

**Høringsnotat om
nye forskrifter til økonomibestemmelsene i
kommuneloven**

Forskriftene om finans- og gjeldsforvaltning, garantier, selvkost, rapportering (KOSTRA) og kommunalt rapporteringsregister (KOR).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, april 2019

Innhold

1	Innledning	4
2	Forskrift om finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner	5
2.1	Innledning og sentrale forslag	5
2.2	Innholdet i finansreglementet	5
2.3	Uavhengig kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene	6
2.4	Innholdet i rapporteringen til kommunestyret	7
2.5	Forskriftsbestemmelser som ikke videreføres	7
2.5.1	Vedtak om finansreglementet i hver kommunestyreperiode	7
2.5.2	Kompetansekrav	7
2.5.3	Rutiner for finansforvaltningen	8
3	Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier	9
3.1	Innledning og sentrale forslag	9
3.2	Krav til innholdet i vedtak om garantier	9
3.3	Begrensninger i garantiers varighet	10
3.4	Garantier for små beløp	11
3.4.1	Heving av grensen for små beløp	11
3.4.2	Beløpsgrensen for kommuner	12
3.4.3	Beløpsgrensen for fylkeskommuner	13
3.5	Garanti for tidligere gjeld ved omdanning til selskap med begrenset ansvar	13
3.6	Ikrafttredelse	14
4	Forskrift om beregning av selvkost	15
4.1	Innledning og sentrale forslag	15
4.2	Prinsipper og hensyn bak forskriften	16
4.3	Avgrensning av selvkost	17
4.4	Direkte og indirekte driftskostnader	17
4.5	Kapitalkostnader	18
4.5.1	Avskrivninger	18
4.5.2	Kalkylerenten	18
4.6	Korrigerende av tidligere års feil	19
4.7	Håndtering av overskudd og underskudd	19
4.8	Dokumentasjonskrav	21

5	Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner	22
5.1	Innledning og sentrale forslag	22
5.2	Regnskapsrapporteringen	23
5.2.1	Hvilke årsregnskaper skal rapporteres?	23
5.2.2	Standard kontoplan	26
5.2.3	Krav om ny rapportering	27
5.2.4	Tidsfrist	27
5.3	Rapportering av tjenstedata	27
5.4	Forskriftsbestemmelser som ikke videreføres	28
6	Forskrift om kommunalt rapporteringsregister (KOR)	29
7	Departementets forslag til forskrifter	30
7.1	Finansforskriften	30
7.2	Merknader til finansforskriften	32
7.3	Garantiforskriften	39
7.4	Merknader til garantiforskriften	41
7.5	Selvkostforskriften	45
7.6	Merknader til selvkostforskriften	48
7.7	KOSTRA-forskriften	56
7.8	Merknader til KOSTRA-forskriften	66
7.9	KOR-forskriften	71
7.10	Merknader til KOR-forskriften	73

1 Innledning

Departementet legger med dette frem forslag til nye forskrifter til økonomibestemmelsene i kommuneloven som ble vedtatt av Stortinget den 22. juni 2018. Denne loven vil i dette høringsnotatet bli omtalt som *kommuneloven (2018)* eller *den nye kommuneloven* (el.).

Den nye loven har gjort det nødvendig å revidere forskriftene for å bringe forskriftene i samsvar med den nye loven. Den nye loven gir dessuten hjemmel for departementet til å gi en ny forskrift om beregning av selvkost. Departementet foreslår at forskriftene som legges frem i dette notatet skal tre i kraft 1. januar 2020 (fra budsjett- og regnskapsåret 2020). Dette bygger på at økonomibestemmelsene i ny kommunelov trer i kraft fra samme tidspunkt. Gjeldende forskrifter blir da opphevet samtidig.

Departementet legger frem forslag til følgende forskrifter:

- Forskrift om finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner (korttittel: finansforskriften). Forskriften har hjemmel i ny kommunelov § 14-13, og erstatter forskrift 9.6.2009 nr. 635 om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning.
- Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier (korttittel: garantiforskriften). Forskriften har hjemmel i ny kommunelov § 14-19, og erstatter forskrift 2.2 2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier.
- Forskrift om beregning av selvkost (korttittel: selvkostforskriften). Denne forskriften er ny, og har hjemmel i ny kommunelov § 15-1.
- Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner (korttittel: rapporteringsforskriften). Forskriften har hjemmel i ny kommunelov § 16-1, og erstatter forskrift 15.12.2000 nr. 1425 om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner.
- Forskrift om kommunalt rapporteringsregister. Forskriften har hjemmel i ny kommunelov § 16-2, og erstatter gjeldende forskrift 27.10.2005 nr. 1255 om Kommunalt rapporteringsregister (KOR).

En stor del av reglene i gjeldende forskrifter er videreført i departementets forslag. Departementet foreslår samtidig flere nye regler utover det som følger av gjeldende rett og flere justeringer i regelverket. Den nye forskriften om beregning av selvkost inneholder bestemmelser som i stor grad bygger på departementets retningslinjer for beregning av selvkost (publikasjonsnummer H-3/14).

