

# Innst. O. nr. 82

(1999-2000)

## Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.

Ot.prp. nr. 43 (1999-2000)

Til Odelstinget

### 1. SAMMENDRAG

#### 1.1 Hovedinnhold

I proposisjonen legger Kommunal- og regionaldepartementet fram forslag til endringer i kommuneloven, i hovedsak knyttet til reglene om økonomisk planlegging og forvaltning. Departementets forslag til lovendringer bygger på et utredningsarbeid departementet selv har forestått, og som har vært gjenstand for en omfattende høringsrunde. I sitt utredningsarbeid bygget departementet også på en rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunenes Sentralforbund (KS) og Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteoppkreving (NKK). Rapporten, som omhandlet kommunelovens budsjett- og økonomiregler, fulgte som vedlegg til høringsdokumentet fra departementet.

Når det gjelder regler om økonomisk planlegging og forvaltning, både i kommuneloven av 1992 og i lov om interkommunale selskaper av 1999, ble eldre lovgivning i hovedsak videreført. Departementet har i det foreliggende lovforslaget nøye vurdert muligheten for å forenkle gjeldende regelverk. Dette gjelder blant annet statlig kontroll og regler om årsbudsjett og økonomiplan. Departementet mener slike planer bør bli enklere å forstå for folkevalgte og allmennheten.

Departementet har i tillegg vært opptatt av å tilpasse regler om økonomiforvaltning til utviklingstrekk i samfunnet, slik at reglene framstår som konsistente og som hensiktsmessige for kommunesektoren.

Et utkast til endringer i kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning ble sendt ut på bred høring 19. juli 1999. Ved høringsfristen var det kommet inn rundt 140 uttalelser til departementet, hvorav 45 fra kommuner og 15 fra fylkeskommuner.

#### 1.2 Bakgrunn for lovrevisjon

Innenfor kommunal sektor har det de siste 10 år skjedd en betydelig utvikling. Kommuneloven av

1992 må antas å ha medvirket til endringer i den kommunale organisering, nye driftsformer er etablert og nye styringsmodeller er introdusert. Hensikten med endringene er å finne i behovet for en mest mulig demokratisk og effektiv kommuneforvaltning.

Departementet varslet i kommuneøkonomiproposisjonen for 1998 (St.prp. nr. 61 (1996-1997)) en gjennomgang av kommunelovens økonomibestemmelser. Det var flere årsaker til dette:

- Et generelt behov for å vurdere reglenes hensiktsmessighet med jevne mellomrom.
- Departementet hadde i 1992 varslet en vurdering av de(t) grunnleggende budsjett- og regnskapsprinsipp(er) for kommunesektoren.
- Kommunenes Sentralforbund (KS) og daværende Norges kemner- og kommunekassererforbund (NKK) hadde nedsatt en arbeidsgruppe for å vurdere kommunelovens budsjett- og økonomiregler. (Arbeidsgruppen la fram sin rapport i 1998.)
- Departementet hadde i 1994 tatt initiativ til rapporteringsprosjektet KOSTRA, det omfattende utviklingsprosjektet om kommunal rapportering. Gjeldende krav til oppstillinger av årsbudsjett og årsregnskap legger betydelig vekt på statistiske behov.

#### 1.3 Økonomisk styring i offentlig forvaltning

Departementet viser til at mål- og resultatstyring er viktig for å kunne ivareta prinsippet i kommunelovens formålsbestemmelse om optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser med sikte på å kunne gi et best mulig tjenestetilbud. I gjennomgangen av økonomibestemmelsene i kommuneloven har departementet derfor lagt vekt på at bestemmelsene bør utformes slik at mål- og resultatstyring kan anvendes i kommunene. Dette gjelder særlig kommunelovens bestemmelser

om styringsredskap, det vil si årsbudsjett, årsregnskap, årsberetning, samt økonomiplan og KOSTRA.

Departementet peker på at økonomisk styring handler om å få til en best mulig forvaltning av virksomhetens ressurser. Formålet er å holde virksomheten innenfor de økonomiske rammer som er angitt.

I St.meld. nr. 23 (1992-1993) ble det slått fast at «Regjeringa vil leggje eit mål- og resultatstyringsperspektiv på utforminga av statlege verkemiddel». Det ble samtidig fastslått at dette vil bli gjort innenfor rammene av det kommunale selvstyret. Detaljert mål- og resultatstyring vil kun være en aktuell styringsform i forbindelse med nasjonale satsningsområder hvor retningslinjene for slik styring er klare. På øvrige områder må resultatrapportering være koplet mot de mer generelle målene for kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

KOSTRA-prosjektet ble igangsatt i 1994 som en direkte oppfølging av stortingsmeldingen. KOSTRA har som overordnet mål å bringe frem relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Ved hjelp av KOSTRA skal det skaffes et bedre grunnlag for oppfølging og vurdering av kommunenes ressursbruk og for sammenligninger kommunene imellom. Dette krever utvikling av gode indikatorer som illustrerer kommunenes prioriteringer, ressursbruk og tjenesteproduksjon.

Kommunelovens formålsbestemmelse legger vekt på hensynet til optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser med sikte på å kunne gi et best mulig tjenestetilbud. Departementet ser på mål- og resultatstyring som viktig for å kunne ivareta dette prinsippet, også internt i kommunesektoren.

Mål- og resultatstyring forutsetter at det formuleres resultatmål. Departementet erkjenner at det i kommunal virksomhet kan være vanskelig å finne gode objektive resultatmål.

I offentlig sektor legges det stor vekt på planlegging som styringsinstrument. Planer står i en særstilling blant de beslutninger kommunestyret og fylkesting skal fatte. Det er antatt at god planlegging vil lede til en bedre ressursutnyttelse. Planlegging som styringsinstrument må imidlertid bygge på resultatmålene for virksomheten. Dersom resultatmålene er uklare, vil selv ikke det beste planleggingsystem kunne sikre god styring.

Departementet ser det slik at mål- og resultatstyring har betydning for kommunestyrets rolle i den kommunale økonomistyringen. Kommunestyret vil som det overordnede organ i et system med mål- og resultatstyring ha som viktig oppgave å trekke opp hovedlinjene for virksomheten gjennom å fastsette resultatmål og hvilke økonomiske rammer disse skal realiseres innenfor. Mål- og resultatstyring vil kunne gi grunnlag for økt bruk av rammebudsjettering i kommunene. Departementet legger også til grunn at KOSTRA vil kunne bedre de folkevalgtes styring

gjennom å gi informasjon om produktivitet, prioritering og dekningsgrader.

I KOSTRA er det forutsatt at informasjonen om produktivitet, prioritering og dekningsgrader også vil gi grunnlag for bedre dialog mellom kommunene og innbyggerne. Denne informasjonen vil eksempelvis gi innbyggerne grunnlag for å stille spørsmål om hvorfor egen kommune bruker mindre ressurser på et tjenestemråde enn andre sammenlignbare kommuner.

## 1.4 Det kommunale budsjett- og regnskapssystem

### 1.4.1 Om krav til balanse mellom inntekter og utgifter i kommuneloven

Gjennom å innta krav til budsjettbalanse i kommunelovene, har staten lagt begrensninger på de utgifter den enkelte kommune kan pådra seg det enkelte år.

Et balansekrav innebærer at inntektene innenfor en avgrenset periode setter en rettslig ramme for hvilke økonomiske forpliktelser som kan pådras innenfor den samme periode. Stramheten i balansekravet kan vurderes ut fra hvilken tidsperiode kravet gjelder, og ut fra hvilke økonomiske forpliktelser kravet innbefatter. Et balansekrav som ser flere budsjettperioder i sammenheng vil være mindre stramt enn et balansekrav for det enkelte budsjettår. Likeens vil styrken i balansekravet reduseres dess flere unntak fra kravet om balanse som gis for typer av økonomiske forpliktelser.

Kommunelovens krav om budsjettbalanse er i dag knyttet til årsbudsjettet. Reglene er gitt i lovens §§ 46 nr. 2 og 48 nr. 1.

Departementet foreslo i høringsutkastet at det i kommuneloven fortsatt ble stilt krav om balanse mellom inntekter og utgifter innenfor en avgrenset periode. Departementet mente videre at kravet om balanse fortsatt burde relateres til årsbudsjettet. For det første vil hovedtyngden av kommunens inntekter være relatert til budsjettåret. Inntektsskatten kommuner mottar er skatt innbetalt for dette året. Likeens er rammetilskudd og øremerkede tilskudd fra staten relatert til kommunale tjenester det året tilskuddene utbetales. Det samme gjelder inntekter fra brukerbetaling som faktureres ut fra de kommunale tjenester samme år. De nevnte inntekter utgjør hovedtyngden av kommunens inntekter.

Av proposisjonen framgår det at departementet merket seg at et klart flertall av høringsinstansene finner å kunne slutte seg til et krav om balanse mellom inntekter og utgifter relatert til det enkelte budsjettår. Flere kommuner og fylkeskommuner peker på det uheldige i å «skyve problemene foran seg», slik et fravær av krav om årlig budsjettbalanse ville åpnet for. Enkelte av høringsinstansene er imidlertid urolige over de negative konsekvenser et slikt balansekrav i gitte situasjoner kan tenkes å få for tjenestetilbudet. Dette hensynet gjør at disse instansene i stedet foreslår å relatere balansekravet til økonomiplanperioden.

Departementet mener det er viktig at det kommunale tjenestetilbudet kan baseres på stabile rammebetingelser. Her har både staten og kommunene selv et ansvar. Etter departementets oppfatning er det ikke relevante forhold på inntektssiden som kan begrunne noen utvidelse av perioden for balanse mellom inntekter og utgifter.

Uønskede negative konsekvenser for det lokale tjenestetilbudet kan imidlertid unngås av kommunene selv, dersom kommuner prioriterer å opprettholde en økonomi hvor de har økonomisk handlefrihet. Departementet viser til at det i gjeldende kommunelovgivning ligger en oppfordring nettopp til å avsette midler, slik at kommunen har reserver som kan nyttes dersom det på utgiftssiden skjer uventede økninger.

Departementet ser det også som et problem å relatere et balansekrav til perioden for økonomiplanen, når denne omfatter to kommunestyreperioder. Dette vil svekke incitamentet til å avsette reserver for bruk senere år. Departementet mener dermed at de hensyn som ligger bak et krav til balanse mellom utgifter og inntekter best ivaretas ved å relatere kravet til budsjettåret.

#### *1.4.2 Om budsjett- og regnskapssystem for kommuner*

Departementet viser til at kommuner i dag nytter et budsjett- og regnskapssystem som bygger på andre prinsipper enn de private bedrifter og øvrige virksomheter som har regnskapsplikt etter regnskapsloven nytter seg av. De prinsipper kommuner nytter seg av, avviker også fra de prinsipper statsbudsjettet og statsregnskapet bygger på. Det er ikke gitt at kommuner bør basere sine regnskaper, og dermed også sine budsjetter, på andre prinsipper enn de som nyttes av private bedrifter, eller de staten nytter ved sin budsjettering og regnskapsføring. Valg av budsjett- og regnskapsprinsipper bør likevel ta utgangspunkt i virksomhetens karakter og eventuelle egenart. Om en finner at den kommunale virksomhet i sin karakter på vesentlige punkter avviker fra den statlige virksomhet og/eller den virksomhet som utøves i private bedrifter, kan det tenkes at det kommunale budsjett- og regnskapssystem bør avspeile nettopp dette forhold.

Kommunene fører et finansielt orientert regnskap i tråd med kommuneloven og budsjett- og regnskapsforskriftene. Kommuneregnskapet er arbeidskapitalorientert i og med at bevilgningsregnskapet skal vise all tilgang og anvendelse av midler. Arbeidskapitalen er lik differansen mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld. Det innebærer at kommuneregnskapet sier noe om kommunens evne til å dekke sine betalingsforpliktelser på kort og lang sikt.

Et grunnleggende regnskapsprinsipp i kommune-regnskapet er at regnskapet skal føres etter anordningsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at alle kjente utgifter/utbetalinger og inntekter/innbetalinger

i året skal tas med i bevilgningsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når regnskapene avsluttes.

Departementet vurderte i høringsutkastet om det også for norske kommuner bør foreslås en overgang til et resultatorientert budsjett- og regnskapssystem (kostnadsbasert). Ut fra en totalvurdering foreslo departementet imidlertid at dagens finansielle system beholdes som grunnstamme i det fremtidige kommunale budsjett- og regnskapssystem. Departementet pekte likevel på at konklusjonen ikke var opplagt, da det var fordeler og ulemper knyttet til de ulike systemer.

