



Økonomibestemmelsene i ny kommunelov

Brukermøte økonomi 26.11.2019





- ▶ Økonomiplanen for perioden 2020 til 2023 skal utarbeides i samsvar med kommuneloven av 2018 og forskrift 7. juni 2019 nr. 714 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.
- ▶ Endret budsjettoppstilling for hovedoversiktene medfører at beløpene for vedtatt budsjett 2019 er tilpasset de nye forskriftskravene. Det vises til omtale i kapittel 17

Pilarene i dagens lov videreføres

Oppsummert

- Kommunestyret har
 - Ansvaret for å styre og ha kontroll med økonomien
 - Frihet til å prioritere innenfor økonomiske/rettslige rammer
- Krav til budsjettbalanse og plikt til å dekke inn merforbruk
- Driften skal finansieres av løpende inntekter
- Begrensninger på formål det kan lånes til og garanteres for
- Krav til finans- og gjeldsforvaltningen
- Statlig kontroll med kommuner i økonomisk ubalanse



Nye regler – i generelle trekk

- Langsiktig og helhetlig økonomiforvaltning
 - Forankre økonomiplan i kommuneplan, finansielle måltall («handlingsregler»), konsolidert regnskap for kommunens som rettssubjekt, vise gjeld i økonomiplanen, vurdere økonomisk situasjon i årsberetningen, strengere krav til låneavdrag, klarere regler om skillet drift/investering
- Ta tidligere grep hvis kommunen har for høye utgifter
 - Mindre rom for å utsette inndekking av merforbruk, plikt til å vurdere budsjettrevisjon hvis regnskapet viser merforbruk, ROBEK skal fange opp kommuner tidligere, aktivitetsplikt for ROBEK kommuner
- Enkelte oppmykninger
 - Utvidet adgang til å reutlåne «formidlingslån», adgang til å låne til kjøp av eiendomsselskaper, adgang for departementet til å dispensere fra forbudet mot å bruke kapitalinntekter i driften



Generalbestemmelse

Kommuneloven § 14-1

- Kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid
- Kommuner skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi
- Kommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall



Kommunestyrets plikter

Kommuneloven § 14-2

- Kommunestyret skal selv vedta
 - a) Økonomiplan og årsbudsjett
 - b) Årsregnskapene og årsberetningene
 - c) Finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi
 - d) Regler for økonomiforvaltningen (økonomireglementet)
 - e) Regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglementet)



Oslo

Finansielle måltall

- Eksempelvis mål for hva netto driftsresultat, gjeldsgrad, reserver, låneavdrag, vedlikehold osv. bør være i planperioden
- Målene må settes slik at de gir en god langsiktig økonomisk utvikling
- Kommunestyret vedtar målene
- Bevissthet og åpenhet om egen kommunens økonomiske handlingsrom, og hva som skal til for å sikre det årene fremover
- Retningsgivende/disiplinerende «handlingsregler» – kommunens egen økonomiske politikk – rammer for økonomiplan og budsjettarbeidet



Eksempler på nøkkeltall

Økonomisk handlefrihet

Drift

- ♦ Netto driftsresultat i % av driftsinntekter
- ♦ "Korrigert" netto driftsresultat
- ♦ Brutto driftsresultat i % av driftsinntekter
- ♦ Lønn i % av driftsinntekter
- ♦ Renter og avdrag i % av driftsinntekter

Investering

- ♦ Egenfinansiering av totale anleggsmidler
- ♦ Lånefinansiering av årets investeringer
- ♦ Lånegjeld i % av driftsinntekter