Forslaget til nye forskrifter er bygget opp med ny struktur og rekkefølge på flere av bestemmelsene. I forslaget ligger det også en rekke språklige endringer sammenlignet med gjeldende ordlyd. Dette for at bestemmelsene skal være lettere tilgjengelige og forståelige. Departementet har lagt opp til at bestemmelser som gjentar lovbestemmelser ikke tas inn i forskriftene. De nye forskriftene inneholder primært supplerende regler til bestemmelsene i ny kommunelov. Lovtekst gjengis likevel enkelte steder, der det er hensiktsmessig å sette forskriftsreglene i en sammenheng som kan lette forståelsen av reglene.

Dagens forskrifter inneholder enkelte bestemmelser om forhold som det ikke er nødvendig å regulere. Slike bestemmelser er ikke videreført i forslaget til nye forskrifter.

I notatet benyttes kommuner som fellesbegrep på kommuner og fylkeskommuner, så langt annet ikke følger av sammenhengen.

2 Forskrift om finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner

2.1 Innledning og sentrale forslag

Forslaget til ny forskrift om finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner (finansforskriften) er hjemlet i den nye kommuneloven § 14-13 sjette ledd. Departementet har her fått hjemmel til å gi forskrift om finansreglementets innhold, innholdet i rapporteringen til kommunestyret og krav om kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen.

I departementets forslag til ny finansforskrift er det primært gjort tilpasninger til ny kommunelov § 14-13 og flere språklige endringer. Samtidig er enkelte forskriftsbestemmelser ikke videreført. Utover disse tilpasningene har departementet ikke funnet grunn til å gjøre større endringer i forskriftskravene om finans- og gjeldsforvaltningen.

Etter ny kommunelov § 14-13 første ledd andre punktum skal finansreglementet angi hvilke avkastningsmål som skal ligge til grunn for forvaltningen. Denne bestemmelsen er også innarbeidet i forslaget til ny finansforskrift. Departementet antar at mange kommuner allerede har et finansreglement som oppfyller dette kravet. Bortsett fra dette er det ikke foreslått endringer fra gjeldende regelverk som skulle gjøre det nødvendig for kommunene å endre sitt finansreglement på bakgrunn av forslaget til ny forskrift.

2.2 Innholdet i finansreglementet

Den nye loven § 14-13 første ledd første punktum stiller krav om at finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen i å ta en vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen, og som sikrer at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall. Dette svarer til kravet i gjeldende forskrift 9.6.2009 nr. 635 om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning § 3 første ledd andre punktum. Med denne lovbestemmelsen er det ikke nødvendig å videreføre de øvrige kravene i gjeldende forskrift § 3 første og andre ledd om at det skal legges vekt på en forsvarlig forvaltning, da disse rammene for finansreglementet følger av kravet i den nye loven.

Forslaget til ny forskrift § 2 om krav til innholdet i finansreglementet svarer i hovedsak til kravene i gjeldende forskrift § 3. I forslaget er imidlertid kravene i den nye loven § 14-13 første ledd gjengitt, jf. § 2 første ledd om å unngå vesentlig finansiell risiko og andre ledd bokstav d om avkastningsmål. Dette for at forskriften § 2 skal gi en samlet regulering av kravene til innholdet i finansreglementet.

Gjeldende forskrift § 4 første ledd angir at finansreglementet skal omfatte forvaltningen av kommunens og fylkeskommunens midler og gjeld, herunder (a) ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål og (b) langsiktige finansielle aktiva. I forslaget til ny forskrift er denne inndelingen fjernet. Dette er etter departementets vurdering en lovteknisk endring og medfører ikke noen materielle endringer. Forslaget til ny forskrift

slår i likhet med gjeldende forskrift fast at finansreglementet skal omfatte forvaltningen av alle finansielle midler og forpliktelser. En ytterligere inndeling fremstår etter departementets vurdering som overflødig. I tillegg kan formuleringen slik som den står i gjeldende forskrift, gi inntrykk av at disse to gruppene er noe mindre enn summen av alle finansielle midler, noe som ikke er hensikten. Forslaget til ny forskrift slår videre fast at finansreglementet skal angi hvilke midler som skal forvaltes med lav risiko og høy likviditet og hvilke midler som skal forvaltes med en lang tidshorison. Det materielle innholdet – at finansforvaltningen kan innrettes med ulik risikoprofil, likviditet og tidsperspektiv ut fra den enkelte kommunes økonomiske situasjon, likviditetsbehov og evne til å bære finansiell risiko – er altså videreført.

2.3 Uavhengig kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene

Gjeldende finansforskrift §§ 5 og 8 stiller krav om at en uavhengig instans skal kvalitetssikre finansreglementet og rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen. Kvalitetssikringen skal være en vurdering av om finansreglementet legger opp til en forvaltning hvor kommunen eller fylkeskommunen ikke tar på seg vesentlig finansiell risiko, samt om finansreglementet inneholder de bestemmelsene som kreves finansforskriften. Disse kravene er videreført i forslaget til ny forskrift med tilnærmet samme ordlyd, jf. forslaget § 3.

