

Kommuners økonomiforvaltning

Definisjon av økonomiforvaltning

Det er vanskelig å gi en uttømmende definisjon av begrepet «økonomiforvaltning». I RSK 301 er det gitt følgende definisjon:

*Forvaltning - aktivitet som bevarer, forbedrer og øker kommunens verdier.
Økonomiforvaltningen – i hovedsak områder som angitt i kommunelovens kapittel 14 Økonomiforvaltning og kapittel 15 Selvkost.*

Antakelig er denne for snever, da forvaltning også vil dreie seg om bruken av kommunenes økonomiske midler, noe som tilsynelatende går utover «bevare, forbedre og øke».

En avgrensning til de relevante delene av kommuneloven, dvs. femte del bestående av kapittel 14, 15 og 16, er en aktuell tilnærming. Men det inkluderer ikke nødvendigvis andre lover og regler med betydning for kommunens økonomiforvaltning. Andre lover og regler som kan være å anse som en del av økonomiforvaltningen omfatter bl.a.

- Offentlige anskaffelser
 - Lov om offentlige anskaffelser
- Offentlig støtte
 - EØS-avtalen
- Innfordring av krav
 - Tvangsfullbyrdelsesloven
 - Innkrevingsloven
- Særlovene med selvkosthemler
 - Forurensingsloven
 - Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg
 - Plan- og bygningsloven
 - Matrikkellova
 - Brann- og eksplosjonsvernloven
 - Havne- og farvannsloven

Kort om innholdet i bestemmelsene om kommunenes økonomiforvaltning

Kapittel 14 Økonomiforvaltning

Overordnede bestemmelser § 14-1 til § 14-3

Grunnleggende krav § 14-1. En såkalt fanebestemmelse som i forarbeidene er uttalt at ikke er egnet som grunnlag for lovlighetskontroll:

- Forvalte økonomien slik at økonomisk handleevne blir ivaretatt over tid
- Ha samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets utvikling
- Krav om å forvalte finansielle midler og gjeld uten å ta vesentlig finansiell risiko og med fokus på god likviditet.

§ 14-2 angir hva som kommunestyret selv skal vedta. Dvs. at det ikke kan delegeres til andre å fatte disse vedtakene.

- Økonomiplan og årsbudsjett
- Årsregnskapene og årsberetningene
- Finansielle måltall
- Økonomireglement
- Finansreglement

§ 14-3 regulerer behandlingsmåten for økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning

- Økonomiplan og årsbudsjett fastsettes før årsskiftet
- Årsregnskapene og årsberetningene skal fastsettes senest 30. juni.
- Formannskapet innstiller
- KU uttaler seg om årsregnskapene og årsberetningene
- Regler om offentliggjøring av budsjettforslag
- Regler om innsending av økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskaper, årsberetninger og revisjonsberetninger og kontrollutvalgets uttalelser til departementet (kommunene sender til statsforvalter).

Nærmere bestemmelser om økonomiplan og årsbudsjett § 14-4 og § 14-5

Skal vise

- kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger
- målene og premissene som økonomiplan/årsbudsjett bygger på
- vise utvikling i økonomi, gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser

Krav til **budsjettbalanse**. Dvs. at det ikke er anledning til å budsjettere med underskudd. De utgiftene som føres opp i budsjettet skal ha dekning i de inntektene som føres opp og midler kommunen har avsatt tidligere.

Budsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer, herunder administrasjonen. Det er kun kommunestyret selv som kan endre budsjettet.

Det er likevel ikke til hinder for at et underordnet organ kan foreta en ytterligere fordeling av en bevilgning, innenfor den rammen kommunestyret har gitt, eller omfordele en driftsbevilgning til investeringsformål.

Nærmere bestemmelser om årsregnskap og årsberetning § 14-6 til § 14-8

Det skal avlegges egne årsregnskap for

- a) kommunekassen
- b) hvert kommunalt foretak (KF)
- c) annen virksomhet som er en del av kommunen som rettssubjekt, og som skal ha eget årsregnskap
 - i. kommunale oppgavefellesskap (KO) og interkommunale politiske råd (IPR) – unntak for KO/IPR med forventede inntekter under 5 millioner.
 - ii. lånefond
- d) samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet – konsolidert årsregnskap

Kommuner skal utarbeide årsberetning for kommunens samlede virksomhet. I tillegg skal det utarbeides egen årsberetning for hvert kommunalt foretak.

Videre skal alle KO/IPR som er egne rettssubjekt avlegge eget årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. Disse vedtas av samarbeidets representantskap.

Handlingsregler i kommuneøkonomien § 14-9 til § 14-12

Disse bestemmelsene, sammen med bestemmelsene om lånefinansiering og avdrag, regulerer det som ofte omtales som kommuneøkonomiens handlingsregler.

