



BERGEN KOMMUNE

**BYRÅDSAVDELING FOR FINANS, KONKURRANSE OG
OMSTILLING**

Bergen Rådhus
Postboks 7700, 5020 Bergen
Sentralbord 05556
Telefaks 55 56 69 15
postmottak.finans@bergen.kommune.no
www.bergen.kommune.no

Kommunal - og regionaldepartementet
ved Marte Veflingstad
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Emnekode	Dato
08/1534-4	01.09.2008	200812499-19 GOMI	SARK-14	14. november 2008

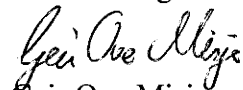
Høring - ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning

Det vises til møte i Kommunal- og regionaldepartementet den 30.10.08.

”Bergen bystyre behandlet saken i møtet 101108 sak 199-08 og fattet følgende vedtak:

1. Bystyret i Bergen anser gjeldende finansforskrift som dekkende for å regulere den finansielle risiko en kommune kan påta seg.
2. Bystyret i Bergen ber Kommunal – og regionaldepartementet om å omarbeide utkastet til ny finansforvaltningsforskrift i samsvar med sakens premisser.
3. Bystyret i Bergen ber departementet utarbeide en veileder som kommunene kan bruke i arbeidet med finansreglementer.
4. Bystyret i Bergen vil understreke at en ny finansforvaltningsforskrift må være tydelig på ansvaret de folkevalgte i hver kommune sitter med når kommunen påtar seg finansiell risiko. ”

Med vennlig hilsen


Geir Ove Misje
Finanssjef

Vedlegg: Saksutredning og kopi av vedtaksskriv.

BERGEN KOMMUNE

Bystyrets kontor

Saknr 199-08
Emnekode 14
Arkivsak 200812499

Til Byrådsavdeling for finans, konkurranse og omstilling

Høring - ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning

Bergen bystyre behandlet saken i møtet 101108 sak 199-08 og fattet følgende vedtak:

1. Bystyret i Bergen anser gjeldende finansforskrift som dekkende for å regulere den finansielle risiko en kommune kan påta seg.
2. Bystyret i Bergen ber Kommunal – og regionaldepartementet om å omarbeide utkastet til ny finansforvaltningsforskrift i samsvar med sakens premisser.
3. Bystyret i Bergen ber departementet utarbeide en veileder som kommunene kan bruke i arbeidet med finansreglementer.
4. Bystyret i Bergen vil understreke at en ny finansforvaltningsforskrift må være tydelig på ansvaret de folkevalgte i hver kommune sitter med når kommunen påtar seg finansiell risiko.

Bystyrets behandling:

Følgende representanter tok ordet:

Anne Lorgen Riise (H), Terje Ohnstad (A), Tina Åsgård (SV), Anders Skoglund (V), Torstein Dahle (RV), Ove Sverre Bjørdal (Sp) og Knut R. Nergaard (H).

Ove Sverre Bjørdal (Sp) fremsatte følgende alternative forslag på vegne av SV og Sp:

"Bystyret i Bergen anser forsalget til ny finansforskrift som et godt bidrag til å skape bedre regulering av den finansielle risiko som kommunene kan påta seg.

Noen punkter i forslaget kan ytterligere klargjøres med tanke på praktisering. Bystyret mener det er viktig at kommunestyrene/bystyrene får informasjon gjennom året om hvordan kommunens finansielle eksponering har endret seg. Dette gjelder særlig sett i lys av de hyppige svingninger i markedene vi har under internasjonale finanskrisen. Bare rapportering en gang i året kan etter bystyrets syn i enkelte situasjoner være utilstrekkelig.

Bystyret i Bergen vil fremheve at ingen forskrifter kan erstatte det gode skjønn og holdninger som en dyktig kommuneledelse og det enkelte kommunestyre/bystyre fremviser.

Bystyret i Bergen ber departementet utarbeide en veileder som kommunene kan bruke i arbeidet med finansreglementer."

Torstein Dahle (R) fremsatte følgende alternative forslag:

"Lov og forskrift om finansforvaltning bør endres. Man bør stryke formuleringen i kommuneloven § 52 om at "kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko.

Kommuner og fylkeskommuner bør ikke engasjere seg i finansmarkedene. Det samsvarer ikke med formålet til kommuner og fylkeskommuner, som er å ivareta viktige behov for innbyggerne. Kommuner og fylkeskommuner har heller ikke forutsetning for å kunne operere i disse markedene."