Departementet viser i proposisjonen til at et flertall av høringsinstansene har funnet å kunne slutte seg til at det finansielle budsjett- og regnskapssystem beholdes. De samme instanser er også enig i de forbedringstiltak departementet foreslår.

Departementet mener det er viktig at kommune-styret tar stilling til bruk av midler, uavhengig av om bruken gjelder den løpende drift eller investeringer. Det finansielle systemet ivaretar dette hensynet. Hensynet vil også kunne ivaretas av det resultatorienterte systemet, men da gjennom en særordning.

Oppsummeringsvis finner departementet at høringsrunden har avklart tre vesentlige innvendinger mot å videreføre et finansielt budsjett- og regnskaps-system:

- Fravær av avskrivninger åpner for en mindre effektiv ressursbruk.
- Fravær av avskrivninger gjør sammenligninger med anbud fra private vanskelig i en konkurranse-situasjon.
- Behandling av statlige tilskudd i det finansielle systemet kan gjøre tolkninger av regnskapsresultatet vanskelig.

Departementet drøfter innvendingene i proposisjonen og konkluderer med at det ikke er tilstrekkelig tungtveiende hensyn som taler for å innføre et resultatorientert budsjett- og regnskapssystem for kommunene. Departementet mener i stedet en bør søke å foreta justeringer i dagens finansielle system. Det vises her til kap. 4.4 i proposisjonen.

#### *1.4.3 Råd for «god kommunal regnskapsskikk»*

Kommuneloven § 60 nr. 9 gir departementet myndighet til blant annet å fastsette forskrift om regnskapsføring. Utover å hjemle adgangen departementet har til å gi forskrift, har loven selv ingen regler om regnskapsføring. Det er imidlertid antatt at lovens regler for innhold og oppstilling av årsbudsjettet, implisitt også får virkning for regnskapet. Det er derfor gitt felles forskrifter for årsbudsjett og regnskapsføring, «forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper» sist revidert 23. desember

1998. I forskriftene er det tatt inn særskilte bestemmelser om regnskapsføringen. Forskriftene skal i prinsippet gi mest mulig uttømmende regler for hvordan hendelser skal regnskapsføres. I tvilstilfeller skal spørsmålet forelegges departementet. Departementets tolkning vil i praksis fungere som en anbefaling om hvordan hendelsen skal regnskapsføres.

Det har til nå ikke eksistert standarder for hva som er god kommunal regnskapsskikk. Departementet ser et ubetinget behov for et uavhengig organ som kan fastsette standarder for «god kommunal regnskapsskikk». Dette er en forutsetning for at forskriftene som i dag mer detaljert regulerer den kommunale regnskapsføringen, kan erstattes av forskrifter som begrenser seg til å angi rammer og prinsipper.

Departementet har vurdert om alle bestemmelser om regnskapet bør tas inn i kommuneloven, som alternativ til å fastsette nærmere regler om regnskapet i forskrift. Departementet viser til at det er en innarbeidet praksis i kommunelovgivningen å gi utfyllende bestemmelser i forskrifts form. Når det gjelder grunnleggende regnskapsprinsipper mener departementet at slike bør fastsettes i loven. Dette innebærer at det vil være nødvendig med en lovendring dersom det vurderes som aktuelt å foreta endringer i de grunnleggende prinsipper. Dette vil sikre nødvendig stabilitet.

Departementet vil ta nødvendige initiativ til at et organ for å ivareta arbeidet med utviklingen av «god kommunal regnskapsskikk» nå kan etableres. Det vil kunne ta noen tid før et slikt organ er i funksjon, og standarder og anbefalinger etablert. Dette kunne talt for å vente med å ta prinsippet inn i loven. På den annen side ser departementet det som viktig at organet formelt sikres stor grad av legitimitet. I praksis vil organets legitimitet også bero på det faglige arbeidet organet utfører. Departementet mener på denne bakgrunn at prinsippet om «god kommunal regnskapsskikk» bør tas inn i loven nå. Departementet er klar over at dette må få konsekvenser for det fortolkningsarbeid som påhviler departementet som ansvarlig for regelverket. Det videre arbeidet med organisering og mandat for organ for «god kommunal regnskapsskikk», og tolkninger av regelverket om kommuneregnskapet vil derfor bli gjort i nært samarbeid med kommunesektorens organisasjoner.

#### *1.4.4 Om kapitalkostnader*

Å disponere bygninger, anlegg og varige driftsmidler har en kostnad. Det er vanlig å kalle denne kostnaden for kapitalkostnad. Kapitalkostnaden inndeles gjerne i to faktorer, avskrivningskostnaden og alternativkostnaden.

I det kommunale budsjett- og regnskapssystem er det kun stilt krav om å fremstille kapitalkostnader for bygninger, anlegg og utstyr som er lånefinansierte.

I høringsutkastet foreslo departementet å innføre obligatorisk krav om å fremstille avskrivningskostna-

der i kommuneregnskapet. Så vel metoder for fremstilling av avskrivningsgrunnlag som avskrivningssatser ble foreslått standardisert og basert på anerkjente metoder. Departementet foreslo imidlertid ikke noe krav om å gjennomføre ordinære finansielle avskrivninger i kommuneregnskapet. Forslaget innebar altså ingen plikt til å avsette av årets inntekter. Det er dermed tale om avskrivninger uten resultateffekt (kalkulatoriske avskrivninger).

Departementets forslag baserer seg på et antatt behov for en viss fleksibilitet i kommunene. Om avsetninger (avskrivninger) skal gjennomføres for investeringer som alt er finansiert med egne midler, kan derfor fortsatt baseres på lokal prioritering. Departementet ønsker selvsagt ikke å hindre at kommuner som ønsker det også foretar avsetninger (avskrivninger) ved egenfinansierte investeringer.

Med informasjonssystemet KOSTRA innføres obligatoriske krav om synliggjøring av avskrivninger i kommuneregnskapet. Dette vil forbedre den nasjonale kommuneregnskapsstatistikken i og med at regnskapstallene til kommunene vil bli mer sammenlignbare. Med avskrivninger er det mulig å se om en kommune bruker mer ressurser enn den har tilgang på i perioden, uavhengig av kommunens investerings- og finansieringspolitikk.

Departementet konstaterer at høringsinstansene er delt når det gjelder hvordan avskrivninger skal håndteres i det kommunale budsjett- og regnskapssystem.

Etter departementets oppfatning vil kravet om obligatorisk å beregne avskrivninger, være et viktig grep for å få til en mer korrekt sammenligning mellom kommunale og private anbud i en konkurransesituasjon. Etter departementets oppfatning vil ikke regnskapene kunne nyttes direkte ved vurdering av anbudene. Som Oslo kommunerevisjon påpeker i sitt hørings svar er det nødvendig å gå nærmere inn i grunnlagene for anbudene. Kravet om obligatorisk beregning av avskrivninger vil imidlertid kunne gjøre det betydelig enklere å slå fast om kapitalkostnadene eventuelt skulle være utelatt i et kommunalt anbud.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at beregning av årlige avskrivninger blir obligatorisk. Når det gjelder åpningsbalanse og nærmere metode for beregning av årlige avskrivninger anbefaler departementet at slike forhold løses gjennom forskrift og utviklingen av «god kommunal regnskapsskikk».

#### *1.4.5 Om avsetninger*

Kommunens inntekter kan brukes direkte i tjenesteproduksjonen det året de tas til inntekt, eller de kan stå ubrukt i påvente av å brukes i tjenesteproduksjonen i et senere budsjettår. Å la deler av inntektene stå ubrukt, altså å avsette inntektene, kan skyldes at slik avsetning er pålagt, eller være basert på kommunens eget behov.

Departementet foreslo i høringsutkastet at det ble tatt inn et særskilt krav om avsetninger når kommuner stiller garantier. På bakgrunn av høringsrunden har departementet kommet til at et slikt særskilt krav ikke bør tas inn i loven. I det forslag til lovbestemmelser som nå legges fram foreslås bestemmelser om nødvendige avsetninger i forbindelse med årsbudsjettet videreført. Kommunestyret skal i henhold til denne bestemmelse vurdere behov for avsetninger av hensyn til den økonomiske styringen av kommunen. Etter departementets oppfatning vil det være naturlig at også avsetninger av hensyn til mulige økonomiske tap tas med i en slik vurdering. Om, og i tilfelle med hvilke beløp avsetninger av hensyn til god kommunaløkonomisk styring skal gjennomføres, skal likevel som i dag bero på en vurdering fra kommunestyrets side.

På de øvrige punkter foreslår departementet at loven endres i tråd med forslagene i høringsutkastet. Dette innebærer at bestemmelsen om adgangen til å foreta avsetninger, jf. kommuneloven § 48 nr. 1, tas inn i bestemmelsen om årsbudsjettets innhold. Dagens kommunelovs § 48 nr. 2, vedrørende inntekter fra salg av fast eiendom m.v., foreslås opphevet.

Bestemmelsene i kommuneloven § 49 vedrørende håndtering av regnskapsmessig over- og underskudd foreslås tatt inn i ny bestemmelse om årsregnskapet. De særskilte reglene om inndekning av regnskapsmessig underskudd, jf. kommuneloven § 49 nr. 2, foreslås fylt ut i forskrift. I hvilke tilfeller inndekning av underskudd kan fordeles over lovens maksimale periode, eventuelt når særskilt inndekning ikke anses påkrevd, er spørsmål som departementet ser det som mest hensiktsmessig å regulere i forskriften.

### 1.5 Planlegging ut over året

Blant de saker kommunestyret skal fatte vedtak om, står kommunale planer i en særstilling. Gjennom fastsettelse av kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett avgjøres hvilke tiltak som skal gjennomføres de kommende år. I kommuneloven av 1992 ble økonomiplanen innført som et verktøy for å sikre den strategiske økonomiplanleggingen.

Etter kommuneloven § 44 nr. 1 skal økonomiplanen legges til grunn ved kommunens eller fylkeskommunens budsjettarbeid og øvrige planleggingsvirksomhet.

Departementet anser det som hevet over tvil at økonomiplanlegging har en egenverdi. Departementet går av den grunn i liten grad inn på spørsmålet om eventuelt å fjerne pålegget om utarbeidelse av økonomiplaner. Det har heller ikke fra kommunesektoren selv vært reist spørsmål om en slik endring. Spørsmålet er om dagens krav til form og innhold i økonomiplanen er hensiktsmessig og tilpasset formålet med planleggingen.

Departementet anser bestemmelsen om langsiktig økonomiplanlegging først og fremst som en måte å si-

kre at det skjer en rasjonell, forutseende og planlagt drift av kommunen. I den sammenheng er det vesentlig at kommunen søker å kartlegge bevegelsesrommet for handling. Kommuner som driver rasjonelt, vil selv kunne gjennomføre en planleggingsprosess som er tilfredsstillende ut fra målet om å utnytte ressursene best mulig. Reglene for økonomiplanlegging bør etter departementets oppfatning begrenses til hva som anses som nødvendig for å ivareta nasjonale hensyn. Dette gjelder hensynet til en demokratisk prosess, åpenhet mot kommunens egne innbyggere, og den økonomiske balansen på kort og lang sikt.

Departementet mener gjeldende regelverk er mer omfattende enn hva som kan anses nødvendig ut fra ovennevnte hensyn. Det stilles en rekke krav om obligatoriske oppstillinger på et relativt detaljert nivå. Ved en fortsatt vektlegging av formkravene til økonomiplanen vil en kunne risikere at dens betydning som premissleverandør for diskusjon, prioritering og styring reduseres.

Departementet foreslår derfor en betydelig forenkling av reglene knyttet til økonomiplanen, jf. forslag til endring av § 44. De detaljerte kravene i lovteksten foreslås forenklet, slik at det kun fastslås at kommunene skal ha en fireårig økonomiplan, som skal rulleres en gang i året, og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i denne perioden. Videre foreslår departementet at departementets hjemmel til å fastsette forskrift med nærmere regler om økonomiplanen fjernes.

Det nære forhold mellom kommuneplanen og økonomiplan kommer direkte til uttrykk i gjeldende kommunelov. Økonomiplanen, som en plan for kommunens egen virksomhet, bør være tett koplet mot kommuneplanen som en plan for kommunen som samfunn. Samordning av planer er vesentlig, og de foreslåtte forenklinger i kommunelovens regler om økonomiplan, vil kunne få positiv virkning på arbeidet med en bedre samordning av de to planer. Kommuner er i tillegg pålagt å utarbeide planer innenfor avgrensede områder av kommunens virksomhet. Departementet foreslår et tillegg i loven ved at de tiltak kommuner påtar seg gjennom vedtakelse av planer for avgrensede deler av kommunens virksomhet, skal innarbeides i økonomiplanen. Departementet mener at dette er nødvendig dersom økonomiplanen skal kunne fylle sitt formål.

