.
55. Kommunen eller fylkeskommunen bør stimulere innbyggerne og partene i arbeidslivet til å engasjere seg i offentlige anliggender ved å rådføre seg jevnlig med dem, og bør sørge for at det gis objektiv informasjon om de økonomiske sidene av sakene som tas opp.
56. Kommunen eller fylkeskommunen bør gi innbyggerne adgang til å orientere seg om budsjettutkast straks disse oversendes til de folkevalgte for endelig godkjenning. Når et budsjett er vedtatt, bør hovedtrekkene i budsjettet og følgene det vil få for lokalsamfunnet offentliggjøres; for eksempel bør endringer i beskatning eller økonomiske prioriteringer forklares, og det bør oppgis hvor publikum kan henvende seg for å få mer informasjon.


Utarbeidelse av budsjettet

57. Utarbeidelsen av budsjettet bør være en oppgave for en spesialenhet innen kommunen eller fylkeskommunen som har god kjennskap til driftskostnader og budsjettforbruk i ulike sektorer slik at den kan fremlegge forskjellige valgmuligheter for det utøvende organet og forberede den interne budsjettbehandlingen før den endelige budsjettbehandlingen på et senere tidspunkt.
58. Budsjettforslag bør diskuteres av de myndigheter og personer som er ansvarlige for vedkommende område og deretter av de økonomiansvarlige, som bør vurdere den samlede budsjettbalansen, samlede inntekter, låneopptak og eventuelle problemer som blir tatt opp.
59. Valg mellom forskjellige investeringsprosjekter bør gjøres mer objektive, for eksempel ved å bruke et «skåringssystem» basert på flere kriterier. Når omfanget av den foreslåtte investeringen tilsier det, bør det legges opp til en prosess der lokalsamfunnet gis anledning til å delta; dersom dette skjer, bør det fastsettes framgangsmåter for å sikre at prosessen går riktig for seg.
60. De budsjettmessige følgene av en kommune eller fylkeskommunes forbindelser

med privat sektor (for eksempel inntekter og utgifter knyttet til aksjeinnehav, utbetaling av garantier osv.) bør vurderes nøye i samsvar med de regler og prosedyrer som gjelder for vurderinger i privat sektor.

Vurdering og håndtering av økonomisk risiko

61. Presentasjonen av budsjettet og regnskapene må gi et mest mulig komplett og objektivt bilde av kommunen eller fylkeskommunens økonomiske stilling. Kommunen eller fylkeskommunen bør arbeide for å innføre kommunale konsernregnskaper som integrerer resultatene og viser risikoene og forpliktelsene i de forskjellige kommunale foretakene.
62. Der det ikke er mulig å utarbeide kommunale konsernregnskaper, bør kommunen eller fylkeskommunen presentere en oversikt over sin deltakelse eller sitt engasjement i eksterne organisasjoner og de mulige risikoene som organisasjonen der kommunen eller fylkeskommunen har økonomiske interesser, kan være utsatt for.
63. Presentasjonen av budsjettet bør være ledsaget av en analyse av de økonomiske risikoene kommunen eller fylkeskommunen er utsatt for: kvantifiserbare risikoer bør føre til avsetning av reserver, mens graden av utsatthet for ikke-kvantifiserbare risikoer bør anslås.
64. I land der lokale eller regionale myndigheter står fritt til å plassere sine midler i de banker de finner egnet, trengs et assurance- og reassuransesystem for å beskytte de lokale eller regionale myndighetene mot tap av eiendeler i tilfelle deres bank går konkurs.
65. Garanti- eller kausjonsforpliktelser bør offentliggjøres, med skille mellom forpliktelsene i løpet av budsjettåret, utestående lån og utgifter i forbindelse med disse garantiene; bruk av forholdstall for risikovurdering for å begrense disse risikoene er å anbefale.
66. Etablering eller ledelse av forretningsforetak og deltakelse i slike foretak bør i prinsippet begrenses til offentlig tjenestevirksomhet eller til virksomheter uten markeds konkurranse eller virksomheter beregnet på økonomisk utvikling (boligprosjekter, oppretting av næringsparker og etableringsaktiviteter, sysselsettingstiltak osv.).
67. Dersom kommunen eller fylkeskommunen har adgang til å investere i finansmarkedet, bør slike investeringer i prinsippet være begrenset til obligasjonsmarkedet. For alle andre finansprodukter bør det kreves konkrete forholdstall for å vurdere deres ustabilitet og risiko, og de bør i alle tilfeller forvaltes profesjonelt.
68. Det bør fastsettes oppfølgingssystemer og forholdstall, hvorav de viktigste må offentliggjøres slik at finanssituasjonene kan sammenliknes, avvikene kan analyseres og risikoer kan forebygges.