Votering:

Torstein Dahles alternative forslag fikk 7 stemmer (SV+R) og var dermed falt.

Alternativt forslag fra SV og Sp, fremsatt av Ove Sverre Bjørdal fikk 26 stemmer (A+SV+Sp+R) og var dermed falt.

Innstillingen ble vedtatt med 41 stemmer (H+FrP+KrF+V+Pp).

Komite for finans behandlet saken i møtet 221008 sak 126-08 og avga følgende innstilling:

Komiteens innstilling er likelydende med bystyrets vedtak.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Bystyret i Bergen anser gjeldende finansforskrift som dekkende for å regulere den finansielle risiko en kommune kan påta seg.
2. Bystyret i Bergen ber Kommunal – og regionaldepartementet om å omarbeide utkastet til ny finansforvaltningsforskrift i samsvar med sakens premisser.
3. Bystyret i Bergen ber departementet utarbeide en veileder som kommunene kan bruke i arbeidet med finansreglementer.

Bystyrets kontor, 14. november 2008

Margun Hauge Solheim
konsulent

Dato: 18. september 2008

Byrådsak 396/08

Byrådet

Høring - ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning

GOMI SARK-14-200812499-2

Hva saken gjelder:

På bakgrunn av finansskandalen som er avdekket i forbindelse med Terra saken har Kommunal- og regionaldepartementet nylig sendt ut forslag til ny finansforvaltningsforskrift på høring. Svarfristen er satt til 1.12.08. Forskriften skal erstatte gjeldende forskrift som er fra 2001. Byrådet anser gjeldende finansforskrift som dekkende for å regulere den finansielle risiko en kommune kan påta seg, men er spurt om å avgi uttalelse til ny forskrift. Dette forskriftsutkastet omfatter både kapitalforvaltning og likviditetsstyring, men skiller ikke klart mellom disse. Utkastet virker uferdig og er neppe til hinder for at nye skandaler kan oppstå.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

I henhold til § 5 i byrådets fullmakter bør høringsuttalelser i prinsipielle saker, som samtidig innebærer politiske avveininger, forelegges bystyret. Denne saken forelegges bystyret både fordi departementet foreslår regler som innskrenker det kommunale selvstyret og fordi de materielle bestemmelsene i forslaget ikke i tilstrekkelig grad løser oppgavene etter hensikten.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret i Bergen anser gjeldende finansforskrift som dekkende for å regulere den finansielle risiko en kommune kan påta seg.

Bystyret i Bergen ber Kommunal – og regionaldepartementet om å omarbeide utkastet til ny finansforvaltningsforskrift i samsvar med sakens premisser.

Bystyret i Bergen ber departementet utarbeide en veileder som kommunene kan bruke i arbeidet med finansreglementer.

Monica Mæland
byrådsleder

Christine B. Meyer
byråd for finans, konkurranse og omstilling

Saksutredning:

I fjor ble det avdekket at i alt åtte kommuner hadde tapt enorme beløp gjennom lånefinansierte investeringer i utenlandske verdipapirer. Samlede tap kan, i følge professor Thore Johnsen ved Norges Handelshøyskole, overstige en milliard kroner. Sju av disse kommunene hadde en del inntekter knyttet til kraftproduksjon. Fem av kommunene var små, men listen omfattet også større kommuner som Narvik, Rana og Haugesund. Kommunal – og regionaldepartementet (KRD) konkluderte med at kommunene hadde brutt kommuneloven på vesentlige punkter. KRD gikk heller ikke fri for kritikk. I brev fra lovavdelingen i Justisdepartementet ble det konkludert med at KRD hadde gitt uriktig fortolkning av kommunelovens § 50.

I november 2007 ba KRD fylkesmennene om tilbakemelding om andre kommuner kunne ha inngått lignende avtaler som de åtte Terra kommunene. Kommunalministeren ba også kommunene om å gå gjennom finansreglementene og porteføljene sine og sjekke at reglementet var i samsvar med kommuneloven samt at disposisjonene var i samsvar med reglementet. Bergen kommune er ikke kjent med at det er avdekket vesentlige avvik i løpet av den tid som er gått. Så langt kan en konkludere med at alle fylkeskommuner og de resterende 423 primærkommuner i Norge ikke har begått tilsvarende lovbrudd som Terra kommunene.