### 1.6 Nærmere om årsbudsjettet og årsregnskapet

#### 1.6.1 Årsbudsjettet

Kommunestyret skal etter § 45 i kommuneloven innen årets utgang vedta budsjett for kommende kalenderår. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens inntekter i budsjettåret og anvendelsen av disse.

Departementet foreslår at kravet om at årsbudsjettet skal være realistisk videreføres.

Departementet viser til at oppstilling av årsbudsjettet må utformes slik at de samsvarer med de prioriteringer og fastsetting av inntektsrammer som må foretas av kommunestyret selv. Utformingen av kravene må være slik at de gir kommunestyret adgang til å drive en reell rammestyring av den kommunale virksomhet så lenge det har ivaretatt kravene om en helhetlig prioritering. Departementet foreslår at kommunestyrets bevilgningsvedtak og innstilling til slikt vedtak framstilles som egne oppstillinger, jf. lovforslagets § 46 nr. 4. Disse oppstillingene skal angi fordelingen av midler på virksomhetsområder i samsvar med den enkelte kommunes valgte organisering. Dette innebærer betydelige forenklinger i kravene til oppstilling av årsbudsjettet.

Departementet foreslår at det i tillegg til oppstilling over kommunestyrets bevilgningsvedtak, kan stilles krav om oversikter over inntekter og utgifter for kommunens samlede virksomhet, jf. lovforslagets § 46 nr. 3. Oversikten er ikke bindende, slik bevilgningsvedtaket er, men anses som nødvendige av hensyn til den totale oversikt og styring.

Departementet foreslår at bruttoprinsippet oppheves som et absolutt krav ved fastsettelse av årsbudsjettet, som følge av kommunelovens krav til at årsbudsjettet relateres til kommunestyrets eget vedtak. I de obligatoriske oppstillinger av kommunestyrets bevilgningsvedtak og forslag til slikt vedtak, kan det i de økonomiske rammer som tildeles underordnede organer gjøres fradrag for tilhørende inntekter, jf. lovforslagets § 46 nr. 1 annet punktum.

Departementet foreslår videre at kommunestyrets vedtak om årsbudsjett sendes departementet til orientering, jf. lovforslagets § 45 nr. 4. Det fullstendige årsbudsjett slik det framstår etter at underordnede organer har foretatt den nærmere fordeling, skal ettersendes.

Departementet understreker verdien av åpenhet i forvaltningen, og at det foregår en god dialog mellom den kommunale forvaltning og kommunens innbyggere knyttet til kommunale planer. Årsbudsjettet bør stå sentralt i denne dialogen som den sentrale plan for kommunens virksomhet det kommende året. Departementet vil anbefale kommuner å utarbeide redegjørelser om tjenestenes omfang og innhold i tilknytning til årsbudsjettet.

### *1.6.2 Nærmere om årsregnskapet og årsberetningen*

I gjeldende kommunelov er det ingen særskilt bestemmelse om kommunenes årsregnskap og årsberetning. Kommuneloven fastsetter kun en forskriftshjemmel i § 60 nr. 9.

Departementet foreslår at det tas inn en ny bestemmelse i kommuneloven om årsregnskapet og årsberetningen til kommunene, jf. lovforslagets § 48. Denne bestemmelsen fastslår at kommuner har regn-

skapsplikt, det vil si plikt til å utarbeide årsregnskap for hvert kalenderår, jf. lovforslagets § 48.

Departementet foreslår at gjeldende forskriftshjemmel i kommuneloven om regnskapsføring utvides til å gjelde årsregnskapet, årsberetningen og regnskapsføringen, jf. lovforslagets § 48 nr. 6. Dette innebærer en formalisering av gjeldende praksis.

Departementet foreslår også at det grunnleggende prinsippet om at det kommunale årsregnskapet skal være finansielt orientert fastslås i kommuneloven, jf. lovforslagets § 48 nr. 2 første punktum som fastsetter at årsregnskapet skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året og anvendelsen av disse. Se også lovforslagets § 46 nr. 1 og 3. Lovforslagets § 48 nr. 2 annet punktum innebærer at årsregnskapet skal føres etter anordningsprinsippet. Av lovforslagets § 48 nr. 3 siste punktum framgår det at årsregnskapet skal føres i overensstemmelse med god regnskaps-skikk.

Departementet foreslår at det fastsettes i kommuneloven at det i årsberetningen skal gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten og som ikke framgår av årsregnskapet, samt om andre forhold som er av vesentlig betydning for kommunen, jf. lovforslagets § 48 nr. 5.

## **1.7 Saksbehandlingsregler**

### *1.7.1 Innledning*

Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens samlede virksomhet for det kommende år. Økonomiplanen angir de økonomiske rammene for kommunens virksomhet de derpå følgende tre år. Det er derfor spesielt viktig at planene er sikret en grundig behandling i de kommunale organer før vedtak fattes.

### *1.7.2 Innstilling*

I proposisjonen foreslås det lovfestet at samtlige forslag til årsbudsjett og økonomiplan som er fremsatt i formannskapet, fremstilles i et samlet dokument som legges frem for kommunestyret, og for offentligheten til ettersyn. Når formannskapet har bedt om et fullstendig forslag fra administrasjonen, kan administrasjonens saksfremlegg sammen med formannskapets møtebok hvor de fremsatte endringsforslag fremgår, erstatte den samlede fremstilling av de forslag som er fremsatt av formannskapet. Det må i så fall angis hvilke av formannskapets medlemmer som stiller seg bak de ulike endringsforslag.

Et stort flertall av høringsinstansene har sluttet seg til eller ikke hatt merknader til departementets forslag.

### *1.7.3 Medvirkning*

Det er opp til de kommunale myndigheter om og i tilfelle hvordan man velger å integrere arbeidet med

økonomiplanen i den øvrige planlegging kommunen er pålagt eller selv velger.

Det kan være hensiktsmessig å samordne behandlingen av kommunens plandokumenter. Samordning vil bygge opp om behovet for helhetlig planlegging, hvor kommunen både som virksomhet og som samfunn blir mer tydeliggjort. For å oppnå samordning og forenkling er det viktig at regelverket for behandlingsmåten av økonomiplanen og kommuneplanen ikke blir utformet slik at det hindrer en integrering av de to plandokumentene for de kommuner som ønsker en slik integrasjon. For de kommuner som ønsker en plan som kun omhandler de økonomiske rammer og premisser for kommunens egen virksomhet, bør det fortsatt være anledning til å utarbeide selvstendige økonomiplandokumenter.

Departementet mener at det i loven ikke skal stilles krav om en dokumentamsordning av kommuneplan og økonomiplan. Kommunene må selv kunne velge hvordan de ønsker å organisere dette arbeidet ut fra lokale forhold, behov og lignende. Som både Kommunenes Sentralforbund og Oslo kommune har påpekt, vil lokale behov og praktiske muligheter variere bl.a. ut fra kommunenes størrelse og organisering. Særlig må det legges vekt på kommunenes praktiske mulighet til å planlegge sin økonomiske virksomhet innen knappe frister.

Uansett valg av prosess, må det imidlertid understrekes at intensjonen om best mulig informasjon og bred medvirkning må ivaretas på en hensiktsmessig måte.

Planlovutvalget skal også vurdere plan- og bygningslovens medvirkningsbestemmelser. Det er derfor naturlig at Kommunal- og regionaldepartementet vurderer kravet om en dokumentamsordning på nytt etter at utvalgets forslag foreligger.

#### *1.7.4 Vedtak*

I dagens kommunelov er voteringsreglene som knytter seg til kommunens årsbudsjett og økonomiplan, utformet på en måte som sikrer at årsbudsjettet og økonomiplanen kan vedtas innenfor de tidsrammer som gjelder. Vedtaket skal treffes med alminnelig flertall.

Dette regelverket kan imidlertid medføre at enkelte representanter og partier må stemme for forslag til årsbudsjett de ikke har hatt innflytelse over, og som de av prinsipielle grunner ikke ønsker å støtte.

Ved valg av voteringsregler for årsbudsjettet vil det være to hensyn som må avveies: legitimitet for årsbudsjettet og ivaretagelse av enkeltrepresentantenes mulighet for å uttrykke sitt prinsipielle syn.

Dagens system (alminnelig flertall med bundet annengangsvotering) setter i praksis krav til forhandlinger og kompromisser over partigrensene. Partiene og enkeltrepresentantene må i fellesskap utarbeide forslag det er mulig å enes om. Slik departementet ser

det, vil det innebære en svekkelse av budsjettprosessen om representantene og partiene kun kan fokusere på egne alternativer.

I høringsutkastet foreslo departementet ingen endringer i regelen om at et alminnelig flertall i kommunestyret og fylkestinget, forstått som mer enn halvparten av representantene, må stille seg bak vedtaket om årsbudsjett og økonomiplan. Departementet anså at planenes legitimitet er avhengig av et slikt flertall, og la i vurderingen større vekt på dette, enn på hensynet til enkeltrepresentantenes mulighet for å markere sitt prinsipielle syn. Erfaringer viser også at uten krav til en prosedyre som sikrer at kommunene får vedtatt et årsbudsjett, kan kommunene komme til å stå uten et budsjettvedtak. Dette må også ses på bakgrunn av presiseringen av de muligheter som ligger i delte innstillinger og forslaget om å bedre tilgjengeligheten til alternative forslag i plan- og budsjettprosessen.

Det er i høringsrunden ikke kommet frem behov eller ønske om endring av flertallsreglene ved budsjettvedtak. Departementet vil derfor opprettholde sitt forslag fra høringsutkastet. Dette innebærer at dagens regler om bundet annen gangs votering mellom de to av forslagene som fikk flest stemmer ved den første voteringen, foreslås opprettholdt.

#### *1.7.5 Budsjettkompetanse og delegasjon av budsjettkompetanse*

Rammene for delegasjon av budsjettmyndighet fremgår av kommuneloven § 45 nr. 2. «Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og vesentlige endringer i rammene for dette.»

Etter ordlyden innebærer bestemmelsen et delegasjonsforbud.

Departementet drøfter i proposisjonen spørsmålet om begrensninger i delegasjonsadgangen.

I høringsutkastet viste departementet til at årsbudsjett og økonomiplan er svært viktige styringsredskaper. Bruken av de sentrale styringsredskaper bør være gjenstand for bred politiske behandling. Det organ som har den bredeste politiske sammensetning er kommunestyret. Dette taler for at delegasjonsadgangen bør begrenses. Begrensninger i delegasjonsadgangen vil sikre at de direkte folkevalgte får anledning til å behandle og stemme over saken. Departementet pekte også på at en sperre mot å delegere den grunnleggende budsjettkompetansen kunne innebære en viss ansvarliggjøring av kommunestyret.

Departementets forslag i proposisjonen samsvarer med anbefalingen i høringsutkastet hvor kommunestyrets ansvar for årsbudsjettet ble presisert, altså en videreføring av dagens forbud mot delegasjon av den grunnleggende budsjettkompetansen til underordnede organer. Samtidig anbefales det at krav til årsbudsjettets innhold blir vesentlig forenklet. Årsbudsjettet som dokument vil med en slik modell uttrykke kommunens egne prioriteringer.

Når innholdet i årsbudsjettet forenkles blir behovet for delegasjon i budsjettsaker i svært liten grad antatt å være til stede. Kommuner som for egen del ønsker å utdype de ulike underordnede organers økonomiske fullmakter i forhold til kommunestyrets (ramme)bevilgninger, må ordne dette gjennom interne reglementer.

Høringsinstansene er positive til den klargjøring av innholdet i budsjettmyndighet, og til de regler for delegasjon av budsjettmyndighet departementet har foreslått i høringsutkastet.

Departementet har merket seg at høringsinstansene setter som premiss at utformingen av reglene om årsbudsjettets innhold skjer i tråd med den skisse som ble angitt i høringsutkastet. Departementet vil følge opp dette i arbeidet med forskrift om årsbudsjettet.

Forslaget åpner for at kommunestyret kan nettobudsjettere. Departementet antar at det for de fleste kommunestyre vil være aktuelt å kombinere bevilgningsstyring med andre styringsteknikker som mål- og resultatstyring, noe som vil avdempe svakhetene ved nettobudsjettering.

Departementet vil også understreke at selv om en ikke lenger fastsetter detaljerte krav til årsbudsjettets innhold, vil årsbudsjettet måtte tilfredsstille visse krav. Årsbudsjettet må være oversiktlig og angi kommunestyrets prioriteringer. Likeledes må premissene som årsbudsjettet bygger på klart fremgå. Endelig vil departementet understreke at kommunestyret fortsatt har en rett til å vedta et detaljert årsbudsjett. Det vesentlige er at kommunestyret avklarer sine styringsambisjoner og valg av styringsteknikker.