Soliditet

- ♦ Disposisjonsfond i % av driftsinntekter

Økonomisk kontroll

Drift og investering

- ♦ Avvik fra budsjett

Likviditet

- ♦ Arbeidskapital i % av driftsinntektene

Kilde: Telemarksforskningen

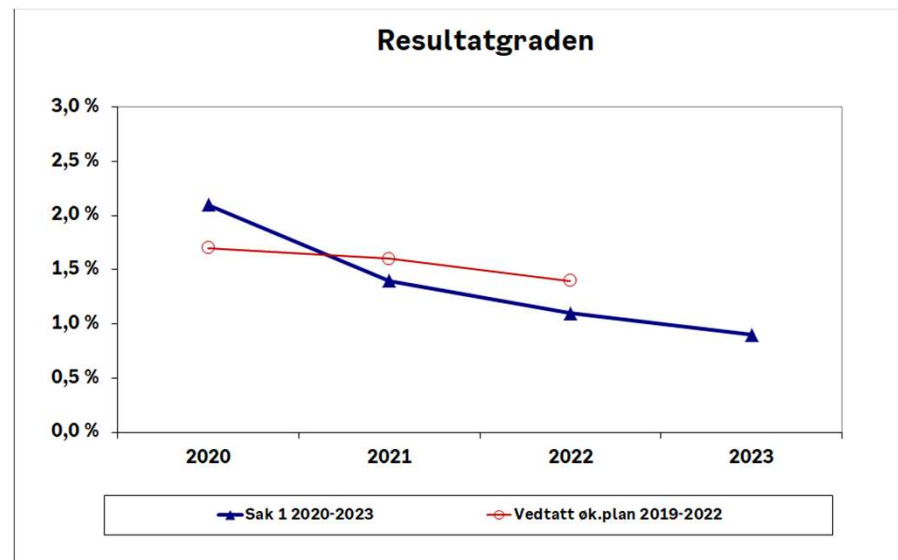


Oslo



- Realisert gjeldsgrad
- Budsjettert netto driftsresultat 2016 – 2023
- Elementer som endrer kommunens økonomiske utvikling (øker og svekker)
- Overføringer fra drift til investering 2019 – 2023
- Hovedstørrelser
- Resultatgrad 2020 – 2023
- Finansieringsbehov
- Låneopptak
- Pensjonskostnader
- Befolkningsutvikling

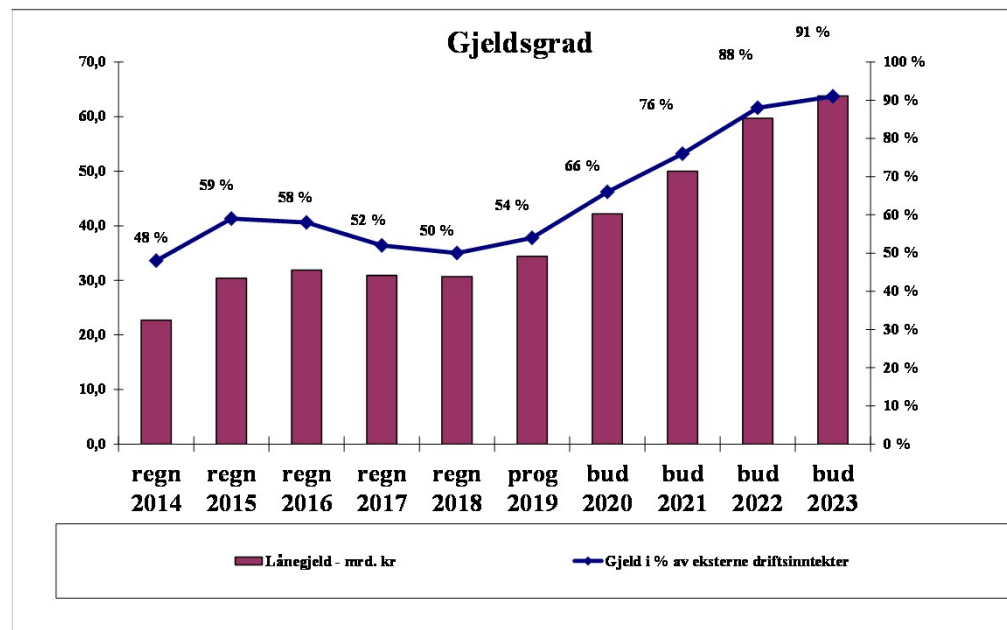
Eksempler hentet fra Byrådets forslag til budsjett 2020 og økonomiplan 2020 - 2023



I forslag til økonomiplan 2020-2023 ligger resultatgraden i intervallet 2,1-0,9 %. Figur 3.4 viser at resultatgraden i forslag til økonomiplan 2020-2023 er litt høyere enn resultatgraden i vedtatt økonomiplan i 2020 men lavere fra 2021. Den årlige svekkingen av resultatgraden etter 2020 må sees i sammenheng med et høyt investeringsnivå, noe som øker kommunens finanskostnader.