Departementet foreslår å legge opp til en noe strengere forståelse av hva som menes med uavhengig instans.

I merknadene til gjeldende forskrift er det angitt at miljøet, selskapet eller personen som gjør kvalitetssikringen, skal stå fritt fra den kommunale administrasjonen og fra de/den som skal forvalte porteføljene dersom kommunen kjøper forvaltningstjenester fra andre. Instansen som har kvalitetssikret reglementet, kan heller ikke benyttes som ekstern forvalter så lenge reglementet er gjeldende.

I merknadene til ny forskrift er det angitt at revisor bare kan ta på seg rollen som kvalitetssikrer så langt dette ikke virker negativt på revisors uavhengighet som revisor. Miljøer, selskaper eller personer som har egeninteresse i at finansreglement utformes på en spesiell måte, kan ikke anses å være uavhengig instans. Sistnevnte vil for eksempel innebære at den uavhengige instansen skal stå fritt fra de eller den som skal forvalte porteføljene hvis kommunen kjøper forvaltningstjenester fra andre, samt stå fritt fra selskaper som selger eller som har interesse i å selge finansielle produkter til kommunen.

Kravet til uavhengig kvalitetssikring skal ivareta en rolledeling der den som kvalitetssikrer er uavhengig av den som utarbeider reglementet, og der den som utfører et revisjonsoppdrag, heller ikke reviderer eget arbeid som kvalitetssikrer. Kravet skal også ivareta at kommunens eller fylkeskommunens interesser knyttet til finans- og gjeldsforvaltningen ikke svekkes til fordel for næringsdrivendes interesser.

Gjeldende forskrift §§ 5 og 8 angir videre at kommunestyret og fylkestinget skal påse at kvalitetssikringen av henholdsvis finansreglementet og rutinene blir gjennomført. Kommunestyret og fylkestinget har i alle tilfeller det øverste kontrollansvaret med

kommunens virksomhet, jf. ny kommunelov § 22-1. Den løpende kontrollen med kommunens eller fylkeskommunens virksomhet føres av kontrollutvalget, jf. kommuneloven § 23-1. Det eksplisitte kravet i gjeldende finansforskrift om at kommunestyret har ansvar for å påse at kvalitetssikringen gjennomføres, er på bakgrunn av dette ikke en rettslig nødvendig presisering og derfor ikke foreslått videreført i ny forskrift.

2.4 Innholdet i rapporteringen til kommunestyret

Kravene til rapporteringen i gjeldende forskrift § 7 er i hovedsak videreført. I forslaget til ny forskrift § 4 er det innledningsvis i første ledd tatt inn en mer overordnet bestemmelse om at kommunedirektørens rapporter til kommunestyret skal gi en beskrivelse og vurdering av kommunens finansielle risiko og avkastning i den aktuelle perioden. Dette skal knyttes opp mot målsettingene i finansreglementet og de rammene og begrensningene som finansreglementet trekker opp for finans- og gjeldsforvaltningen.

Bestemmelsene i gjeldende forskrift § 6 om rapportering til kommunestyret er flyttet til ny lov § 14-13 tredje ledd.

2.5 Forskriftsbestemmelser som ikke videreføres

2.5.1 Vedtak om finansreglementet i hver kommunestyreperiode

Gjeldende forskrift § 2 andre ledd stiller krav om at kommunestyret skal vedta reglementet minst én gang hver kommunestyreperiode. Denne bestemmelsen videreføres ikke. Dette bygger på at ny lov ikke gir forskriftshjemmel for en slik bestemmelse. Dette må videre ses i lys av ny kommunelov § 14-13 andre ledd hvor det er stilt krav om at kommunestyret skal endre finansreglementet om det er nødvendig for å unngå vesentlig finansiell risiko og overholde betalingsforpliktelsene. Denne bestemmelsen innebærer at det stilles krav til å oppdatere finansreglementet ved behov. Med ny lov og forskrift er dermed kravet til å oppdatere reglementet situasjonsbetinget og ikke lenger betinget av kommunestyre- og fylkestingsperiode.

2.5.2 Kompetansekrav

Gjeldende forskrift § 3 tredje ledd stiller krav om at kommunen skal ha kunnskap om finans- og gjeldsforvaltningen som er tilpasset den forvaltningen som kommunestyret legger opp til i finansreglementet. Denne bestemmelsen videreføres ikke i ny finansforskrift. Dette bygger på at ny lov ikke gir forskriftshjemmel for en slik bestemmelse. Begrunnelsen for dette ble gitt i Prop. 46 L (2017-2018) punkt 20.7.4 hvor departementet skriver:

"Forslaget til forskriftshjemmel innebærer videre at det ikke skal gis regler i forskrift om kompetanse, slik det er gjort i den gjeldende finansforskriften § 3 tredje ledd. For at kommunen kan drive en forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning innenfor lovens og finansreglementets rammer, er det en underliggende forutsetning at kommunen har den kunnskapen om finans- og gjeldsforvaltning som er nødvendig. Dette gjelder også når

kommunen kjøper finans- og gjeldsforvaltningstjenester fra andre. Dette innebærer blant annet at det må være samsvar mellom finansreglementet og kommunens egen kunnskap om finans- og gjeldsforvaltning, slik at forvaltningen innrettes på en betryggende måte. Behovet for kompetanse om finans- og gjeldsforvaltning vil øke med kompleksiteten i forvaltningen. Finansreglementet må således utformes i lys av kommunens kompetanse til å vurdere og håndtere finansiell risiko, også når kommunen kjøper finansforvaltningstjenester fra andre. Departementets vurdering er at det ikke er nødvendig å regulere slike alminnelige grunnleggende premisser for en forsvarlig forvaltning i loven eller tilhørende forskrift, slik det i dag er gjort i finansforskriften § 3 tredje ledd."

2.5.3 Rutiner for finansforvaltningen

Gjeldende forskrift § 8 første ledd stiller krav om etablering av rutiner for finansforvaltningen. Denne bestemmelsen videreføres ikke i ny forskrift. Dette bygger på at ny lov ikke gir forskriftshjemmel for en slik bestemmelse. Begrunnelsen for dette ble gitt i Prop. 46 L (2017-2018) punkt 20.7.4, hvor departementet skriver:

"Departementet viser til forslaget om ny bestemmelse om internkontroll som sier at kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Bestemmelsen inneholder blant annet krav om å ha nødvendige rutiner og prosedyrer, og at dette skal dokumenteres i det omfanget som er nødvendig. Dette er nærmere omtalt i kapittel 23. Internkontrollbestemmelsen gjelder også for kommunens finans- og gjeldsforvaltning. Departementets vurdering er derfor at det ikke er behov for en hjemmel som åpner for å gi et særskilt forskriftskrav om rutiner for finans- og gjeldsforvaltningen slik som i dagens finansforskrift § 8 første ledd."

Det ligger fortsatt til grunn at finans- og gjeldsforvaltningen er et risikoområde hvor det må etableres rutiner for forvaltningen i tråd med kravene i ny kommunelov § 25-1. Kravet om uavhengig kvalitetssikring av rutinene er derfor videreført i forslaget til ny forskrift § 3 andre ledd.

3 Forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier

3.1 Innledning og sentrale forslag

Forslaget til ny forskrift om kommunale og fylkeskommunale garantier (garantiforskriften) er hjemlet i den nye kommuneloven § 14-19 tredje ledd.

Departementet har her fått hjemmel til å gi forskrift om innholdet i vedtak om garantier, garantiens varighet og beløpsgrensene for hvilke garantier som er unntatt fra lovens krav om at garantivedtak skal godkjennes av departementet.

Departementet foreslår flere endringer i forskriftsreglene om garantier. Sentrale forslag går ut på at det stilles flere krav til hva et vedtak om garanti skal inneholde og at det gis nærmere begrensninger for garantiens varighet. Det foreslås også å heve beløpsgrensene for hvilke garantier som er unntatt fra lovens krav om godkjenning, og det innføres differensierte terskler avhengig av kommunestørrelse. Kommuner vil heller ikke lenger kunne garantere for gjeld som de tidligere har hatt direkte eller indirekte ansvar for hvis virksomheten det garanteres for driver næringsvirksomhet.

Den nye kommuneloven § 14-19 åpner for at garantier kan gis enten som simpel kausjon eller selvskyldnerkausjon. Det er ikke nødvendig å regulere denne adgangen i forskrift, og gjeldende forskrift 2.2.2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier § 2 blir derfor ikke videreført i ny forskrift.

Departementet vil fortsatt legge opp til at godkjenningskompetansen for kommunenes garantier delegeres til fylkesmannen, mens fylkeskommunenes garantier som i dag skal godkjennes av departementet selv.

3.2 Krav til innholdet i vedtak om garantier

Gjeldende forskrift 2.2.2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier stiller få krav til innholdet i vedtak om garantier. Etter denne forskriften § 3 første ledd skal garantiens varighet angis, og etter § 4 skal maksimumsansvaret for garantien angis.

Reglene om hva et vedtak om garantier skal inneholde skal bidra til klarhet om hvor langt kommunens garantiansvar strekker seg. Vedtakets innhold er også en sentral del av grunnlaget for departementets vurderinger om et garantivedtak skal godkjennes eller ikke. Departementets erfaring er at kommunenes garantivedtak i enkelte tilfeller er nokså kortfattede. Departementet foreslår derfor at den nye garantiforskriften stiller ytterligere krav til garantivedtakenes innhold.