#### *1.7.6 Årsbudsjettets bindende virkning*

Departementet ser det som vesentlig å knytte reglene om årsbudsjettet mer entydig opp mot kommunestyrets overordnede styringsrolle. Regelen i gjeldende kommunelov § 45 nr. 1 om at årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens inntekter og anvendelsen av disse, ble i høringsutkastet foreslått videreført i nye bestemmelser. Etter departementets oppfatning vil denne bestemmelsen i hovedsak ivareta hensynet bak reglene om årsbudsjettets bindende virkning. For å tydeliggjøre at kommunestyrets budsjettvedtak er forpliktende for underordnede organer inklusive administrasjonen, foreslår departementet at det blir presisert at kommunestyrets vedtak er bindende for underordnede organer, jf. lovforslagets § 47 nr. 1. Det blir dermed tydeliggjort at kommunestyret har anledning til å foreta justeringer i årsbudsjettet, uavhengig av om slike justeringer er påkrevd i henhold til lov.

Det ble foreslått ytterligere presisert at det ikke var anledning til å overskride de bevilgninger kommunestyret hadde gitt. Underordnede organer vil dermed ikke kunne pådra kommunen utgifter, med unntak av utbetalinger kommunen er rettslig forpliktet til,

selv om det henvises til at utgiften vil bli dekket inn på et senere tidspunkt. Kommunestyret vil derfor først måtte foreta nødvendige justeringer i sitt budsjettvedtak før nye utgifter kan pådras.

Høringsinstansene slutter seg til eller har ikke merknader til forslaget. Departementet foreslår at bestemmelsene endres i tråd med forslaget i høringsutkastet.

#### *1.7.7 Justeringer av årsbudsjettet*

Departementet viser til at administrasjonssjefen eller kommunerådets leder har en plikt til å orientere kommunestyret dersom det skjer endringer i forhold til budsjettets inntekter og utgifter. For å ivareta kravet om realisme bør kommunestyret på grunnlag av en slik orientering vurdere justeringer i årsbudsjettet. For å presisere hvordan kravet om realisme er å anse i en slik situasjon, foreslår departementet at kommunestyret får en plikt til å foreta justeringer i årsbudsjettet når orienteringen tilsier at justeringer er påkrevd, jf. lovforslagets § 47 nr. 1. Kravet om justeringer gjelder også ved overskridelser som er knyttet til utbetalinger som følge av rettslige forpliktelser.

De regler om saksbehandling som er gitt for vedtak om årsbudsjett, gjelder også ved justeringer av årsbudsjettet, dersom ikke annet er forutsatt. I de gjeldende regler er eneste unntak at innstilling til justering i årsbudsjettet ikke trenger å ligge ute til alminnelig ettersyn. Departementet foreslår at denne unntaksbestemmelsen i loven knyttes direkte til bestemmelsen om det alminnelige ettersynet av innstillingen.

#### *1.7.8 Nærmere om behandling av årsregnskapet og årsberetningen*

Departementet foreslår at vedtaket til kommunestyret om årsregnskapet og årsberetningen også må angi disponering av regnskapsmessig overskudd eller dekning av regnskapsmessig underskudd. I den forbindelse foreslår departementet at det i kommunelovens bestemmelse om regnskapsmessig underskudd fastsettes at det kun er adgang til å fordele et underskudd over flere år når kommunen mangler tilstrekkelig avsetninger. Dermed blir det kun adgang til å fremføre et underskudd over flere år for kommuner som står helt uten overskuddsavsetninger eller med så små avsetninger at underskuddet truer kommunens evne til å overholde sine løpende betalingsforpliktelser. For øvrige kommuner skal et regnskapsmessig underskudd i årsregnskapet komme til fratrekk i de frie ressene.

Departementet foreslår at formannskapet skal innstille om årsregnskapet til kommunestyret.

Departementet foreslår at kommunestyret selv vedtar årsregnskapet på grunnlag av innstilling fra formannskapet. Kontrollutvalget skal kontrollere at



årsregnskapet er ført i henhold til lover og regler og om kommunestyrets målsettinger er oppfylt. Kontrollutvalget kan følgelig foreslå endringer i det fremlagte årsregnskapet dersom føringer er skjedd i strid med regelverket.

### **1.8 Nasjonale informasjonssystemer om kommunal økonomi og tjenesteproduksjon**

KOSTRA-prosjektet (Kommune-stat-rapportering) ble startet av Kommunal- og regionaldepartementet som en direkte oppfølging av stortingsmeldingen «Om forholdet mellom staten og kommunene» (St.meld. nr. 23 (1992-1993)).

Departementet la i høringsutkastet vekt på at KOSTRA, i tillegg til å være en modell for innsamling av data, også skal være et sentralt forum som på tvers av forvaltningsnivåer og sektorgrenser er med på å definere datagrunnlaget og gi grunnlag for å vurdere nødvendigheten og relevansen av informasjonen. KOSTRA har derfor en sentral plass i forhold til samordning og forenkling av styringsdialogen mellom forvaltningsnivåene. Informasjonsinnholdet i KOSTRA består i dag av data om kommunal ressursbruk, målgrupper og tjenester/brukere, men vil kunne videreutvikles med andre typer data. Vesentlig er at hendelsene (data) blir registrert etter en felles struktur. Dataene kan da bli koplet sammen til relevant informasjon som nøkkeltall for prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet osv.

Nytteverdien av nasjonale informasjonssystemer henger nøye sammen med informasjonens aktualitet. Departementet ønsker å nytte informasjonsteknologi aktivt for å styrke aktualiteten.

Departementet mente at et såvidt omfattende rapporteringssystem som KOSTRA innebærer, burde sikres en tilfredsstillende lovforankring.

Departementet foreslo at det ble tatt inn en bestemmelse i kommuneloven som ga departementet hjemmel til å be om data om kommunal ressursbruk og tjenesteproduksjon fra kommunene. Verken oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene eller de teknologiske muligheter ved kommunikasjon ligger fast. Reglene om datautveksling mellom forvaltningsnivåene bør være fleksible i den forstand at de fanger opp endringer i samfunnet. Departementet foreslo derfor at nærmere regler om hvordan informasjon skulle frembringes, stilles opp og avgis, ble gitt i forskrift.

Høringsinstansene er i hovedsak enige i departementets forslag.

På bakgrunn av de uttalelser som er kommet inn opprettholder departementet forslaget i høringsnotatet om at KOSTRAs krav til informasjonsinnhenting forankres i kommuneloven, jf. lovforslagets § 49.

### **1.9 Kommunale låneopptak**

#### *1.9.1 Kommuners adgang til å ta opp lån*

Departementets forslag til regler om kommuners adgang til å oppta lån, ble godt mottatt i høringsrunden. Det er ingen høringsinstanser som er direkte imot departementets forslag, men flere har merknader til enkeltheter i forslaget. Ut fra det som fremgår av høringsuttalelsene, er det etter departementets oppfatning få forhold som tilsier at ikke hovedtrekkene i forslaget i høringsutkastet bør følges opp. De enkelte bestemmelser blir nærmere gjennomgått i det følgende.

#### *1.9.2 Opptak av lån til egne investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler*

Etter nåværende kommunelov § 50 nr. 1 kan kommuner ta opp lån til egne «kapitalformål», men ikke til driftsformål. Låneadgangen er således knyttet opp til kommunens egne anskaffelser.

Departementet foreslår en presisering av gjeldende låneregler ved at lovlige langsiktige låneformål begrenses til «varige driftsmidler» (jf. ny § 50 nr. 1) når det gjelder kommuners egne anskaffelser. Dette medfører at lån til aksjekjøp ikke lenger vil være et lovlig låneformål. Dette forslaget må også ses i sammenheng med forslaget om en oppmyking av kravet til disponering av inntekter fra salg av aksjer, andeler og fast eiendom.

Departementet foreslår etter dette at regelen om låneopptak (ny kommunelov § 50 nr. 1) skal gi kommuner rett til å ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk.

#### *1.9.3 Forholdet til årsbudsjettet ved opptak av lån*

Det finansielle system innebærer at all bruk av midler må bevilges, også bruk av lånemidler. Så vel utgiften som foranlediget bruken av lånemidler som selve bruken av lånemidlene, fremgår dermed i prinsippet direkte av budsjettet. Dette synliggjør bruken av lånemidler på en enkel måte.

Departementet kan ikke slutte seg til at nåværende kommunelov § 50 nr. 6 om at gjeldsbyrden ikke skal være større enn det som er forsvarlig ut fra budsjett og økonomiplan, bør stå i lånebestemmelsen. Departementet anser bestemmelsen som overflødig i tillegg til årsbudsjettreglene som stiller krav til balanse i budsjettet og økonomiplanreglene som sier at planen skal gi en realistisk oversikt over forventede utgifter m.v. På denne bakgrunn foreslår departementet å oppheve kommuneloven § 50 nr. 6. Lånebestemmelsen vil kun ha en regel som sier at lånetiltak må være ført opp i årsbudsjettet.

#### *1.9.4 Opptak av lån for konvertering av eldre lånegjeld og innfrielse av garantiansvar*

Kommuner har i dag adgang til å oppta lån til konvertering av eldre gjeld, jf. kommuneloven § 50 nr. 1 første punktum. Loven gir ikke adgang til opptak av lån for å konvertere andre langsiktige betalingsforpliktelse til ordinære lån. Det er likevel gjort unntak for underdekning i kommunale pensjonskasser og for manglende fondsdekning i kommunale pensjonsordninger, jf. kommuneloven § 50 nr. 2 og nr. 3.

Kommuneloven § 50 nr. 1 presiserer at kommuner har anledning til å konvertere eldre gjeld, og det fremgår av lovens forarbeider at det siktes til «lånegjeld».

Departementet opprettholder sitt forslag i høringsutkastet om at regelen om konvertering av eldre lånegjeld plasseres i kommuneloven § 50 nr. 2. Det er ikke ment å medføre noen realitetsendring at begrepet «lån» er byttet ut med «lånegjeld». Bestemmelsen gir også kommuner rett til å lånefinansiere innfrielse av garantiansvar der det er påkrevd.

Det vil kunne reises spørsmål om når et låneopptak kan anses påkrevd i forbindelse med innfrielse av garantiansvar. Departementet antar at dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle, men legger til grunn at garantiansvar knyttet til mindre beløp og/eller knyttet til drift, for eksempel i form av en underskuddsgaranti, normalt ikke vil kreve et låneopptak.

#### *1.9.5 Likviditetslån*

Kommuneloven § 50 nr. 4 første punktum gir i dag kommuner adgang til å oppta likviditetslån. Forutsetningen er at lånet innløses senest ved regnskapsavslutningen, jf. bestemmelsens annet punktum. Etter unntaksbestemmelser i kommuneloven § 50 nr. 4 tredje punktum kan det imidlertid tas opp et likviditetslån tilsvarende det regnskapsmessige underskudd. Lånet må nedbetales i takt med den vedtatte plan for inndekning av underskuddet, maksimalt fire år.

Departementet opprettholder sitt forslag i høringsutkastet om endringer i bestemmelsen om likviditetslån. Mens opptak av likviditetslån tidligere ble forhandlet frem som særskilte kassakredittlån, har de fleste kommuner i dag forhandlet frem bankavtaler som blant annet gir adgang til trekkrettigheter innenfor avtalte rammer i avtaleperioden. Slike avtaler vil normalt redusere kommunens finanskostnader sammenlignet med tidligere ordning med særskilte kassakredittlån. Kommunene nytter også i noen grad trekkrettigheter i påvente av fast finansiering av investeringsutgifter. Departementet foreslår i proposisjonens kapittel 11 om finansforvaltning å lovfeste regler som gir kommuner adgang til å inngå konsernkontoavtaler med eller uten felles kapitalforvaltning. Tidspunkt for bruk av likviditetstrekkrettigheter vil variere avhengig av utforming av konsernkontoavtalene.

Departementet foreslår derfor ny kommunelov § 50 nr. 5 hvor kommuner gis adgang til å ta opp likviditetslån, eller inngå avtale med en kredittinstitusjon om likviditetstrekkrettighet.

Departementet foreslår i kapittel 6 i proposisjonen at kommunestyret, ved fastsettelsen av årsregnskapet, tar stilling til hvordan et regnskapsmessig underskudd skal dekkes inn. Dersom kommunen mangler reserver kan kommunestyret bestemme at likviditetslånet løper inntil underskuddet er dekket inn.