- *Skille mellom drift og investering*
 - Utgifter til drift skal føres i økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet og kan bare finansieres av løpende inntekter.
- *Balansekrav*
 - All bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler. Dvs. at det ikke kan budsjetteres med underskudd. Med årets tilgang på midler menes årets inntekter samt avsatte midler fra tidligere år. Det skal også budsjetteres med inndekning av tidligere års merforbruk.
- *Krav til inndekning av merforbruk*
 - Et merforbruk (underskudd i driftsregnskapet) skal som hovedregel dekkes inn året etter det oppsto, eller det andre året dersom det ikke lar seg gjøre. Kan i særlige tilfeller vedta inndekning over maksimalt fire år. Departementet kan godkjenne enda lengre inndekningsperiode.
 - Et udekket beløp i investeringsregnskapet skal dekkes inn året etter at det oppsto.
 - Egne krav til inndekning av merforbruk i KF/KO/IPR. Enheten skal dekke inn selv første året. Det enheten ikke klarer å dekke inn selv, må kommunen overføre til enheten.

Finans- og gjeldsforvaltning § 14-13

Krav om eget reglement for finans- og gjeldsforvaltningen, som fastsettes av kommunestyret. Skal ha bestemmelser:

- Som hindrer kommunen fra å ta vesentlig finansiell risiko
- Som sikrer at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall
- Om avkastningskrav for finansforvaltningen

Krav om rapportering til kommunestyret minst to ganger i året i tillegg til en årsrapport.

Krav om dokumentasjon av at avtaler ikke innebærer vesentlig finansiell risiko.

Låne- og avdragsbestemmelser § 14-14 til § 14-18

Utgjør sammen med balansekravet, krav om underskuddsdekning og skillet mellom drift og investering det som omtales som handlingsreglene i kommuneøkonomien.

Kommuner kan ikke ta opp lån utover de formål som er angitt i loven eller i annen lov. Videre skal tiltaket som skal finansieres komme frem av budsjettet og lånet skal være innenfor de rammer kommunestyret har fastsatt, f.eks. i finansreglementet.

Kommuner kan låne til

- Egne investeringer
- Kjøp av alle aksjer i eiendomsselskap
- Tilskudd til annen kommunes eller kommunalt eid selskaps investeringer innenfor et lovpålagt område
- Innfrielse av kausjoner
- Videre utlån dersom mottaker skal benytte lånet til investeringer og ikke driver næringsvirksomhet. Vanligst er startlån gjennom Husbanken. For andre videreutlån gjelder også at det ikke skal medføre vesentlig økonomisk risiko for kommunen.
- Investeringer i kirkebygg (hjemlet i trossamfunnsloven) og gravplasser (hjemlet i gravplassloven)
- Likviditetslån/driftskreditt

Lån til egne investeringer mv. (utenom likviditetslån og videreutlån) skal avdras årlig med et beløp som minst tilsvare størrelsen på kommunens avskrivninger i regnskapsåret, justert for forholdet mellom størrelsen på lånegjelden og størrelsen på kommunens avskrivbare anleggsmidler. Litt forenklet tilsvare dette avskrivninger på lånefinansierte investeringer. Omtales som **minimumsavdrag**.

Garantier § 14-19

Regulerer når kommuner kan gi økonomiske garantier overfor andre. Forbud mot garantier som

- Innebærer vesentlig økonomisk risiko
- Gjelder næringsvirksomhet

Garantier over et visst beløp (nærmere regulert i forskrift) må godkjennes av departementet/statsforvalter.

Regler om pantsetting, overdragelse av skattekrav og motregning § 14-20 til § 14-22

Kommuner kan ikke pantsette sine eiendeler eller overdra krav på skatter og avgifter. Den som skylder skatt, avgift eller gebyr til en kommune kan ikke gjøre opp det med motregning, uten samtykke fra kommunen. Banker kan ikke motregne mot innestående på bankkonto uten samtykke fra kommunen.

Kapittel 15 Selvkost

For en rekke kommunale betalingstjenester utgjør kostnadene ved å produsere tjenesten – kommunens selvkost – en øvre grense for hva kommunen kan ta i gebyr for å utføre tjenesten. For noen tjenester er det også krav om at gebyrene skal dekke selvkost. Hjemmelsgrunnlaget for de ulike tjenestene hvor brukerbetalingen er begrenset til selvkost (selvkostområder) finnes i ulike særlover og -forskrifter.

Kommuneloven regulerer på sin side hvordan kommunens samlede selvkost for et tjenesteområde skal beregnes. Samlet selvkost er definert som *merkostnaden ved å produsere tjenesten*.

Loven fastsetter videre noen generelle prinsipper, mens nærmere regulering i gitt i egen forskrift.

Kapittel 16 Kommunenes og fylkeskommunenes rapportering til staten

Kapittelet gir bestemmelser om kommuners rapporteringsplikter til staten. Det er først og fremst KOSTRA-rapporteringen som er av interesse når det gjelder økonomiforvaltning.

KOSTRA-rapportering § 16-1

Kommuner skal rapportere opplysninger om økonomi, ressursbruk og tjenester til bruk i nasjonale informasjonssystemer (KOSTRA). Nærmere detaljer om rapporteringen er gitt i egen forskrift og tilhørende veiledere fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og Statistikk Sentralbyrå (SSB).

Kommunalt rapporteringsregister § 16-2

Rapporteringsregisteret skal gi en oversikt over rapporteringsplikter som staten ved lov eller vedtak har pålagt kommuner og fylkeskommuner.