Forslaget innebærer at det tas inn en egen bestemmelse i ny forskrift § 2 som lister opp flere krav til hva et vedtak om å stille garanti minst skal inneholde. Bestemmelsen presiserer at vedtaket må angi hvem garantien er stilt for og hvilket formål garantien gjelder. Videre skal det angis hvilken type garanti som stilles. Bestemmelsen viderefører at det skal angis hva som er det maksimale beløpet som kommunen garanterer for, men stiller i tillegg krav om at vedtaket skal angi hvordan garantiansvaret eventuelt reduseres i

garantiperioden. Ved kausjoner for låneopptak skal vedtaket også angi lånets hovedstol og hvilket tillegg for renter og omkostninger som kommunen garanterer for.

Bestemmelsen viderefører at et vedtak om garantier skal angi garantiens varighet, men det stilles nå krav om dette skal angis nærmere med starttidspunktet og sluttidspunktet for garantien.

Bestemmelsen stiller også et nytt krav om at det skal angis hvilke rettigheter kommunen eller fylkeskommunen eventuelt sikrer seg for å kunne dekke et tap ved innfrielse av garantien.

Departementet foreslår videre å ta inn et krav om at garantivedtaket skal angi om vedtaket må godkjennes av departementet etter kommuneloven § 14-19 første ledd før vedtaket blir gyldig, eller om vedtaket er unntatt fra kravet om godkjenning etter kommuneloven § 14-19 andre ledd første punktum. Hensynet bak denne nye bestemmelsen er å skape klarhet for den det stilles garanti for, om garantivedtaket krever godkjenning for å være gyldig eller om garantien er gyldig uten departementets godkjenning. Dette må ses i sammenheng med departementets forslag om økte og differensierte beløpsgrenser for når en garanti vil være unntatt fra kravet om godkjenning, se punkt 3.4. Ansvaret for å finne ut om vedtaket er unntatt fra kravet om godkjenning ligger således på kommunen.

Departementet foreslår dessuten at det ved garantier som er unntatt fra kravet om godkjenning, skal vedtaket også angi at garantien ikke er gyldig hvis mottakeren av garantien forsto eller burde ha forstått at garantien er i strid med kommuneloven § 14-19. Hensynet bak denne bestemmelsen er å klargjøre for garantimottakeren at kommunen kan gå fri for ansvar dersom det viser seg at garantimottakeren har holdt tilbake opplysninger som kunne ha hatt betydning for kommunens avgjørelse om å stille garantien, jf. kommuneloven § 14-19 andre ledd andre punktum.

I merknadene til ny forskrift § 2 er det gjort nærmere rede for hva som ligger i kravene til garantivedtakets innhold.

Departementet viser for øvrig til at kommunene, før det fattes vedtak, må gjøre en vurdering av om garantien går klar av forbudet mot å stille garantier som innebærer en vesentlig økonomisk risiko og forbudet mot å stille garantier for næringsvirksomhet, jf. kommuneloven § 14-19 første ledd. Før det treffes vedtak må kommunen også gjøre en vurdering av om garantien er forenlig med EØS-reglene om offentlig støtte.

Departementet ser det ikke som naturlig at disse vurderingene tas inn i selve vedtaket. Vurderingene vil imidlertid være en nødvendig del av saksfremstillingen, både ved kommunens egen behandling av saken og ved eventuell oversendelse av saken til departementet for godkjenning. Det samme gjelder for garantier som er under beløpsgrensen og som ikke skal sendes departementet til godkjenning.

3.3 Begrensninger i garantiers varighet

Gjeldende forskrift § 3 legger begrensninger på hvor lang varighet en garanti kan ha. Blant annet kan garantier knyttet til investeringer ikke gå utover investeringens levetid.

I ny garantiforskrift § 3 foreslår departementet å videreføre at garantier som gjelder investeringer, ikke kan ha en varighet som er lengre enn investeringens levetid. Slike garantier kan etter forslaget ha en maksimal varighet på 40 år, selv om investeringen skulle ha en lengre levetid. Bestemmelsen gjelder både for kausjoner og andre økonomiske garantier.

Videre foreslår departementet å sette en maksimal varighet for garantier til andre formål enn investeringer til fem år. Også denne bestemmelsen skal gjelde både for kausjoner og andre økonomiske garantier. Garantier til andre formål vil typisk være garantier til driftsutgifter. I dag er det ikke satt en maksimal varighet for garantier for driftsutgifter, men etter gjeldende garantiforskrift § 3 skal garantitiden for slike garantier settes så kort som mulig. Departementets vurdering er at dette fortsatt bør være utgangspunktet for garantier som ikke gjelder investeringer, men at det også for slike garantier bør settes en klar øvre grense for varighet. Departementet anser at en øvre grense på fem år vil være rimelig.

For kausjoner bør garantiperioden settes slik at den gir kreditor rimelig tid til innfordring i tilfelle av mislighold. Dette innebærer at garantiperioden bør strekke seg noe utover forfallstidspunktet for fordringen. Departementet foreslår å videreføre dagens regel om at garantiens varighet ikke kan strekke seg utover to år fra det tidspunktet som fordringen mot hoveddebitor forfaller. Det presiseres at dette gjelder kun ved kausjoner. Maksimal varighet på 40 år for garantier til investeringer og på fem år for garantier til andre formål skal være inkludert denne fristen på to år.