Departementet foreslår at den adgang kommunene i dag har til å forlenge likviditetslånet inntil underskuddet er dekket inn, videreføres i ny § 50 nr. 7 bokstav b annet punktum. Det foreslås videre at ny kommunelov § 50 nr. 7 bokstav b første punktum viderefører ordningen med at likviditetslånet skal være innløst senest ved fastsettelsen av årsregnskapet.

#### *1.9.6 Lån til utlån, forskuttering og tilskudd*

##### *1.9.6.1 Lån for videre utlån*

I proposisjonen vises det til at utlån til næringsvirksomhet er i likhet med garantier for næringsvirksomhet antatt å være beheftet med særlig stor risiko, og er ingen direkte kommunal oppgave. Departementet foreslår i høringsutkastet at forbudet mot å stille garantier knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet videreføres. En generell adgang til å oppta lån til videre utlån vil gjøre det mulig å omgå garantiforbudet. Det foreslås derfor at ny bestemmelse i kommuneloven § 50 nr. 6 tredje punktum setter forbud mot videreutlån og forskuttering når mottakeren driver næringsvirksomhet. Begrepet skal ha samme meningsinnhold som det som i dag har vært lagt til grunn i kommuneloven § 51 nr. 1 annet ledd om kommunale garantier.

Departementet foreslår å videreføre prinsippet om at driftsinntekter minst skal dekke driftsutgiftene i året. En generell åpning for å oppta lån for videre utlån åpner for at kommunen kan omgå forbudet mot å låne til driftsformål.

Departementet foreslår at ny kommunelov § 50 nr. 6 første punktum skal gi kommuner rett til å ta opp lån til videre utlån, når midlene mottaker mottar skal nyttes til investeringer og mottaker ikke driver næringsvirksomhet.

##### *1.9.6.2 Lån til tilskudd*

Departementet foreslår at det ikke blir gitt noen åpning i kommuneloven for å oppta lån til tilskudd til andre.

Et engangstilskudd finansiert gjennom lån vil redusere kommunens handlefrihet sammenlignet med en uforpliktende avtale om årlige tilskudd. Departementet anser hensynet til kommunens handlefrihet som vesentlig, og mener prinsipielt det er uheldig med bindinger på kommunestyret i forbindelse med de årlige bevilgninger.

At departementet gikk inn for et generelt forbud mot å oppta lån for å finansiere tilskudd til andre, innebærer ikke at kommuner blir avskåret fra å kunne påta seg et økonomisk ansvar knyttet til investeringer foretatt av private m.v. Det økonomiske ansvaret må imidlertid organiseres på annen måte enn gjennom opptak av lån.

#### *1.9.6.3 Lån til forskuttering når det er gjort avtale om full refusjon*

Etter kommuneloven § 50 nr. 1 annet punktum bokstav b har kommuner adgang til å oppta lån for å kunne forskuttere riksvegutbygginger, der staten har gitt tilsagn om refusjon av forskutteringen.

Adgangen til å oppta lån for forskuttering gjelder i dag bare når staten er avtalemotpart. Er en annen kommune avtalemotpart, åpner loven ikke for å oppta lån. Dette selv om det heller ikke her vil være tale om noen vesentlig finansiell risiko. En forskutteringsavtale med annen kommune vil heller ikke ha de samme betenkeligheter som et tilskudd, med hensyn til ansvarsfordelingen mellom kommunene, da finansieringsansvaret uansett vil ligge hos den som er ansvarlig for tiltaket.

Departementet foreslår derfor at ny bestemmelse i kommuneloven § 50 nr. 6 annet punktum skal gi kommuner full rett til å forskuttere der det er gjort avtale om full refusjon. Reglene tilsvarende reglene for lån til videre utlån, ved at dette kun kan skje når mottakeren ikke driver næringsvirksomhet og midlene av mottaker skal brukes til investeringer.

#### *1.9.7 Regler om avdragstid og andre lånevilkår*

Departementet påpekte i høringsutkastet at ivaretagelsen av det finansielle ansvars prinsipp fordrer at låneopptak og nedbetaling av lånegjeld ses i sammenheng. Prinsippet ivaretas i dag ved at lån til anskaffelser skal avdras over anskaffelsens levetid med like årlige avdrag. Regelen følger ikke direkte av loven, men av forskrift «om avdragstid og andre lånevilkår» fastsatt av departementet med hjemmel i kommuneloven § 50 nr. 5.

Departementet mener at gjeldende regler kan gi seg uheldige utslag ved praktiseringen, og at regler som er vanskelige å følge, raskt kan virke mot sin hensikt.

Departementet mener likevel at det grunnleggende prinsippet bør beholdes. Dette prinsippet innebærer at lånegjelden bør nedbetales planmessig. Departementet mener imidlertid at det er nødvendig med forenklinger som muliggjør en praktisering i tråd med hovedprinsippet. Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse i kommuneloven § 50 nr. 7 bokstav a. Det foreslås at prinsippet i stedet knyttes til forholdet mellom levetiden på kommunens eiendeler av varig verdi og den gjennomsnittlige løpetid på kommunens innlån. Den veide levetid på kommunens eiendeler av

varig verdi vil utgjøre rammen for den gjennomsnittlige løpetid på kommunens innlån. Det foreslås også presisert i loven at gjelden skal avdras planmessig. Det innebærer at gjelden skal avdras med like årlige avdrag.

Forskjellen fra dagens system er at dette gir kommuner langt mer fleksibilitet ved fastsettingen av lånebetingelsene. Kommunen kan velge at hvert enkelt lån skal avdras etter serieprinsippet, eller at tilstrekkelig gjeldsavdrag skal belastes ett lån, mens øvrige lån eventuelt kan være avdragsfrie.

Departementet foreslår videre at nåværende kommunelov § 50 nr. 7, som gir departementet adgang til å gi forskrift om avdragstid og kommunale lånevilkår, oppheves. Forskriften § 3 har regler om lånefond. Departementet foreslår at regler om lånefond nå tas inn i lånebestemmelsen i kommuneloven ny § 50 nr. 8. Hver kommune skal fremdeles kunne ta opp lån til lånefond, og da skal reglene i lånebestemmelsen gjelde tilsvarende.

#### *1.9.8 Henvisning til bestemmelsen om betinget kontroll og godkjenning*

Forslaget til ny kommunelov § 59 a inneholder flere forhold som må tas i betraktning ved opptak av lån. Departementet foreslår av den grunn at ny kommunelov § 50 nr. 9 får et nytt annet punktum hvor det henvises til kommuneloven § 59 a.

## **1.10 Kommunale garantier**

### *1.10.1 Innledning*

I utgangspunktet kan en kommune foreta enhver økonomisk disposisjon som ikke er forbudt. Rettsgrunnlaget for dette er den kommunale autonomi. Kommuneloven legger imidlertid begrensninger på en kommunes frihet i slike saker - bl.a. når det gjelder adgang til å stille garantier for andres økonomiske forpliktelser.

En kommune kan bare stille garanti når det foreligger «en særlig kommunal interesse», eller «er bestemt i lov eller stortingsbeslutning». Det kan ikke stilles garanti for «økonomiske forpliktelser knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet» (§ 51 nr. 1). Vedtak om garantistillelser skal godkjennes av departementet. Det er gitt utfyllende forskrifter ved «Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantistillelser», (FOR 1993-02-094046). I kommunelovens bestemmelse om garantistillelser er det også tatt inn et forbud mot at kommuner kan pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

Departementet viser til at kommuner bør ha anledning til å stimulere til aktivitet på områder kommunen har interesse i. Garantier kan være et virkemiddel til å realisere tiltak som ikke ville blitt realisert uten kommunal garanti. En kommunal garanti kan også redusere finansieringskostnadene for den som driver et tiltak som kommunen har interesse av. Samtidig inne-

bærer garantier risiko for økonomisk tap for kommunen.

Garantiene kan deles inn i tre hovedgrupper: Selvstendige garantier, egenreparanter og tredjemannsgarantier.

#### *1.10.2 Kommunelovens garantibegrep*

Departementet viser til at dagens regler om garantistillelser gjelder tredjemannsgarantier. Departementet drøfter spørsmålet om utvidelse av kommunelovens bestemmelser om garantier. Departementet har kommet til at egenreparanter ikke bør omfattes av kommunelovens regler.

Når det gjelder selvstendige garantier vil behovet for å beskytte kommunens økonomi mot denne type økonomisk risiko - og faren for å undervurdere den - være tilstede på samme måte som for tredjemannsgarantiene.

Ettersom dagens kommunelov åpner for å stille slike «risikogarantier» også for næringsvirksomhet, vil forbudet mot å stille garantier knyttet til næringsvirksomhet bli ufullstendig dersom ikke også de selvstendige garantier rammes.

På denne bakgrunn foreslår departementet å utvide rekkevidden av kommunelovens garantibestemmelser til å omfatte garantier generelt, med unntak av garantier for oppfyllelse av kommunens egne forpliktelser.

#### *1.10.3 Om norske kommuners saklige kompetanse og forholdet til garantibestemmelsene - spesielt om «særlig kommunal interesse»*

Departementet foreslo i høringsutkastet at kravet til «særlig kommunal interesse» som kriterium for garantistillelser blir opphevet. Det ble vist til at det er vanskelig å avgrense begrepet, og at det harmonerer dårlig med den negative avgrensning som gjelder for kommunenes generelle kompetanse. Forslaget innebærer at man går bort fra en positiv avgrensning av kommunenes adgang til å stille garantier. På denne bakgrunn vil det heller ikke være nødvendig at loven presiserer at det er adgang til å stille garanti dersom det er bestemt i lov eller stortingsbeslutning. Adgangen til å stille garantier vil følge av kommunenes autonomi.

Bare et fåtall av høringsinstansene har vært negative til å oppheve kravet til «særlig kommunal interesse», og departementet er derfor blitt stående ved at dette vilkåret bør tas ut av loven.

Forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet foreslås imidlertid videreført slik at det for garantistillelser bare vil gjelde en negativ avgrensning; kommunene kan stille garantier i kraft av sin autonomi, bortsett fra garantier for næringsvirksomhet, jf. lovforslagets § 51 nr. 2.

#### *1.10.4 Særskilt om garantier knyttet til næringsformål*

Etter gjeldende rett kan kommuner ikke stille garanti for næringsformål. Forarbeidene inneholder ingen nærmere holdepunkter for å gi en definisjon av innholdet av begrepet næringsformål. I departementets merknader til garantiforskriften (FOR 1993-02-094046) i rundskriv H-10/93 er begrepet nærmere presisert. Merknadene på dette punkt i proposisjonen må betraktes som en instruks fra departementet om hvilket begrepsinnhold som skal legges til grunn i praksis.

#### *1.10.5 Avsetningskrav ved garantistillelser*

På bakgrunn av forslaget om å oppheve kravet om «særlig kommunal interesse» som kriterium for garantistillelser drøfter departementet ulike hensyn bak et krav til kommunens krav om at et beløp tilsvarende hele eller deler av garantisummen skal avsettes som tapssikring.

Siktemålet med krav om avsetninger er todelt. Det skal være et incitament til at det foretas en risikovurdering, og det skal sikre at det i et visst omfang finnes midler til å dekke tap på garantier som kommer til utbetaling.

Departementet viser til at det vil bli vurdert å arbeide videre med sikte på å etablere et system der innholdet av normen «god kommunal regnskapsskikk» vil være avgjørende for hvor store avsetninger som skal gjøres. Inntil et slikt system eventuelt er etablert, blir det spørsmål om den ordning med betinget statlig kontroll som er foreslått i proposisjonens kap. 13 vil ivareta de spesielle hensyn som gjelder garantistillelser. Departementet ser det ikke som en aktuell løsning å åpne for garantistillelser uten krav til avsetninger, samtidig som ordningen med automatisk statlig godkjenning avvikles. En ordning med betinget godkjenning som skissert i kap. 13 vil i alminnelighet være en god løsning. For garantier ligger det imidlertid et særskilt faremoment i at det brått kan bringe kommunen i en økonomisk krise som var vanskelig å forutse. Garantien er suspensivt betinget av en begivenhet som normalt ikke inntreffer. Men når den inntreffer kan virkningen på kommunens økonomi være akutt. En økonomisk krisesituasjon som for eksempel inntreffer på bakgrunn av høy gjeldsbelastning vil normalt ha utviklet seg over tid, og vil være lettere å forutse og treffe tiltak mot. Departementet er derfor kommet til at ordningen med automatisk godkjenning av garantier bør videreføres, inntil det eventuelt er etablert en ordning der krav til avsetninger er normert.