Definisjoner

Økonomisk handleevne – Grunnlaget for at kommunene kan yte et godt tjenestetilbud, og for at kommunestyret kan utøve lokal politikk. Begrepet løfter fram idealet om langsiktig økonomiforvaltning. I alminnelighet handler økonomiforvaltningen om at kommunen selv legger til rette for å kunne utøve sine oppgaver på beste måte samtidig som man ivaretar eget handlingsrom, både i dag og i fremtiden. Nøye prioriteringer, jevnlig oppfølging av budsjettet, egenfinansiering av investeringer, planmessig vedlikehold av eiendom og håndtering av risiko er noen stikkord

Vesentlig finansiell risiko – Dekker alle former for finansiell risiko, så som kredittrisiko, kursrisiko, renterisiko, likviditetsrisiko osv. Vurderingen av om det foreligger vesentlig finansiell risiko, må baseres på den enkelte kommunes økonomiske stilling. Vurderingen må gjøres i lys av at finans- og gjeldsforvaltningen skal sikre det økonomiske grunnlaget for å ivareta kommunenes oppgaver, og i lys av at kommuner til enhver tid må være i stand til å kunne dekke sine betalingsforpliktelser.

Finansielle måltall – Politiske målsettinger for kommunens økonomiske utvikling. Skal være et hjelpemiddel i den langsiktige styringen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi.

Økonomireglement – Nærmere regler for kommunens økonomiforvaltning. Sentrale temaer i et økonomireglement vil eksempelvis være interne regler som bidrar til god økonomistyring og måloppnåelse, forsvarlig og effektiv økonomiforvaltning, regeletterlevelse og et godt beslutningsgrunnlag for politikerne.

Finansreglement – Regler for kommunens finans- og gjeldsforvaltning. Dvs. om hvordan kommunens midler skal plasseres i finansmarkedet, hvordan gjeldsporteføljen skal settes sammen, bruk av finansielle instrumenter til styring av renterisiko, og så videre. Nærmere krav til innholdet i finansreglementet er gitt i § 14-13

Balansekrav – Forbud mot å budsjettere med underskudd. De utgiftene som føres opp i budsjettet skal ha dekning i de inntektene som føres opp og midler kommunen har avsatt tidligere.

Kommunekassen – De delene av kommunens virksomhet som ligger under kommunedirektørens ansvar

Kommunalt foretak (KF) – Del av kommunens virksomhet organisert med eget styre og egen daglig leder etter bestemmelsene i kommuneloven kapittel 9.

Kommunalt oppgavefellesskap (KO) – Interkommunalt samarbeid organisert etter reglene i kommuneloven kapittel 19. Kan enten være eget rettssubjekt eller inngå i kontorkommunen som rettssubjekt.

Interkommunalt politisk råd (IPR) – Interkommunalt samarbeid organisert etter reglene i kommuneloven kapittel 18. Kan enten være eget rettssubjekt eller inngå i kontorkommunen som rettssubjekt.

Lånefond – Egen regnskapsenhet i kommunen for å håndtere eksterne låneopptak og interne utlån til de regnskapsenheter som foretar investeringene. Kun en håndfull kommuner har lånefond i dag.

Konsolidert årsregnskap – Samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet. Består av årsregnskapene for kommunekassen, kommunale foretak, kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd som ikke er egne rettssubjekt og lånefond.

Handlingsregler – Kommunelovens bestemmelser som økonomiforvaltning som skal støtte opp under målet om at kommunene skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Handlingsreglene omfatter kravet til økonomisk balanse i drift og investering, skillet mellom drift og investering, begrensningene i bruk av lånemidler og kravet til årlige avdrag.

Merforbruk – Underskudd i driftsregnskapet. Oppstår når utgiftene i et regnskapsår er høyere enn inntektene og kommunen heller ikke har tilstrekkelig med avsatte midler (disposisjonsfond) til å dekke inn utgiftene.

Udekket – Underskudd i investeringsregnskapet. Oppstår når kommunen ikke har tilstrekkelig med lånemidler, inntekter i investeringsregnskapet eller andre finansieringskilder til å finansiere årets investeringsutgifter.

Minimumsavdrag – Minstekrav til hvor mye kommunen skal betale i avdrag på sine innlån. Tilsvaret størrelsen på kommunens avskrivninger i regnskapsåret, justert for forholdet mellom størrelsen på lånegjelden og størrelsen på kommunens avskrivbare anleggsmidler.

Garantier – Omfatter kausjoner og annen økonomisk garanti. Kausjoner er tredjemannsgarantier for andres gjeld i form av simpel kausjon eller selvskyldnerkausjon. Med annen økonomisk garanti siktes det til selvstendige garantier. Egengarantier, dvs. kommunens garanti for egen ytelse, omfattes ikke.

Selvkost – Kommunens merkostnad ved å produsere en tjeneste. Omfatter direkte og indirekte driftskostnader og direkte og indirekte kapitalkostnader.

KOSTRA – Kommune-Stat-Rapportering. Nasjonalt informasjonssystem med opplysninger om økonomi, ressursbruk og tjenester i kommunene.