Eksempler hentet fra Byrådets forslag til budsjett 2020 og økonomiplan 2020 - 2023



Figuren viser at kommunens gjeldsgrad vil øke fra 54 % i 2019 til 91 % i 2023. Veksten i gjeldsgrad er kraftigst i de tre første årene i perioden og flater ut det siste året. Dette skyldes at investeringsnivået er lavere det siste året og at andelen av investeringene som forutsettes finansiert med tilskudd er relativt høy det siste året.



Saksbehandlingsreglene videreføres

Kommuneloven § 14-3

- Formannskapet skal fortsatt innstille til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap
- Formannskapet skal også innstille til årsberetning
- Kontrollutvalget skal fortsatt uttale seg om regnskap og beretning før innstilling
- Fristene for innstilling og vedtak er uendret



Nye krav til innhold i økonomiplan og budsjett

Kommuneloven § 14-4

- Økonomiplan
 - Økonomiplan skal deles inn i drift og investering, som budsjettet
 - Departementet kan gi forskrifter til oppstilling
 - Rød tråd økonomiplan – budsjett – regnskap. Ikke lenger frihet til å stille opp økonomiplanen annerledes enn budsjett og regnskap
- Økonomiplan og årsbudsjett
 - Utvikling i inntekter og utgifter, driftsresultat mv
 - Nytt krav om å vise gjeldsutviklingen og utvikling i andre vesentlige forpliktelser (langsiktige leie- og leasingavtaler, tilskudd til andre)
 - Departementet kan gi forskrifter



Nye krav til innhold i økonomiplan og budsjett

Kommuneloven § 14-4

- Økonomiplan og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige
 - Inntekter og utgifter skal innarbeides med det som sannsynlig må påregnes
 - For eksempel utvikling i innbyggertall, priser og renter for å unngå at inntekter overvurderes og utgifter undervurderes
 - Viktig premiss at periodiseringen av inntekter og utgifter i årsbudsjettet følger periodiseringsreglene for årsbudsjettet
 - Krav til fullstendighet
 - Skal omfatte hele kommunen som rettssubjekt (kommunekasse, foretak, lånefond etc)
 - Oversiktlig
 - Krav til utforming, herunder framstilles i et samlet dokument
 - Hvilke premisser som er lagt til grunn
 - Inntekter og utgifter angis med beløp og tekst
 - Mål og premisser for bevilgning beskrives



Kort om årsregnskapet

Kommuneloven § 14-6

- Regnskapsprinsippene er ikke vurdert. De videreføres, men løftes opp og samles i loven
- Nytt krav om konsolidert regnskap for kommunens som juridisk enhet
- Nye regler for regnskapsavslutningen
- Fortsatt vid forskriftshjemmel (årsregnskapene, regnskapsføring, regnskapsavslutning, innhold, oppstilling mv)
- Driftsregnskap, investeringsregnskap, balanseregnskap og noteopplysninger
- Kommunen skal utarbeide fire typer årsregnskap
 - Regnskap for kommunekassen
 - Regnskap for hvert kommunal foretak
 - Regnskap for lånefond
 - Regnskap for andre virksomheter som er del av kommunen som rettssubjekt, og som har eget regnskap i medhold av lov eller forskrift (regionråd, oppgavefellesskap osv)
- Samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet



Balanse i økonomiplanen og årsbudsjettet

Kommuneloven § 14-10

- All bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler
- Driftsbudsjettet skal dekke avdrag på lån med et beløp som minst tilsvarer avdrag beregnet etter § 14-18
- Årsbudsjettet skal dekke inn tidligere års merforbruk i driftsregnskapet året etter det oppsto eller senest det andre året etter
- Udekket beløp i investeringsregnskapet skal inndeckes året etter
- Midler som etter lov eller avtale er reservert særskilte formål, og som ikke benyttes i budsjettåret, skal avsettes til et bundet fond
- Årsbudsjettet skal dekke avsetninger som er nødvendige for en god kommunal økonomiforvaltning
- Investeringene skal over tid ha en egenfinansiering som ivaretar kommunens eller fylkeskommunens økonomiske handleevne