- 
69. Kommuner og fylkeskommuner bør individuelt og kollektivt skaffe seg den nødvendige ekspertise til å håndtere risikoen ved sine økonomiske forpliktelser; å skaffe seg slik ekspertise kan innebære opplæring av økonomiansvarlige i lokale forvaltningsorganer eller bruk av statlige tjenester, uavhengige offentlige rådgivningsorganer, kommunale sammenslutninger og den private sektor på kommersiell basis. Rådgivnings- og tilsynsfunksjoner bør ikke utøves av samme organ.
 70. Det bør oppmuntres til horisontalt og vertikalt samarbeid mellom kommunale myndigheter for å lette fullføringen av større prosjekter slik at utgiftene og risikoene fordeles.
 71. I overslag over kostnader ved investeringsprosjekter bør det ikke ses bort fra tilbakevendende følgekostnader (som bemanning, drift, vedlikehold osv.), som logisk bør innarbeides i den flerårige budsjettplanleggingen.
 72. I alt samarbeid mellom det offentlige og det private bør det være en realistisk fordeling av risiko, og kommunen eller fylkeskommunen bør, ved sin inntredelse, unngå å påta seg rollen som garantist for risikofylte private investeringer. I særdeleshet bør det fortrinnsvis foreligge en offentlig garanti, når de strukturelle forholdene eller vedkommende tjeneste er av en slik art at kommunen kan finne det vanskelig å la sin økonomiske framtid være prisgitt brukerne.

Godkjenning av budsjettet

73. Det bør i begynnelsen av budsjettbehandlingen holdes en debatt om budsjettstrategien der det gis anledning til en innledende diskusjon om de overordnede målsettingene som skal vedtas for året og eventuelt for årene som kommer.
74. Kommunen eller fylkeskommunen bør gi folkevalgte tilstrekkelige frister til å lese og analysere de framlagte budsjettdokumentene.
75. Dersom de folkevalgte finner den mottatte informasjonen utilstrekkelig eller uklar, bør de – individuelt eller kollektivt (for eksempel i de aktuelle komiteene) – ha anledning til å be om ytterligere opplysninger, stille spørsmål til de aktuelle tjenestemenn og om nødvendig rådføre seg med eksperter etter eget valg.

Gjennomføring av budsjettet

76. Når omstendighetene tilsier det, bør det midt i budsjettåret avholdes en debatt om gjennomføringen av budsjettet for å sette budsjettendringer i perspektiv og å gjennomgå endringene i den økonomiske, budsjettmessige og sosiale sammenhengen, og likeledes etter utgangen av budsjettåret.
77. Kommunestyret eller fylkestinget bør jevnlig (eksempelvis hver tredje eller fjerde måned) motta rapporter om overvåkingen av budsjettet. Dersom det viser seg nødvendig å foreta justeringer i budsjettet, vil det være tilrådelig å gruppere disse i

ett eller to «sett» per år, ledsaget av en oversikt over eller også en debatt om status i budsjettforbruket.

78. Budsjettendringer bør være begrenset i antall og omfang for å unngå forskyvning av de opprinnelige budsjettmålsettingene. Justeringer bør organiseres på en slik måte at de gir et klart bilde av de foreslåtte endringene og av deres betydning, og bør innfri de samme krav til gjennomsiktighet, offentlighet og demokratisk styring som det opprinnelige budsjettet.

Budsjettregnskap

79. Regnskapene (for budsjettår n) bør forelegges kommunestyret eller fylkestinget innen rimelig tid, og i hvert fall før debatten om budsjettgjennomføring for påfølgende år (n + 1) og før budsjettet for året deretter (n + 2) settes opp.
80. Godkjenningen av regnskapet bør debatteres grundig, på komiténivå og deretter i kommunestyret eller fylkestinget, i lys av en ekstern vurdering (for eksempel en ekstern revisjon).
81. Det utøvende organet i kommunen eller fylkeskommunen bør sikre at rapportene fra komiteer og kommunestyre eller fylkesting blir offentliggjort (med offentlig tilgang eller adgang til konsultasjon via internett).

Kontroll

82. Kommunen eller fylkeskommunen bør etablere og sette ut i livet krav til intern revisjon (for eksempel etiske retningslinjer, tiltak for å sikre uavhengighet, rett til å ta initiativ, vilkår for inngripen, underretning til kommunestyre eller fylkesting, oppfølging, offentliggjøring av rapporter osv.) og organisere støtte til slik intern revisjon (anbefalte metoder, ekstern teknisk assistanse).
83. Uten skade for eksisterende juridiske forpliktelser bør kommunen eller fylkeskommunen gjøre systematisk bruk av ekstern revisjon (uansett i hvilken form) for å bekrefte regnskapene og kontrollere at de er i samsvar med loven (herunder tiltak for å bekjempe svindel og korrupsjon).
84. Kommunen eller fylkeskommunen bør med jevne mellomrom evaluere effektiviteten av sin egen styring, for eksempel ved bruk av ekstern revisjon.

Økonomiske vanskeligheter

85. Kommunen eller fylkeskommunen bør ikke be om økonomisk hjelp fra staten eller tilsynsmyndigheten dersom den kan forbedre sin økonomiske situasjon på andre måter.
86. Straks kommunen eller fylkeskommunen ser at den er i økonomiske vanskeligheter, bør den utarbeide en økonomisk bergingsplan, om nødvendig med bistand fra staten

eller tilsynsmyndigheten, uavhengige forvaltningsmyndigheter eller private revisjonsfirmaer.

87. Bergingsplaner bør debatteres og vedtas av kommunestyret eller fylkestinget i offentlige møter. Planen bør redegjøre for de nødvendige data og de forpliktelser påfølgende budsjetter skal baseres på. Planen kan, avhengig av lovgivningen, være kontraktmessig i forhold til organet som yter økonomisk støtte til vedkommende kommune eller fylkeskommune.