Det kan likevel være ønskelig at det kan stilles garantier for mindre beløp uten at det skal utløse krav om statlig godkjenning. Departementet foreslår derfor at det i forskrift skal kunne gis regler om at garantier under et visst beløp skal kunne gis uten slik godkjenning.

### *1.10.6 Særlig om selvskyldnerkausjon og simpel kausjon*

Forskriftene om garantistillelser setter forbud mot selvskyldnerkausjon, men med adgang til å gi dispensasjon dersom «særlig sterke grunner foreligger». I høringsutkastet antydes at det på bakgrunn av kravet om avsetninger vil kunne åpnes for at kommunene kan stille selvskyldnerkausjon, og ikke bare simpel kausjon - som er dagens hovedregel.

På bakgrunn av at flere sentrale høringsinstanser har gått imot å åpne for selvskyldnerkausjon, legger departementet til grunn at dagens ordning bør videreføres. Spørsmålet om selvskyldnerkausjon og simpel kausjon vil bli regulert i forskrift.

### *1.10.7 Pantsetting til sikkerhet for andres forpliktelser*

Departementet viser til at mange av de samme betenkeligheter som knytter seg til garantier i sin alminnelighet også knytter seg til slike «realgarantier» som pantsetting av kommunale eiendeler til sikkerhet for andres forpliktelser. Departementet kan ikke se at det ved siden av adgangen til å stille garanti også skal være adgang til å pantsette eiendeler til sikkerhet for andres forpliktelser, og foreslår å opprettholde forbudet i dagens lov.

## **1.11 Finansforvaltning**

### *1.11.1 Nærmere om risiko og avkastning*

#### *Gjeldende rett*

Departementet foreslår at det tas inn en egen bestemmelse i kommuneloven hvor det stilles nærmere krav til kommunenes finansforvaltning, jf. lovforslagets § 52. Departementet ser behov for en slik bestemmelse for å møte en utvikling der kommunene i stadig større grad velger andre plasserings- og låneformer enn de tradisjonelle. Dette kan gi en økonomisk gevinst, men øker samtidig risikoen for tap. Departementet vil peke på at det i gjeldende kommunelov finnes enkelte bestemmelser om kommunenes finansforvaltning. Departementet ser imidlertid ikke på disse bestemmelsene som tilstrekkelige og foreslår derfor en helhetlig bestemmelse om kommunenes finansforvaltning som ivaretar hensynet til balanse mellom avkastning, risiko og likviditet.

Departementet ser det slik at bestemmelsene om kommunenes finansforvaltning kun bør slå fast grunnleggende prinsipper. Det enkelte kommunestyre må selv i en finansstrategi fastsette nærmere regler om finansforvaltningen innenfor kommunelovens rammer. Den foreslåtte bestemmelsen innebærer dermed at det er det enkelte kommunestyret selv som fastsetter krav til avkastning og hvor stor risiko kommunen er villig til å påta seg. Departementet finner det således ikke hensiktsmessig å konkretisere hva som er tilfredsstillende avkastning og vesentlig finansiell risi-

ko. Departementet ser det imidlertid som en fordel at kommunesektoren selv utvikler veiledende plasseringsstrategier. Departementet oppfatter enkeltes skepsis til en lovbestemmelse om finansforvaltning som uttrykk for bekymring for at departementet vil gi detaljerte regler på dette området. Dette har ikke vært hensikten.

Departementet mener at kommuneloven fremdeles bør regulere kommunenes likviditetsstyring. Departementet er kommet til at det er mest hensiktsmessig å gjøre dette ved forslaget til ny § 52 nr. 3 i kommuneloven, hvor hensynet til balanse mellom avkastning, risiko og likviditet understrekes.

Departementet ser det også slik at valutadisposisjoner står i en særstilling, og foreslår derfor å videreføre dagens ordning med restriktive regler om valuta-disposisjoner i forskrift.

### *1.11.2 Konsernkontoavtaler*

Departementet vurderer i tillegg om gjeldende regelverk er til hinder for at kommuner inngår konsernkontoavtaler med sin(e) bankforbindelse(r). Slike avtaler er et hjelpemiddel et økende antall kommuner benytter seg av, for blant annet å redusere sine omkostninger ved behov for kortsiktig likviditet. Slike avtaler innebærer at overskuddslikviditet i en enhet i kommunen, på en enkel måte kan utnyttes av andre enheter i kommunen, som har behov for ytterligere likviditet. En slik måte å finansiere behov for likviditet, er billigere for kommunen enn om den skulle ha tatt opp et regulært likviditetslån.

Departementet har registrert en betydelig usikkerhet om konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering er i strid med motregningsforbudet i gjeldende kommunelov § 53 nr. 2. Departementet mener at konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering ikke kan anses å bli rammet av motregningsforbudet i § 53 nr. 2. Vurderingen anses ikke som utvilsom. Det foreslås derfor å forandre loven slik at det uttrykkelig fremgår at denne type konsernkontoavtaler kan inngås for å unngå tvil om lovligheten av denne type avtaler.

## **1.12 Gjeldsforfølging overfor kommuner**

Departementet vurderer i proposisjonen bestemmelsene om ulike typer av gjeldsforfølging. Gjeldende kommunelov legger særskilte begrensninger på adgangen til å iverksette gjeldsforfølgings tiltak overfor kommuner. Tradisjonelt har særreglene om gjeldsforfølging overfor kommuner blitt begrunnet med at de alminnelige reglene om enkeltinndrivelse, gjeldsforhandlinger og konkurs er et altfor inngripende tiltak og vanskelig lar seg forene med den type virksomhet som kommunene driver. Kommunene ivaretar sentrale samfunnsoppgaver med grunnleggende betydning for innbyggerne. Det er derfor nødvendig å legge forholdene best mulig til rette for at kommunene skal kunne utføre disse oppgavene.

Departementet anser at gjeldende regler tilfredsstillende de nødvendige hensyn som må tas til kommuners samfunnsmessige oppgaver, og foreslår kun mindre endringer av lovteknisk karakter.

### 1.13 Statlig tilsyn og kontroll

Departementet mener statlige kontrollordninger med kommuners økonomiske disposisjoner primært skal ivareta nasjonaløkonomiske hensyn. Departementet kan ikke se at kontrollen av årsbudsjettet bør supplere ordninger med internkontroll, særreportering og klageadgang når det gjelder å sikre at det bevilges tilstrekkelige midler til bestemte formål. Gitt at disse ordningene fungerer tilfredsstillende, bør kontrollen av årsbudsjettet først og fremst omhandle spørsmål om økonomisk forsvarlighet ut fra balansen i budsjettet og økonomiplanen.

Departementet vurderer i proposisjonen om den statlige kontrollen av økonomiske disposisjoner skal skje automatisk eller være betinget. En betinget kontroll innebærer at kommuner ikke underlegges kontroll så lenge den økonomiske styringen og de økonomiske resultater er tilfredsstillende. Kontrollen iverksettes hvis kommunen har satt seg selv i, eller på annen måte er kommet i en vanskelig økonomisk situasjon. Det vil i alle kommuner kunne oppstå problemer som på lang sikt kan bli alvorlige hvis de får anledning til å utvikle seg over tid.

Departementet mener mange forhold taler for å gjøre kontrollordningene betinget. Det kan stilles spørsmål ved om man ved å opprette betingede mekanismer skaper incentiver til å unndra seg kontroll. En betinget kontroll kan også tenkes å ha en stigmatiserende effekt. Så lenge en ordning er automatisk vil slike incentiver ikke eksistere.

Departementet mener slike hensyn ikke kan være avgjørende, og foreslår derfor å gjøre lovlighetskontrollen av budsjettet og godkjenning av lån betinget, jf. lovforslagets § 59 a. Kontrollen foreslås utløst ved ubalanse i årsbudsjettet og økonomiplanen, eller når kommunen ikke makter å dekke inn regnskapsmessige underskudd. Av hensyn til långivere og andre med betydelige fordringer på kommuner, foreslås etablert et register over kommuner og fylkeskommuner som er underlagt betinget statlig kontroll. Det foreslåtte registeret medfører at registrering der er nødvendig for at statlig godkjenning vil være bindende for medkontrahentene. Registeret skal videre ha positiv og negativ troverdighet og det skal være åpent for alminnelig innsyn.

Departementet foreslår at alle vedtak om å stille garanti fortsatt må godkjennes av departementet. Det kan imidlertid i forskrift gjøres unntak for garantier av mindre omfang.

### 1.14 Om forholdet til lov om interkommunale selskaper og kommunelovens regler om kommunale foretak

Lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper trådte i kraft 1. januar 2000. Et interkommunalt selskap (IKS) etter denne loven er et ansvarlig selskap som bare kan ha kommuner, fylkeskommuner og andre interkommunale selskaper som deltakere. Kommuneloven gjelder ikke for slikt selskap. Bestemmelsene om selskapenes økonomiforvaltning i lov om interkommunale selskaper er i stor grad parallelle med kommunelovens regler.

Departementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag til bestemmelser om økonomiforvaltning for interkommunale selskaper som er harmonisert med tilsvarende bestemmelse i kommuneloven.

Departementet foreslår imidlertid allerede nå å ta inn i lov om interkommunale selskaper en tilsvarende hjemmel til å gi forskrifter om informasjon om ressursbruk og tjenesteytelser, som den som foreslås i kommuneloven § 49, jf. forslag til endring i lov om interkommunale selskaper ny § 42. Dette vil gi departementet hjemmel til å sikre at det også for interkommunale selskaper vil kunne pålegges rapporteringsrutiner som gir informasjon til bruk i det nasjonale rapporteringssystemet for kommunesektoren (KOSTRA).

### 1.15 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å anslå de økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget til endringer i kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning generelt. Dette skyldes at reglene angir prinsipper og rammer for arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan og bestemte typer økonomiske disposisjoner. Følgende kan imidlertid angis om elementer i forslaget:

- Reduserte krav til innhold i årsbudsjett og økonomiplan gir rom for besparelser. Besparelsene vil likevel først realiseres dersom innholdet rent faktisk reduseres i kommuner.
- Forslaget innebærer at færre kommunale vedtak vil forutsette statlig kontroll. At færre vedtak må kontrolleres, kan isolert sett gi rom for mindre besparelser i fylkesmannsembetene og i departementet. Departementet og fylkesmennene vil imidlertid fortsatt utøve et tilsyn.
- Forslaget om en betydelig reduksjon i antall kommunale vedtak om lån som kreves godkjent av departementet, kan medføre at banker og andre långivere øker ressursbruken ved kredittvurdering av kommuner. Effekten av dette vil være dyrere lån for kommunene. Det er vanskelig å anslå hvor mye renteutgifter vil øke, og økningen vil variere mellom kommuner.
- Forslaget om å opprette et register (elektronisk)

over kommuner og fylkeskommuner som er underlagt betinget statlig kontroll innebærer et ubetydelig merarbeid for departementet, men vil kunne dekkes innenfor eksisterende rammer.

- Forslaget om hjemmel for departementet til å kreve data rapportert fra kommunesektoren innebærer en formalisering av gjeldende system. Isolert sett vil krav til rapportering fra kommunesektoren til staten kreve økte ressurser både i sentral- og lokalforvaltningen. Slik rapportering skal nyttes i nasjonale informasjonssystemer som vil være til nytte i effektiviseringsarbeid så vel sentralt som lokalt. Dette gir rom for gevinster.
- Det foreslås opprettet et uavhengig organ for utarbeiding av anbefalinger om «god kommunal regnskapsskikk». Isolert sett vil et slikt organ kreve nye ressurser. Utarbeiding av anbefalinger vil samtidig redusere aktiviteter knyttet til regnskapsfaglige vurderinger i kommuner.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

### 2.1 Generelt

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Odd Eriksen, Kjell Ivar Fosnes, Aud Gaundal, Einar Johansen og Leif Lund, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Lodve Solholm, fra Kristelig Folkeparti, Anita Apeltun Sæle og Ivar Østberg, fra Høyre, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg, fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, vil vise til at proposisjonen inneholder forslag til endringer i kommuneloven som i hovedsak er knyttet til reglene om økonomisk planlegging og forvaltning. Komiteen har merket seg at forslaget til lovendringer bygger på utredningsarbeid som departementet selv har gjennomført og at det har vært en omfattende høringsrunde.

Komiteen vil vise til at Kommunenes Sentralforbund i samarbeid med Norsk kemner- og kommunekassererforbund (NKK) har hatt et eget prosjekt hvor det våren 1998 ble avgitt sluttrapport om samme tema.

Komiteen ser det som positivt at det fremmes forslag til endringer av reglene knyttet til økonomisk planlegging og forvaltning da nåværende regler har sitt grunnlag i kommuneloven av 1992. Komiteen vil peke på at det er økende fokus på hvordan kommunal sektor utnytter sine ressurser og det er derfor viktig å ha styringsmodeller som ivaretar dette. Komiteen vil imidlertid peke på at det politiske skjønnet også står sentralt i kommuneforvaltningen.