Regnskapsprinsippene

Kommuneloven § 14-6

- Årsregnskapene skal utarbeides i samsvar med følgende grunnleggende prinsipper:
 - a) All tilgang på og bruk av midler i året skal fremgå av driftsdelen eller investeringsdelen
 - b) All tilgang på og bruk av midler skal regnskapsføres brutto
 - c) Alle kjente utgifter og inntekter i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes
 - d) Hvis størrelsen på beløpet er usikkert, brukes beste estimat
 - e) Årsregnskapene skal føres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk



Regnskapsprinsippene

Kommuneloven § 14-6



Kort om årsregnskapet

- Kommunestyret skal ha vedtatt årsregnskap og årsberetning senest 30. juni (som i dag)
- Frist for avlegge regnskap 22. februar
- Frist for avlegge konsolidert regnskap 22. februar
- Frist for avlegge årsberetning 31. mars (som i dag)
- Årsregnskapet skal bestå av et driftsregnskap og et investeringsregnskap
 - Driftsregnskapet og investeringsregnskapet skal ha samme inndeling og oppstilling som årsbudsjettet og økonomiplan
- Årsregnskapene skal også bestå av et balanseregnskap og noteopplysninger



Vid forskriftshjemmel

- Regnskapsopplysninger skal bokføres, spesifiseres, dokumenteres og oppbevares i samsvar med bokføringsloven
- Nærmere regler om årsregnskapene, regnskapsføringen, regnskapsavslutningen og bokføringen, og i spesielle tilfeller unntak fra lovens bestemmelser om årsregnskap
- Aktuelle unntak er typisk unntak fra regnskapsprinsippene
 - Regnskapsføring av bruk av lån, pensjon osv.
 - Foretak som driver næring
- Det skal utarbeides årsberetning for kommunens samlede virksomhet og for hvert kommunalt foretak
 - Ingen formkrav
 - Krav til innhold, blant annet forhold som er viktig for å bedømme den økonomiske utviklingen, økonomisk handleevne over tid, finansielle måltall
 - Vesentlige avvik mellom årsbudsjett og årsregnskap herunder beløpsmessige avvik og avvik fra/brudd med premissene for bruken



Skillet mellom drift og investering

Kommuneloven § 14-9

- Økonomiplanens driftsdel, driftsbudsjettet og driftsregnskapet skal bare finansieres av løpende inntekter. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hvilke inntekter og utgifter som hører hjemme i henholdsvis driftsdelen og investeringsdelen
- Løpende inntekter som ikke benyttes i budsjettet skal avsettes til driftsfond
- En andel av inntektene fra salg av aksjer skal regnes som løpende inntekter
- Departementet kan i særlige tilfeller gi dispensasjon til å finansiere driften med inntekter fra realisasjon av kapitalvarer
- Delingen i drift og investeringer videreføres
 - Bygger på prinsippet om at driften skal finansieres av løpende inntekter
 - Formuesbevaringsprinsippet
- God kommunal regnskapsskikk om skillet mellom drift og investering vil gjelde



Behovet for klarere og utdypende regler i skillet mellom drift og investering – kl. § 14-9

- Et typisk problemområde, ulike tolkninger og konflikter
- Loven slår tydelig fast hovedregelen
- Forskrift gir utdypende regler
 - Definisjon av løpende inntekter og engangsinntekter
 - Regler om utbytteinntekter og tilbakebetaling av kapital fra kraftselskaper
 - Skillet vedlikehold/investering
- Fortsatt utvikling av god kommunal regnskapsskikk