Dagens forskrift § 3 tredje ledd regulerer varigheten for garantier som kommunene stiller for ansattes lån. I tillegg til de øvrige begrensningene på garantiens varighet, er varigheten for garantier til ansatte også begrenset av ansettelsesforholdets varighet. Departementet foreslår å ikke videreføre denne regelen. Departementet antar at garantier til egne ansatte er forholdsvis lite brukt. Departementets vurdering er at det ikke er nødvendig å regulere dette særskilt da varigheten for eventuelle garantier til egne ansatte uansett begrenses av de øvrige reglene i bestemmelsen. Kommunene står for øvrig fritt til å sette en kortere varighet for garantier til egne ansatte enn det forskriften åpner for.

3.4 Garantier for små beløp

3.4.1 Heving av grensen for små beløp

Garantier for små beløp er unntatt fra kravet om godkjenning, jf. den nye kommuneloven § 14-19 andre ledd første punktum. Dette innebærer at slike garantivedtak ikke må ha godkjenning fra departementet for at vedtaket skal være gyldig.

I gjeldende forskrift § 5 er grensen for små beløp satt til 500 000 kroner, både for kommunene og fylkeskommunene. Denne grensen har stått uregulert siden gjeldende forskrift ble fastsatt i 2001. Dette taler i seg selv for å heve terskelen. Departementet vil også peke på at godkjenningsordningen for garantier primært bør omfatte garantier av en viss økonomisk betydning, at det tas hensyn til kommunestørrelse og at ordningen ikke bør være unødig omfattende. Dette taler også for å heve terskelen.

Departementet foreslår at grensen for små beløp heves til 800 000 kroner for de minste kommunene, og at grensen øker med kommunens innbyggertall etter en trappetrinnsmodell.

For fylkeskommunene foreslår departementet at det fortsatt skal være en felles grense for alle fylkeskommunene, som heves til 10 millioner kroner. I det følgende gjøres det nærmere rede for departementets vurderinger og forslag.

3.4.2 Beløpsgrensen for kommuner

Departementet har vurdert to alternativer for hva terskelen for små beløp bør være for kommunene.

Det første alternativet går ut på at det fastsettes differensierte terskelverdier basert på kommunenes størrelse. Kommunene grupperes etter innbyggertall, og det fastsettes én terskelverdi for hver gruppe. Alternativet bygger på kommunelovens forbud mot garantier som innebærer vesentlig økonomisk risiko og at godkjenningsordningen skal være en sikkerhetsmekanisme mot garantier som ikke er økonomisk forsvarlige. Sentrale momenter i denne vurderingen er størrelsen på det potensielle tapet og kommunens evne til å håndtere det potensielle tapet. Størrelsen på kommunens økonomi har her stor betydning. Dette tilsier at grensen for små beløp bør differensieres ut i fra kommunenes økonomi og størrelse. Samtidig må det tas hensyn til at differensierte grenser må være enkle for kommunene og andre å forholde seg til, og gi klarhet om hvilken grense som gjelder for den enkelte kommune. Kommunens innbyggertall vil i så måte være et enkelt kriterium for differensiering.

Det andre alternativet går ut på at det fortsatt fastsettes én felles beløpsgrense for alle kommunene, uavhengig av kommunens størrelse. Dette vil være svært enkelt for alle parter å forholde seg til. Ulempen med dette alternativet er at det fortsatt vil føre til at flere saker enn nødvendig må godkjennes, også i tilfeller hvor det ikke foreligger et reelt behov for godkjenning på grunn av garantiens lave beløp. Under dette alternativet er departementets vurdering at grensen heves til 800 000 kroner. En slik lav grense legger særlig vekt på hensynet til de minste kommunene.

Departementet foreslår etter en samlet vurdering at reglene i ny forskrift følger det første alternativet. Det vil si at kommunene deles inn i grupper etter innbyggertall, og at det fastsettes differensierte beløpsgrenser for hver gruppe. Beløpsgrensen for kommuner med lavest innbyggertall foreslås til 800 000 kroner. Dette er høyere enn dagens grense på 500 000 kroner. Beløpene stiger for hver gruppe, og beløpet for gruppen med høyest innbyggertall settes til 10 millioner kroner. Isolert sett kan det argumenteres for at det ikke vil være behov for statlig godkjenning av for eksempel en garanti på 10 millioner kroner for en stor kommune med 100 000 innbyggere eller mer. Det er her likevel viktig å se hen til kommuneloven som sier at garantier for *små beløp* skal være unntatt fra kravet om godkjenning. Av hensyn til dette mener departementet at beløpsgrensene ikke bør settes høyere. Beløpsgrensene kan heller ikke settes for høyt med tanke på at kommunene vil kunne stille flere garantier som kommer under grensen for små beløp.