### 2.2 Planlegging ut over året

Komiteen har merket seg at et av motivene for departementets gjennomgang av kommunelovens regler var for å se på muligheten for å gjennomføre forenklinger. Komiteen er fornøyd med at det fremmes regelendringer som er med og forenkler og til dels reduserer den statlige kontrollen med kommunesektoren, både direkte med kun betinget kontroll etter § 59 a, og mer generelt ved færre forskrifter i medhold av lov og ved i større grad å ta i bruk ramme- og målstyring. Komiteen vil vise til at det er et godt eksempel på forskriftsforenkling at dagens økonomiplanforskrifter forsvinner og kun innholdet i lovens § 44 blir førende.

Komiteen vil understreke at forutsigbare rammebetingelser er en forutsetning for at kommuner og fylkeskommuner kan drive realistisk økonomisk planlegging. Det er i tillegg viktig at det er samsvar mellom pålagte oppgaver og økonomiske rammer.

### 2.3 Det kommunale budsjett- og regnskapssystem

Komiteen er enig i at de grunnleggende regnskapsprinsipper skal fastsettes i loven, og at utfyllende bestemmelser skal gis i forskrifts form, supplert med anbefalinger og standarder basert på «god kommunal regnskapsskikk». Komiteen er således enig i at det etableres et selvstendig organ som skal ivareta arbeidet med utviklingen av «god kommunal regnskapsskikk». Komiteen mener det er viktig at dette organet tilføres tilstrekkelige ressurser og at virksomheten kan komme raskt i gang.

Komiteen har merket seg at både KS og NKK er positive til opprettelsen av et eget organ for god regnskapsskikk. Komiteen har videre merket seg at både KS og NKK mener at det er beregnet for lite ressurser til driften av dette organet.

Komiteen støtter at prinsippet om «god kommunal regnskapsskikk» tas inn i loven nå.

Komiteen har også merket seg at en del høringsinstanser deriblant KS og NKK anbefaler at man endrer regnskapsprinsipp fra finansielt orientert til et resultatorientert regnskap for å synliggjøre avskrivninger og gjøre det lettere å sammenligne anbud fra private i en konkurransesituasjon. Komiteen har merket seg at mange av høringsinstansene kommenterer problemet med manglende avskrivninger i dagens regnskapsprinsipp. Komiteen slutter seg til at beregning av årlige avskrivninger blir obligatorisk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil vise til at departementet i sitt høringsutkast la frem en drøfting av spørsmål knyttet til valg av hovedprinsipp for føring av kommunale regnskaper. Disse medlemmer vil vise til at flere land har innført resultat og regnskapsorienterte budsjett og regnskapssystemer. Videre er det flere høringsinstanser som mener det enten

bør innføres en egen lov basert på disse prinsipper eller at forholdet bør utredes nærmere. Disse medlemmer vil peke på at regnskap som ikke avspeiler når en vare/tjeneste anskaffes, men et regnskap som baserer seg på forbruket av den ressursen varen/tjenesten er, gir en langt mer dekkende beskrivelse av den faktiske økonomiske aktiviteten i en kommune. Informasjonsverdien av et regnskap er etter disse medlemmers syn større når det baseres på kostnader, ikke på betalte regninger/påførte forpliktelser. Disse medlemmer vil vise til at en rekke kommuner nå organiserer deler av virksomheten i selskapsformer som fører regnskap etter regnskapsloven. Ulike regnskapsprinsipp skaper problemer med sammenligning av aktivitet og skaper større kunnskapskrav til regnskapsforståelse hos kommunepolitikere. Disse medlemmer ser at aktivitet som ikke har et inntektsskapende motiv, som store deler av kommuneaktiviteten ikke har, vil kreve noen andre regnskapsregler enn de regnskapsregler som regnskapsloven baserer seg på. Disse medlemmer mener likevel det er viktig med en tilnærming, og vil derfor be Regjeringen utrede dette videre bl.a. gjennom konkrete forsøk i enkelte kommuner.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen arbeide videre med en omlegging av regnskapsprinsippet for kommune-regnskapet i retning av en resultatorientert regnskaps- og budsjettføring. Det bør i det videre arbeid også gjennomføres forsøk i enkelte kommuner med omlegging av regnskapsprinsipp.»

Komiteen har merket seg at det i lovforslaget foreslås saldering av underskudd i årsregnskapet opp mot frie reserver dersom kommunen ikke har budsjettet med bruk av disse fondene i inneværende årsbudsjett.

Komiteen ser det som positivt at kravet til budsjettets utforming gir kommunestyrene adgang til å drive reell rammestyring utfra en helhetlig prioritering. Komiteen vil understreke at årsbudsjettet som den sentrale plan for kommunens virksomhet bør stå sentralt i dialogen mellom kommunen og innbyggerne. Komiteen støtter forslaget om at fullstendig årsbudsjett skal sendes departementet til orientering.

Komiteen vil vise til at etter endringer i kommuneloven av 1992 ble beslutningsmyndigheten til fylkestinget styrket på bekostning av fylkesutvalget i flere økonomispørsmål. Enhver endring i kapitalbudsjettet, justering av renter og avdrag, samt fylkesskatt må vedtas av fylkestinget. Komiteen vil peke på at enkelte fylker har fylkesting kun fire ganger i året. Det kan være u hensiktsmessig å vente i 3 måneder for å vente på endelig godkjenning av for eksempel en endring i et kostnadsoverslag på 100 000 kroner. Komite-

ten har merket seg at Regjeringen vil åpne for at deler av fylkestingets enekompetanse kan delegeres til fylkesutvalget i kurante tilfeller.

Komiteen vil vise til at departementet ikke lenger skal gi forskrifter om delegasjon i budsjettsaker. Dette skal ikke medføre at kommunestyret ikke kan delegere underliggende virksomheter eller administrasjon fullmakter innenfor de budsjetter og driftsrammer som kommunestyret selv setter ved behandling av årsbudsjettet. Dette bør også gjelde overføring av rammer fra drift til investeringer - selv om disse budsjetteres separat.

## 2.4 Saksbehandlingsregler

Komiteen vil peke på at formannskapet/byrådet/fylkesutvalget/fylkesrådet fremdeles er ansvarlig for å legge fram forslag til årsbudsjett. Komiteen har merket seg at det ikke stilles krav til alminnelig flertall for et av de fremsatte forslag.

Komiteen ser det som viktig at budsjett og økonomiplan sikres nødvendig legitimitet gjennom avsluttende votering i kommunestyret eller fylkestinget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at da regelen om bundet avstemming ble tatt inn i kommuneloven, var argumentasjonen at dette ville klargjøre behandlingsreglene omkring vedtak i budsjett og økonomiplan som kommunene må fatte. I praksis har avstemningsreglene i de aller fleste tilfelle fungert etter hensikten, ved at både flertalls- og mindretallspartier har vært innstilt på å inngå de nødvendige kompromisser for å oppnå tilstrekkelig støtte for de ulike forslagene. Disse medlemmer vil peke på at det likevel har vært eksempler på at avstemningsreglene har blitt brukt til å tvinge representanter og partigrupper til å stemme for forslag til budsjett- og økonomiplan som de ikke har hatt innflytelse over, og som har elementer i seg som gjør det i utgangspunktet uaktuelt å stemme for ett av de to gjenstående forslag.

Disse medlemmer vil vise til vurderingen som ble gjort i Stortingets organer, da de konkluderte med at det ikke var aktuelt å tvinge representanter til å velge mellom alternative forslag de ikke ønsket å støtte. Selv om denne voteringsorden i teorien kan føre til at det ikke blir vedtatt noe budsjett, var det den alminnelige oppfatning at dette var et element som ville tvinge både større og mindre partigrupper til å inngå i konkrete samtaler med sikte på å komme frem til et forslag som ville kunne samle tilstrekkelig støtte, selv uten alternativ votering.

Disse medlemmer vil vurdere kommune- og fylkespolitikere til å være like ansvarlige som stortingspolitikere, og vil dermed fremme forslag om at Stortingets voteringsorden også blir innført i kommunene.



Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«§ 35 nr. 2 siste punktum oppheves.»

### **2.5 Nasjonale informasjonstjenester om kommunal økonomi og tjenesteproduksjon**

Komiteen støtter forslaget om at KOSTRAs krav til informasjonsinnhenting forankres i kommuneloven. Komiteen har merket seg at siktemålet med KOSTRA er å forbedre det eksisterende datagrunnlaget om ressursbruk og produserte tjenester i kommunal sektor. Komiteen vil peke på at for å oppnå dette er det nødvendig å knytte bedre forbindelse mellom de ulike informasjonssystemene. Komiteen har merket seg at KOSTRA har som mål å utvikle en tverrgående og samordnet kjede for rapportering av økonomi og tjenestedata mellom kommunene og staten. KOSTRA vil være et viktig virkemiddel for å få til effektiv økonomistyring i kommunene. Komiteen vil peke på at det er viktig at KOSTRA medfører forenkling av rapportering og at man unngår dobbeltrapping. Komiteen vil understreke viktigheten av at kommunene får relevant informasjon og rask tilbakemelding av data for å kunne bedre kommunenes økonomistyringssystemer.

### **2.6 Kommunale låneopptak og garantier**

Komiteen ser det som positivt at reglene for låneopptak er utformet mer fleksibelt enn i dag og at dagens detaljerte avdragsforskrifter faller bort.

Komiteen støtter forslaget om å utvide reglene om garantistillelse til å gjelde selvstendige garantier i tillegg til tredjemannsgarantier som i dag. Komiteen har merket seg at man i forslag til ny lov har fjernet kravet om at et tiltak skal ha «særlig kommunal interesse» for at man skal kunne stille kommunal garanti, fordi det har vist seg vanskelig å avgrense dette begrepet.

### **2.7 Finansforvaltning**

Komiteen vil vise til at det foreslås å innføre en egen bestemmelse i kommuneloven hvor det stilles nærmere krav til kommunenes finansforvaltning. Komiteen er enig i at det er behov for en slik bestemmelse for å møte en utvikling der kommunene i stadig større grad velger andre plasserings- og låneformer enn de tradisjonelle. Komiteen ser det som viktig at disse bestemmelsene slår fast de grunnleggende prinsippene og at den enkelte kommune fastsetter regler om finansforvaltningen innenfor kommunelovens rammer.

Komiteen ser det som positivt at det gis en lovbestemmelse som uttrykkelig klargjør at forbudet mot

motregning ikke er til hinder for inngåelse av konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering.

Komiteen viser til at departementet fortsatt skal gi egen forskrift om disposisjoner som innebærer risiko, herunder valutarisiko. Komiteen er enig i dette, men vil understreke at slike regler må utformes slik at det åpnes for en noe mer fleksibel praksis ved lån og plasseringer i utlandet enn i dag. For eksempel bør det i visse tilfelle være mulig for kommuner og fylkeskommuner å bruke utenlandsk valuta forutsatt at de har betryggende rutiner for å vurdere og håndtere den finansielle risiko.

Komiteen vil, i tråd med forenkling og tillit til det kommunale selvstyret, be Regjeringen endre regelverket som innebærer at fagdepartementet kan kreve at øremerkede tilskudd skal plasseres på egne konti. Komiteen mener det ikke bør kreves at øremerkede tilskudd skal holdes utenfor konsernkontoordningen.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til ny § 50 nr. 1 der Regjeringen foreslår en presisering av gjeldende låne-regler ved at lovlige, langsiktige låneformål begrenses til «varige driftsmidler» når det gjelder kommuners egne anskaffelser. Disse medlemmer er delvis uenig i at det ikke skal være anledning til å låne til aksjekjøp. Disse medlemmer slutter seg til at kommunene ikke bør finansiere aksjekjøp med lån dersom aksjepostene klassifiseres som omløpsmidler. Aksjekjøp som har et annet formål enn å være en del av kommunens overskuddslikviditet bør fortsatt kunne lånefinansieres. Disse medlemmer vil peke på at enkelte kommuner må ta distriktspolitiske hensyn, ved for eksempel investeringer i lokale kraftselskaper, både for å beholde viktige arbeidsplasser i distriktet, eierskap til lokale ressurser som kan gi god avkastning og å ha styring med viktig infrastruktur i lokalsamfunnet.