Tilskudd til andres investeringer

- Investeringsstilskudd må fortsatt finansieres over drift
- Regnskapsføringen av flerårige tilskudd må ikke innrettes slik at det begrenser kommunens mulighet til å gi flerårige tilskudd
- Anordningsprinsippet må ikke forstås slik at en flerårig tilskuddsforpliktelse må utgiftsføres i sin helhet når den oppstår
- For eksempel skal tilskudd på 1 mill over 5 år utgiftsføres med 1 mill over 5 år



Lån til egne investeringer

Kommuneloven § 14-15

- Omfatter varige driftsmidler
 - Alle typer fast eiendom, bygninger, tekniske og fysiske anlegg, inventar og utstyr, transportmidler og maskiner osv.
 - Omfatter andelsboliger, aksjeboliger
 - Omfatter ikke driftsmidler med lav anskaffelseskost og kort levetid



Lån til andres investeringer

Kommuneloven § 14-16

- Adgang til å ta opp lån til investeringer som kommunen ikke eier selv
 - Lovpålagt ansvar
 - For eksempel investeringstilskudd til en annen kommune i forbindelse med investeringer i helse- og omsorgsinstitusjoner
 - Selskap hvor kommunen har bestemmende innflytelse
 - Direkte eller indirekte har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet
 - Lovpålagt ansvar
 - Størrelsen på låneopptaket avgjøres ut i fra størrelsen på det samlede tilskuddet og kommunens eierandel



Lån til videre utlån og mottatt avdrag på videreutlån

Kommuneloven § 14-17

- Viderefører adgangen til å etablere formidlingslån
- Med utlån menes avtaler hvor det er forutsatt at utlånte midler skal betales tilbake
- Omfatter også forskutteringer
 - Kommunen påtar seg å dekke andres investeringsutgifter mot full refusjon
 - Gjelder bare hvis lånet skal brukes til investeringer
 - Låntaker kan ikke drive næringsvirksomhet
- Ny regel om at det ikke kan tas opp lån til videre utlån hvis utlånet innebærer vesentlig økonomisk risiko (gjelder ikke for lån til boligsosial formål)



Låneadgangen – to endringer

- Det åpnes for å låne til kjøp av aksjer i eiendomsselskaper
 - Det vil si «rene»/ «single purpose» datterselskaper som kun eier/drifter en eiendom, kun har daglig leder, og ikke har andre vesentlige forpliktelser
 - Underliggende realitet at det er eiendommen som lånefinansieres
- Det kan bare tas opp lån til videre utlån hvis kommunens låntaker skal bruke midlene til investeringer, og ikke driver næring, og utlånet ikke innebærer vesentlig økonomisk risiko



Avdrag på lån – Kl. 14-18

Ny regel for beregning av minimumsavdrag

- ▶ Avdragene skal samlet være minst lik størrelsen på kommunens avskrivninger i regnskapsåret, justert for forholdet mellom størrelsen på lånegjelden og størrelsen på kommunens avskrivbare anleggsmidler
- ▶ Justeringen skal gjøres ut fra lånegjeldens og anleggsmidlenes bokførte verdi ved inngangen av regnskapsåret
- ▶ Minimumsavdraget skal betales, og ha dekning i budsjettet
- ▶ Forenklet metode legges til grunn
- ▶ Avdraget kobles direkte til avskrivningene og gjeldsgrad
- ▶ Minimumsavdrag = $\text{Sum avskrivninger} \times \frac{\text{rest lånegjeld}}{\text{Sum bokført verdi driftsmidler}}$

Gjenstående løpetid for kommunens samlede gjeldsbyrde kan ikke overstige den veide levetiden for kommunens anleggsmidler ved siste årsskifte



Avdrag på lån – Kl. 14-18

Spørsmål til avklaring

- ▶ Skal beregningen av minimumsavdragene gjøres for hver regnskapsenhet?
- ▶ Gjelder balansekravet etter Kl. § 14-10 for hver regnskapsenhet eller kommunen som juridisk enhet?
- ▶ Skal minimumsavdrag vurderes mot hva hver regnskapsenhet betaler til lånefondet?
- ▶ Skal minimumsavdrag vurderes mot hva lånefondet betaler i eksterne avdrag?
- ▶ Sum anleggsmidler hentes fra hver enkelt regnskapsenhet
- ▶ Sum avskrivninger hentes fra hver enkelt regnskapsenhet
- ▶ Skal avdrag på lån hentes fra hver enkelt regnskapsenhet eller fra lånefondets eksterne avdrag på lån