Departementet foreslår følgende beløpsgrenser, jf. forslaget til ny forskrift § 4:

Antall innbyggere i kommunen	Beløpsgrense i kroner
Til og med 3 000	800 000
Fra og med 3 001 til og med 10 000	2 000 000
Fra og med 10 001 til og med 30 000	4 000 000
Fra og med 30 001 til og med 100 000	7 000 000
Fra og med 100 101	10 000 000

Departementet foreslår at det skal være innbyggertallet per 1. januar i året før det året som garantivedtaket treffes (nest siste årsskifte) som skal være avgjørende for hvilken beløpsgrense som gjelder for kommunen. For eksempel betyr dette at for et garantivedtak som treffes i 2020, gjelder innbyggertallet per 1. januar 2019.

3.4.3 Beløpsgrensen for fylkeskommuner

Departementet foreslår at det settes én terskelverdi for alle fylkeskommuner. Her er departementets vurdering at det ikke er behov for en differensiering i like stor grad som for kommunene, og at det kan legges større vekt på enkelhet. Det foreslås at beløpet settes lik det høyeste beløpet for kommunene, altså 10 millioner kroner, jf. forslaget til ny forskrift § 5.

3.5 Garanti for tidligere gjeld ved omdanning til selskap med begrenset ansvar

Gjeldende forskrift § 6 regulerer kommunenes adgang til å garantere for gjeld som kommunen selv eller et interkommunalt selskap har hatt ansvar for. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

"Kommuner og fylkeskommuner kan garantere for gjeld de tidligere har hatt direkte ansvar for, når virksomhet som kommunen eller fylkeskommunen tidligere har drevet selv skilles ut i et selskap med begrenset ansvar, og gjelden samtidig overføres til selskapet. Det samme gjelder der virksomhet som har vært drevet av et interkommunalt selskap med ubegrenset deltakeransvar overføres til et selskap med begrenset ansvar."

Denne bestemmelsen må forstås i lys av tidligere forskrift 9.2.1993 nr. 4046 om kommunale og fylkeskommunale garantistillelser § 4. Bestemmelsen i tidligere § 4 hadde til hensikt å legge til rette for at kommunene i forbindelse med selskapsetablering kunne garantere for gjeld som kommunen tidligere hadde ansvar for, selv om selskapet skulle drive næringsvirksomhet, jf. Kommunal- og arbeidsdepartementets rundskriv H-10/93. De samme hensyn ligger bak gjeldende § 6.

I Prop. 46 L (2017-2018) punkt 20.8.4 drøftet departementet om ny kommunelov skal åpne for at kommuner, ved utskillelse av kommunal virksomhet og selskapsetablering, kan stille garanti for gjeld som kommunen tidligere har hatt ansvar for, også når selskapet

som overtar kommunens gjeld driver næringsvirksomhet. Departementet kom til at ny kommunelov ikke bør åpne for garantier til næringsvirksomhet, heller ikke når det er snakk om å garantere for gjeld som kommunen tidligere har hatt ansvar for.

Departementet uttalte blant annet følgende:

"Departementet legger også vekt på at næringsvirksomhet som det normale utgangspunktet ikke bør særbehandles i forbindelse med omorganiseringer kun fordi virksomheten tidligere har vært drevet i kommunal regi. En kommunal garanti kan gi den utskilte virksomheten et økonomisk fortrinn overfor konkurrentene. Når kommunal næringsvirksomhet skilles ut i et eget selskap, bør konkurransen med de andre aktørene i markedet som utgangspunkt skje på like vilkår, uavhengig av om eierskapet er offentlig eller privat. På bakgrunn av dette foreslår departementet at utvalgets forslag om at kommunene i visse tilfeller kan garantere for næringsvirksomhet, ikke tas inn i loven. Dette innebærer at det heller ikke vil være hjemmel til å videreføre bestemmelsene i garantiforskriften § 6 om garanti for tidligere gjeld ved omdanning til ansvarlig selskap i ny forskrift."

På denne bakgrunn legger departementet til grunn at gjeldende forskrift § 6 må oppheves og ikke kan videreføres.

Departementet vil presisere at opphevelsen av gjeldende § 6 ikke er til hinder for at kommuner kan garantere for gjeld de tidligere har hatt direkte eller indirekte ansvar for, så lenge virksomheten det garanteres for ikke driver næringsvirksomhet, innenfor rammene av ny kommunelov § 14-19. Departementet ser ikke at det er behov for å regulere dette nærmere i forskrift.

Departementet legger til grunn at opphevelsen av gjeldende forskrift § 6 ikke skal ha tilbakevirkende kraft. Det vil si at garantier som er vedtatt og godkjent med hjemmel i gjeldende forskrift § 6 fortsatt skal være gyldige.

3.6 Ikrafttredelse

Departementet foreslår i dette høringsnotatet at ny garantiforskrift trer i kraft 1.1.2020. Dette bygger på at ny kommunelov § 14-19 om garantier skal tre i kraft fra dette tidspunktet. Fra samme tidspunkt oppheves gjeldende forskrift 2.2.2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier.