Disse medlemmer vil peke på at forsyning av elektrisk kraft er en av de strategisk sett viktigste innsatsfaktorene i et moderne kunnskapssamfunn. Vannkraftbasert produksjon er i hovedsak basert på investeringer i tidligere tider, den har liten risiko, og den er rein og miljømessig uproblematisk. Offentlig kontroll av kraftsektoren, effektiv produksjon og utnyttelse av markedet vil gi god avkastning og basis for finansiering av offentlige tjenester.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag:

«Ny § 50 nr. 9 skal lyde:

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til finansiering av kjøp av aksjer for varig eie. Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet.

Regjeringens forslag til § 50 nr. 9 blir til § 50 nr. 10.»

### 2.8 Gjeldsforfølgning overfor kommunene

Komiteen slutter seg til at forbudet mot utlegg og arrest opprettholdes og at kommunene fortsatt beskyttes mot konkurs. Komiteen støtter forslaget om å opprettholde motregningsreglene. Komiteen vil peke på at kommunene plikter å dekke sine betalingsforpliktelser, og at det sentrale er at motregningsreglene til en viss grad sikrer likviditeten i en situasjon med betalingsvansker.

### 2.9 Statlig tilsyn og kontroll

Komiteen slutter seg til forslaget om innføring av betinget statlig kontroll av årsbudsjett og godkjenning av låneopptak og andre økonomiske disposisjoner som kan pådra kommunen utgifter. Komiteen har merket seg at garantistillelse fortsatt vil være gjensstand for automatisk løpende godkjenning, jf. § 51. Komiteen ser det som en stor fordel at reglene for hvilke kommuner som kommer inn under denne ordningen blir fastlagt i loven. Komiteen har merket seg at den enkelte kommune vil ha et selvstendig ansvar for å orientere departementet dersom den ser at vilkårene for kontroll er til stede. Komiteen vil vise til at staten fremdeles vil ha god oversikt over den økonomiske situasjonen i den enkelte kommune ved at alle vedtak om årsbudsjett og låneopptak i kommunen oversendes departementet til orientering.

## 3. FORSLAG FRA MINDRETALL

### Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

#### Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen arbeide videre med en omlegging av regnskapsprinsippet for kommuneregnskapet i retning av en resultatorientert regnskaps- og budsjettføring. Det bør i det videre arbeid også gjennomføres forsøk i enkelte kommuner med omlegging av regnskapsprinsipp.

### Forslag fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

#### Forslag 2

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endring:

Ny § 50 nr. 9 skal lyde:

Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til finansiering av kjøp av aksjer for varig eie. Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet.

Regjeringens forslag til § 50 nr. 9 blir til § 50 nr. 10.

### Forslag fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti:

#### Forslag 3

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endring:

§ 35 nr. 2 siste punktum oppheves.

## 4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov:

om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) m.m.

### I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endringer:

Overskriften til kapittel 8 skal lyde:

*Kapittel 8. Økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering.*

§ 44 skal lyde:

§ 44. Økonomiplan.

1. Kommunestyret og fylkestinget skal en gang i året vedta en rullerende *økonomiplan*.
2. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår.
3. *Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.*
4. *Økonomiplanen skal det for hvert enkelt år økonomiplanen omfatter anvises dekning for de utgifter og oppgaver som er ført opp, jf. § 46 nr. 6.*
5. *Planer som omfatter avgrensede deler av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, skal integreres i økonomiplanleggingen og bruken av midler innarbeides i planen.*
6. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv økonomiplanen og endringer i denne. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform skal rådet avgi innstilling som nevnt.

7. Innstillingen til økonomiplan, med de forslag til vedtak som foreligger, skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Dette gjelder likevel ikke ved innstilling som gjelder endringer i økonomiplanen.
8. Økonomiplanen og endringer i denne oversendes departementet til orientering.

§ 45 skal lyde:

§ 45. Årsbudsjettet.

1. Kommunestyret og fylkestinget skal innen årets utgang vedta budsjett for det kommende kalenderår.
2. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og endringer i dette. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform skal rådet avgi innstilling som nevnt.
3. Innstillingen til årsbudsjett, med alle de forslag til vedtak som foreligger, skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Dette gjelder likevel ikke ved innstilling som gjelder endringer i årsbudsjettet.
4. Kommunestyrets og fylkestingets vedtak om årsbudsjett, samt formannskapets og fylkesutvalgets saksdokumenter, sendes departementet til orientering.

§ 46 skal lyde:

§ 46. Årsbudsjettets innhold.

1. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens eller fylkeskommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret. I bevilgninger til formål kan det likevel gjøres fradrag for tilhørende inntekter. Kravet om budsjettgjeld på utbetalingstidspunktet gjelder ikke for utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta.
2. Årsbudsjettet skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.
3. Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.
4. Årsbudsjettet skal være stilt opp på en oversiktlig måte. Kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.
5. Årsbudsjettet skal være inndelt i en driftsdel og en investeringsdel.
6. Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.

7. I årsbudsjettet kan det avsettes midler til bruk i senere budsjettår.
8. Departementet kan gi nærmere regler om årsbudsjettet og innstilling til årsbudsjettet. I disse reglene kan det stilles krav om oversikter over inntekter og utgifter for kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet.

§ 47 skal lyde:

§ 47. Årsbudsjettets bindende virkning.

1. Kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta, jf. § 46 nr. 1 tredje punktum.
2. Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.
3. Får kommunestyret eller fylkestinget melding etter nr. 2 foran, skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet. Det samme gjelder når det på annen måte gjøres kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet.

§ 48 skal lyde:

§ 48. Årsregnskapet og årsberetningen.

1. Kommuner og fylkeskommuner skal for hvert kalenderår utarbeide årsregnskap og årsberetning.
2. Årsregnskapet skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året, og anvendelsen av midlene. Alle kjente utgifter og inntekter i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes. Årsregnskapet skal føres i overensstemmelse med god kommunal regnskapsskikk.
3. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsregnskapet. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform skal rådet avgi innstilling som nevnt. Vedtaket må angi disponering av regnskapsmessig overskudd eller dekning av regnskapsmessig underskudd.
4. Underskudd på årsregnskapet som ikke kan dekkes på budsjettet i det år regnskapet legges fram, skal føres opp til dekning i det følgende års budsjett. Under særlige forhold kan kommunestyret og fylkestinget, etter å ha foretatt de nødvendige endringer i økonomiplanen, vedta at underskuddet skal dekkes over inntil ytterligere to år.
5. I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av års-

*regnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen.*

6. *Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om årsregnskapet, årsberetningen og regnskapsføringen.*

§ 49 skal lyde:

§ 49. *Rapportering fra kommuner og fylkeskommuner.*

1. *Kommuner og fylkeskommuner plikter å gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer.*
2. *Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om hvordan slik informasjon skal frembringes, stilles opp og avgis.*

Overskriften til kapittel 9 skal lyde:

*Kapittel 9. Gjeldsforpliktelser m.m.*

§ 50 skal lyde:

§ 50. *Låneopptak.*

1. *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk. Det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet.*
2. *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å konvertere eldre lånegjeld. Det kan videre tas opp lån dersom det er påkrevd for å innfri garantiansvar.*
3. *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å sikre full forsikringsteknisk dekning i pensjonsordning for egne ansatte når kommunen eller fylkeskommunen vil flytte pensjonsordningen fra egen pensjonskasse til et forsikringsselskap. Adgangen til låneopptak gjelder bare dersom underdekningen er oppstått før 1. januar 1998, og lånet må anses påkrevd.*
4. *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å sikre den forsikringstekniske dekning i pensjonsordning forvaltet av et forsikringsselskap, når dette er påkrevd for å bli part i avtalen om overføring av opptjente pensjonsrettigheter, fastsatt i medhold av lov om Statens pensjonskasse av 28. juli 1949 nr. 26 § 46. Adgangen til låneopptak gjelder bare dersom lånet må anses påkrevd.*
5. *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp likviditetslån eller inngå avtale om likviditetstrekkrettighet.*
6. *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for videre utlån. Det kan også tas opp lån til forskuttering når det er gjort avtale om full refusjon. Vilkåret er at mottakere ikke driver næringsvirksomhet og at midlene skal nyttes til investeringer.*
7. *Kommuners og fylkeskommuners lånegjeld skal avdras på følgende måte:*

a. *Kommunens og fylkeskommunens samlede lånegjeld etter nr. 1 og nr. 2, skal avdras med like årlige avdrag. Gjenstående løpetid for kommunens eller fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde kan ikke overstige den veide levetiden for kommunens eller fylkeskommunens anleggsmidler ved siste årsskifte.*

b. *Kommunens eller fylkeskommunens likviditetslån eller benyttet trekkrettighet etter nr. 5, skal være gjort opp senest når årsregnskapet fastsettes. Når kommunestyret eller fylkestinget vedtar at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles, kan løpetiden for likviditetslånet forlenges tilsvarende den maksimale periode for inndekning av underskuddet.*

c. *Mottatte avdrag på utlån eller refusjoner av gitte forskutteringer etter nr. 6, skal uavkortet nyttes til nedbetaling eller innfrielse av innlån til kommunen eller fylkeskommunen.*

8. *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån til eget lånefond. Ved bruk av lånefond gjelder reglene i denne bestemmelse tilsvarende.*
9. *Vedtaket om å ta opp lån sendes departementet til orientering. Kommunale og fylkeskommunale låneopptak skal godkjennes av departementet i de tilfeller som er omhandlet i § 59 a.*

§ 51 skal lyde:

§ 51. *Garantier og pantsetting for andres økonomiske forpliktelser.*

1. *Vedtaket om å stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, skal godkjennes av departementet.*
2. *Det kan ikke stilles kausjon eller annen økonomisk garanti knyttet til næringsvirksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv.*
3. *Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om garantier. Det kan i forskriften også gis bestemmelser om at garantier som er av mindre omfang, ikke trenger statlig godkjenning.*
4. *Kommuner og fylkeskommuner kan ikke rettsgyldig pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.*

§ 52 skal lyde:

§ 52. *Finansforvaltning.*

1. *Kommunestyret og fylkestinget skal selv gi regler for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning.*
2. *Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om disposisjoner som innebærer finansiell risiko.*
3. *Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell ri-*

siko, og under hensyn til at kommunen og fylkeskommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall.

§ 53 skal lyde:

§ 53. Motregning.

1. Den som skylder skatt, avgift eller gebyr til en kommune eller fylkeskommune, kan ikke gjøre dette opp ved motregning.
2. En bank kan aldri bringe sin fordring på en kommune eller fylkeskommune i motregning overfor dennes innskudd i banken. Dette er likevel ikke til hinder for inngåelse av konsernkontoavtaler med felles kapitaldisponering.

§ 55 skal lyde:

§ 55. Utlegg og arrest. Konkurs og gjeldsforhandling.

1. En kommunes eller fylkeskommunes eiendeler kan ikke være gjenstand for utlegg eller arrest.
2. En kommune eller fylkeskommune kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling etter lov 8. juni 1984 nr. 58 om gjeldsforhandling og konkurs.

Ny § 59 a skal lyde:

§ 59 a. Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser.

1. Vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet, dersom:
  - a. kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet,
  - b. kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen,
  - c. kommunestyret eller fylkestinget etter § 48 nr. 4 annet punktum har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt, eller
  - d. kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.

2. Dersom et av vilkårene i første ledd bokstav a-d er oppfylt, skal departementet føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak.
3. Departementet skal opprette et register over alle kommuner og fylkeskommuner som er underlagt godkjenning. Enhver har rett til å gjøre seg kjent med det som er registrert i registeret, og få utskrift av dette.
4. Inntil den enkelte kommune eller fylkeskommune er registrert i registeret, kan departementet ikke iverksette godkjenning etter nr. 1. I forhold til rettsregler som lar det være avgjørende for tredjepersons rettsstilling om denne kjente til eller ikke kjente til et forhold, anses det som er registrert etter denne bestemmelse for å ha kommet til tredjepersons kunnskap.
5. Kommuner og fylkeskommuner som inngår kontrakter som krever godkjenning, må orientere sine medkontraahenter om at de er satt under betinget kontroll og godkjenning.

§ 60 nr. 9 skal lyde:

Departementet fastsetter nærmere forskrifter om kontrollutvalg og revisjon, herunder kvalifikasjonskrav til revisor. Kommunestyret og fylkestinget kan gi nærmere bestemmelser.

## II

I lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper gjøres følgende endring:

Ny § 42 skal lyde:

§ 42. Informasjon om ressursbruk og tjenesteytelser

Departementet kan i forskrift gi regler om at interkommunale selskaper skal gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenesteytelser til bruk i nasjonale informasjonssystemer og regler om hvorledes slik informasjon skal frembringes, stilles opp og avgis.

## III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 31. mai 2000

**Lodve Solholm**  
fung. leder

**Ivar Østberg**  
ordfører

**Erna Solberg**  
sekretær