Kommunalministeren varslet tidlig om at reaksjonen på lovbruddene ikke var å iverksette sanksjoner mot lovbruterne, men innføre nytt regelverk. Det første tiltaket var å endre kommuneloven § 48 slik at kommuner i særlige tilfeller kan gis tillatelse til å fordele regnskapsmessig underskudd over ti år. Tidligere var grensen fire år. Forslaget var ikke ute til høring før det ble lagt fram for Stortinget.

Av de åtte kommunene har sju fått tildelt skjønnstilskudd i 2008.

Kostratall fra 2007 viser at seks av kommunene hadde astronomiske underskudd i forhold til folketallet. Den som var verst stilt, var Hattfjelldal med et underskudd på 114,8 mill fordelt på 1.463 innbyggere. Dette tilsvarer kr 78.483,- pr innbygger. Hadde Bergen kommune hatt tilsvarende underskudd pr. innbygger, ville fjoråret gitt et regnskapsmessig resultat på minus 19,4 milliarder kroner. Det er derfor svært overraskende at bare to av disse kommunene er registrerte i ROBEK registeret. (jf. KRDs pressemelding av 10.9.08 inkl. vedlegg.)

Forholdet til det kommunale selvstyret:

Det neste tiltaket fra KRD sin side er å foreslå ny forskrift om finansforvaltning. Den tilhørende lovbestemmelsen i kommuneloven § 52 er uendret. I pressemeldingen som fulgte med utkastet til forskrift, blir det klarlagt at forslaget innebærer en innstramming i regelverket og mindre rom for å kunne utøve lokalt skjønn. Dette står i motsetning til pressemeldingen fra mars 2001 som fulgte den gjeldende forskriften. Av den går det fram at KRD ønsket å gi kommunene større frihet enn før så fremt en unngikk vesentlig finansiell risiko. Konklusjonen er at de åtte Terra kommunenes brudd på gjeldende regelverk ikke medfører sanksjoner mot disse, men redusert rom for kommunalt selvstyre også for alle de andre kommunene som ikke brøt regelverket. Bergen kommune anser derfor forskriftsutkastet som en overreaksjon og lite tjenlig innskjerping overfor lovlydige kommuner.

KRD sitt forslag til forskrift er svært detaljert når det gjelder regler knyttet til forvaltning av langsiktige finansielle midler. For de fleste kommuner betyr imidlertid god gjeldsforvaltning

langt mer for kommunens driftsbudsjett og driftsresultat. Bergen kommune har ikke langsiktige finansielle midler i sin balanse.

Forskriftsutkastet og merknadene er mer detaljerte enn gjeldende forskrift. Det er foretatt en mengde presiseringer og nye formuleringer, men som regel uten at det materielle innholdet i bestemmelsene er nevneverdig endret. Likevel er det noen endringer som bør nevnes:

- a) Finansreglementet skal vedtas minst en gang i hver kommunestyreperiode.
- b) Reglementet skal baseres på kommunens egen kunnskap.
- c) Reglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen i å ta vesentlig finansiell risiko i sin finansforvaltning.
- d) Regler for å avsløre avvik fra finansreglementet og rutiner for rapportering av avvik.
- e) Utførlige regler for innholdet i rapporteringen til kommunestyret.

Vurdering:

KRD sine målsettinger er gode, men ikke alle forslag virker like gjennomtenkte. Derfor kommenteres først de fem punktene som tidligere er nevnt.