Spørsmålene ligger til avklaring hos KMD og GKRS



Oslo

Avdrag på lån – Kl. 14-18

Ny regel for beregning av minimumsavdrag

Tekst	Beløp i mill. kr						
	Oslo kommune	Bykassen	Undervisningsbygg Oslo KF	Boligbygg Oslo KF	Omsorgsbygg Oslo KF	Oslo Havn KF	Kultur- og idrettsbygg Oslo KF
Lån i lånefondet 01.01.2018	37 235	9 838	17 149	2 804	6 114	10	1 319
Annen ekstern lånegjeld	1 475	859	507	109	0	0	0
A Sum lånegjeld 01.01.2018	38 710	10 697	17 656	2 913	6 114	10	1 319
Sum fast eiendom og anlegg 01.01.2018	84 968	24 350	27 368	10 733	14 567	1 661	6 289
Herav tomter	10 965	3 665	3 488	1 119	942	1 411	340
Sum Inventar og utstyr 01.01.2018	4 670	3 706	22	19	10	898	16
B Sum anleggsmidler	78 673	24 391	23 902	9 633	13 634	1 148	5 965
C Sum avskrivninger 2018	3 051	1 380	819	309	357	57	128
Minste tillatte avdrag (A*C/B)	1 501	605	605	94	160	0	28
Betalte avdrag:							
Avdrag til lånefondet	2 522	1 981	302	105	128	1	5
Avdrag på annen ekstern lånegjeld	62	31	25	6	0	0	0
Sum betalte avdrag 2018	2 585	2 012	326	111	128	1	5
Over- / underdekning (-) betalt avdrag	1 083	1 407	-278	17	-32	1	-23



KOSTRA videreføres

- Kommunene skal fortsatt ha plikt til å rapportere til KOSTRA
- Departementet skal ha hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift for:
 - Hva som skal rapporteres, tidsfrister og hvordan det skal rapporteres
- Innholdet i regnskapsrapporteringen skal fortsatt reguleres i forskrift
- Fastsettelse av skjemaer om tjenesterapportering eller filuttrekk fra fagsystem
- Fagdepartementene skal fortsatt ha det formelle ansvaret for de respektive rapporteringskravene og innholdet
- Forskrift vil gi i stor grad gi SSB adgang til å fastsette nærmere krav



Årsberetning

Kommuneloven § 14-7

Gjeldende rett	Ny kommunelov
KL. § 48 nr. 5 Opplysninger om forhold som er viktig for å bedømme økonomisk stilling og resultat som ikke fremgår av årsregnskapet, samt andre forhold av vesentlig betydning	Viderefører denne bestemmelsen. Nytt krav om at det må gis en vurdering av om økonomisk utvikling og stilling ivaretar den økonomiske handleevnen over tid. Det skal også gis en vurdering av den totale økonomien til kommunen som juridisk enhet basert på de konsoliderte regnskap
Forskriften § 10. 4 ledd Vesentlige avvik mellom utgifter i årsregnskap og bevilgning til formålet i regulert budsjett, skal det redegjøres for avviket. Tilsvarende gjelder for avvik mellom inntekter og regulert budsjett	Bestemmelsen er løftet opp i lov fra forskrift. Vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjett og årsregnskap, samt vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene
	Det skal gis opplysninger om virksomhetens måloppnåelse, for eksempel utviklingen i tjenester og hvordan utviklingen står i forhold til målene i årsbudsjettet. Krav om redegjørelse for andre ikke-økonomiske forhold av vesentlig betydning



Maloppsett

- ▶ Velg alltid riktig maloppsett, tilpasset innholdet du skal vise
- ▶ Valgene vist til høyre her, finner du i nedtrekksmenyen 'nytt lysbilde'



Oppsett for forsider og skillesider

Oppsett for tekstsider

Oppsett for bilder, grafikk og sitater