- a) Bergen kommune støtter forslaget om at finansreglementet bør legges fram til bystyrebehandling minst en gang i hver kommunestyreperiode.
- b) Det bør være unødvendig å forskriftsfeste at reglementet skal baseres på kommunens egen kunnskap. Både kommuner med parlamentarisme og uten parlamentarisme har etter kommuneloven plikt til å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. En skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Dette gjelder for all kommunal forvaltning - uansett fagfelt. På denne bakgrunn bør det være det en selvfølge at kommunen avstår fra investeringer den mangler kunnskap om. (jf. kommuneloven § 20.2 og § 23.2)
- c) Regelverket i seg selv hindrer neppe kommuner i å gjennomføre handlinger som bryter med bestemmelser i forskriften. Selv om departementet mistolket § 50 i kommuneloven kunne ikke regelverket hindre de åtte Terra kommunene å gå på store tap. Tapene var trolig en konsekvens av manglende respekt for regelverket kombinert med manglende kunnskap, særlig når det gjaldt finansiell risiko. Den interne kontrollen var dessuten fraværende. Etter Bergen kommunes syn vil departementets forslag neppe forhindre at lignende situasjoner kan oppstå i framtiden. Bergen kommune ber departementet å vurdere forskriftsutkastets § 3 med tilhørende merknader på nytt.
- d) For å sikre at regelverket følges er en avhengig av gode kontrollrutiner for å sjekke at forvaltningen er forsvarlig og i samsvar med lov og regelverk.
- e) Kommunestyrets tilsynsansvar er fastlagt gjennom kommuneloven § 76. Også av den grunn blir rapportering en naturlig del av finansforvaltningen. Rapporteringens form, innhold og hyppighet må være tjenlig slik at kommunestyret kan oppfylle sine tilsynsplikter. Bergen kommune er enig med departementet i at ordinær rapportering skjer i forbindelse med tertialrapporter, regnskap og årsrapport for finansforvaltningen. I tillegg bør det være muligheter for ekstraordinær rapportering.

Dette er i samsvar med gjeldende praksis. Bergen kommune støtter følgende departementets synspunkter i forskriftsutkastets § 6 med tilhørende merknader.

Departementet foreslår i § 7 svært detaljerte regler for rapporteringens innhold. Dette er neppe tjenlig å fastsette i en forskrift. I stedet bør det utarbeides en veileder som grunnlag for finansreglement. Finansreglementet kan på dette grunnlaget tilpasses lokale forhold i den enkelte kommune. Det er god erfaring med statlige veiledere innenfor andre kommunale forvaltningsområder.

Kommunestyret selv bør vedta rapporteringens form og innhold og dessuten foreta konkrete vedtak i forhold til rapportene. (En kan gjerne vurdere om fylkesmennene bør få kopi av både regelverk og rapporter slik at mulighetene for lovlighetskontroll av vedtak blir reell.) Departementets forslag kan være et godt råd til kommunene når det gjelder rapportering av kommunens finansplasseringer i verdipapirmarkedet, siden disse er bokført til laveste verdi av kjøpspris eller markedsverdi. For øvrige finansielle aktiva, som f. eks utlån, er det langt fra sikkert at forslaget passer.

Forslaget i sin helhet er dessuten neppe brukbart for rapportering av gjeldsposter. Departementet foreslår at markedsverdien av gjelden rapporteres minst tre ganger årlig. Av regnskapstekniske grunner er dette lite tjenlig for kommunene. I motsetning til en del private bedrifter bokfører ikke kommunene løpende markedsverdiendringer av gjelden i sitt driftsregnskap. Det skjer heller ikke verdimessige oppskrivninger på de eiendommer som finnes i kommunens balanse så sant det ikke er foretatt en påkostning av eiendommen. Regnskap og budsjett er orientert mot finansielle strømmer og ikke mot endringer i markedsverdier av aktiva eller passiva i balansen. Kommunen bokfører og budsjetterer renter og avdrag og andre driftsutgifter.

Et tenkt eksempel på en konsekvens av departementets forslag: Alle kommuner i Norge har tatt opp lån fra Husbanken til finansiering av utlån etter boligsosiale kriterier. Dersom kommunen har tatt opp lån til fast rente og alle markedsrentene deretter øker, vil verdien av kommunens gjeld falle. Kommunen kan innløse gjelden til underkurs, og refinansiere lånebeløpet til flytende rente. Etter Husbankens regelverk benyttes underkursen til ekstraordinært avdrag som i følge kommunale regnskapsforskrifter skal inntektsføres i investeringsregnskapet. Fordi markedsrentene har økt, refinansieres lånet til høyere rente enn før. Selv om de framtidige avdragene reduseres litt som følge av underkursen, økes rentebelastningen. Å utnytte verdifallet av gjelden til refinansiering kan derfor medføre høyere belastning i driftsregnskapet i den kommende økonomiplanperioden. Å utnytte den "papirgevinst" som oppstår ved at markedsverdien av gjelden faller, kan følgelig medføre lavere driftsramme. Det er derfor viktig at det er samsvar mellom forskriftene for finansforvaltning, budsjettering og regnskapsføring. Manglende samsvar kan medføre at finansforvaltningsregelverket ikke gir de folkevalgte godt nok beslutningsgrunnlag. Bergen kommune ber departementet å vurdere forskriftsutkastets § 7 med tilhørende merknader på nytt.

Andre svakheter i departementets forslag

Utkastet til forskrift skiller mellom forvaltning av likviditet og forvaltning av langsiktige aktiva som ikke er beregnet for driftsformål. Skillet i forskriften mellom kortsiktige midler og langsiktige aktiva kan enkelte ganger være mindre reelt fordi langsiktige finansielle aktiva kan benyttes til finansiering av realinvesteringer. Dette reduserer lånebehovet. (Finansiering av investeringer ved hjelp av midler fra kapitalfrigjøring innebærer også finansiell risiko.) I

følge kommuneloven kan kommunestyret når som helst vedta slik finansiering gjennom å endre investeringsbudsjettet. Selv om en kommune er på ROBOK listen behøver et slikt vedtak ikke statlig godkjenning. Tidshorisonten for finansforvaltningen er minst like mye resultatet av endringer i økonomiske rammebetingelser og kommunestyrets samlede drifts- og investeringsvedtak, som av vedtak knyttet til finansforvaltning alene.

På kort sikt kan en også benytte midler som er beregnet for driftsformål til mellomfinansiering av investeringer inntil annen finansiering er på plass. I likhet med gjeldende forskrift mangler forskriftsutkastet helhetsperspektiv når det gjelder sammenhengen mellom lån og plasseringer. Dette kan imidlertid kommunene selv ta stilling til gjennom finansreglementet.

Slik §§ 44- 47 i kommuneloven er utformet, kan det også reises spørsmål i hvilken grad mange kommuner driver med likviditetsstyring i stedet for kapitalforvaltning. Økonomiplaner og budsjetter kan endres i hvert kommunestyremøte, mens kapitalforvaltning er avhengig av en definert tidshorisont og risikoprofil. Bergen kommune ber følgelig departementet å vurdere merknadene til forskriftsutkastets § 2 på nytt.

Krav om uavhengig kompetanse ved kvalitetssikring av reglement og rutinebeskrivelser for vurdering av risiko. (jf § 5 og 8 i utkastet til forskrift)

Departementet foreslår at uavhengig kompetanse skal vurdere om kommunens finansreglement i legger rammer for finansforvaltning som er i tråd med kommunelovens regler og finansforvaltningsforskriften. Uavhengig kompetanse skal også vurdere rutinebeskrivelsene for vurdering av finansiell risiko. Disse bestemmelsene er ikke vesensforskjellig fra det som står i § 5 i den gjeldende forskriften. Kravet om uavhengig kompetanse var ikke til hinder for at finansskandalen i de åtte Terra kommunene fikk utvikle seg. Det vil være langt bedre dersom departementet utarbeider en omfattende veileder som grunnlag for kommunenes finansreglementer enn om uavhengig kompetanse skal gå fra kommune til kommune med ”hjemmesnekrede løsninger.” Dette er ikke bare et kostnadsspørsmål for den enkelte kommune, men også et kompetansespørsmål knyttet til kvaliteten av arbeidet til de som leies inn for å utføre oppgavene. Bergen kommune ber departementet å vurdere forskriftsutkastets § 5 og 8 med tilhørende merknader på nytt.

Sluttkommentar

Som nevnt bør utkastet til forskrift ses i sammenheng det øvrige regelverk for kommuners økonomiforvaltning. Her behøves muligens mer utredning for å sikre fullt samsvar. Bergen kommune ber derfor om at ikrafttredelsestidspunktet utsettes til dette er gjort og til det er laget en veileder som grunnlag for finansreglementet i kommunene. Bergen kommune har for øvrig ingen kommentarer til § 1, og § 4 i forskriftsutkastet.

Finansforvaltning utgjør ikke bare en beskjeden del av kommunal forvaltning, men også en mindre del av økonomiforvaltningen i kommunene. Gjeldende forskrift har fungert i noen år og bl.a. hindret kommuner i å påta seg vesentlig risiko. Å forskriftsbestemme hyppig og omfattende rapportering for finansforvaltning vil i verste fall kunne ta bort noe av oppmerksomheten omkring andre og mer risikoeksponerte forhold i kommunenes virksomhet.

Vedlegg: Utkast til forskrift og brev fra KRD