Departementets forslag innebærer at reglene i ny kommunelov og ny garantiforskrift ikke skal ha rettsvirkninger for garantier som er etablert frem til og med 31.12.2019. Garantier som er vedtatt og godkjent etter gjeldende regelverk før dette tidspunktet berøres således ikke av nytt regelverk. Det vil ikke være nødvendig for disse å treffe nytt vedtak og gjennomføre ny godkjenningsprosess.

Departementet antar at det kan oppstå situasjoner hvor det treffes vedtak om å endre en eksisterende garanti eller å stille en ny garanti før utløpet av 2019, men hvor vedtaket ikke blir behandlet av departementet før i 2020. I slike tilfeller foreslår departementet at garantivedtak som er truffet innen 31.12.2019 skal behandles etter gjeldende kommunelov av 25.9.1992 § 51 og tilhørende forskrift 2.2.2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier, jf. forslaget § 6 tredje ledd.

4 Forskrift om beregning av selvkost

4.1 Innledning og sentrale forslag

Forslaget til ny forskrift om selvkost er hjemlet i den nye kommuneloven § 15-1. Departementet har her fått hjemmel til å gi forskrift med nærmere regler om beregning av samlet selvkost for et tjenesteområde. Forskriften kan også gi unntak fra kommunelovens regler for hvordan samlet selvkost skal beregnes.

Kommuneloven § 15-1 og forskriften som her sendes på høring, gjelder for beregning av samlet selvkost for et gebyrbelagt tjenesteområde når det er fastsatt i annen lov eller forskrift at kommunens gebyrer ikke skal være større enn selvkost. Eksempelvis vil kommuneloven med forskrift gjelde for beregning av samlet selvkost for innsamling av husholdningsavfall, fordi forurensningsloven § 34 innebærer at avfallsgebyrene skal holdes til selvkost. Et annet eksempel hvor det samme gjelder er byggesaksgebyrer, jf. plan- og bygningsloven § 33-1.

Kommuneloven og forskriften gjelder kun for beregning av *samlet* selvkost for et tjenesteområde i kommunen, og regulerer dermed det øvre taket på de samlede gebyrinntektene på det aktuelle området. Rettsgrunnlaget for brukerbetalingen vil således være todelt. Hjemmelen for å ta gebyrer til selvkost og reglene om hvilke tiltak og tjenester som kan finansieres gjennom gebyrer, er gitt i særlov. Hvilke prinsipper og hvilken metode som skal legges til grunn når det øvre taket for de samlede gebyrinntektene (samlet selvkost) skal beregnes, skal skje etter reglene i kommuneloven § 15-1 med forskrift, så langt det ikke følger noe annet av reglene i særlov. Kommuneloven § 15-1 og forskriften setter med dette rammen for kommunens samlede gebyrinntekter fra tjenester som renovasjon, vannforsyning, avløpshåndtering, tømming av slamavskillere, plansaksbehandling, byggesaksbehandling, eierseksjonering, matrikulering, feiertjenester og skolefritidsordningen, og eventuelle andre tjenester som er underlagt selvkostprinsippet.

Forskriften vil altså regulere hvordan samlet selvkost skal beregnes. Den vil også regulere hvordan prinsippet om selvkost praktiseres over tid gjennom bruk av og avsetninger til bundne fond, og om det skal korrigeres for tidligere års feil i beregningene av samlet selvkost. I forslaget er det også stilt krav om at beregningen av samlet selvkost på et tjenesteområde skal kunne dokumenteres.

Forskriften regulerer ikke hvordan gebyrene skal utmåles i enkeltsaker eller for den enkelte innbygger. Dette må skje i tråd med bestemmelsene i særlov.

Kommuneloven § 15-1 og forskriften erstatter Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-3/14 *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*, og vil gi rettslig bindende regler for hvordan samlet selvkost for et tjenesteområde skal beregnes. Departementet legger opp til at rundskrivet ikke blir videreført i sin nåværende form. Departementet vil senere ta stilling til om det er nødvendig å gi nærmere veiledning til forskriften i form av et nytt rundskriv eller lignende.

Forslaget til ny forskrift baserer seg i hovedsak på løsningene som er gitt i rundskrivet. De sentrale anbefalingene fra rundskrivet foreslås løftet opp i forskriften. Dette omfatter blant annet regler om hvilke kostnader som inngår i direkte kostnader og beregning av indirekte kostnader og kapitalkostnader, hvor anbefalingene i rundskrivet i hovedsak er videreført. Også den foreslåtte kalkylerenten på 5-årig swaprente + ½ prosentpoeng er den samme som i rundskrivet.

Ikrafttredelsestidspunktet innebærer at ny forskrift vil gjelde for beregningen av samlet selvkost for 2020. I det følgende gjør departementet rede for forslaget til ny forskrift. De stedene hvor forskriften medfører reelle endringer fra rundskrivet, er dette kommentert særskilt.

4.2 Prinsipper og hensyn bak forskriften

Kommuneloven § 15-1 slår fast de grunnleggende bestemmelsene for beregning av samlet selvkost. Samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare den samlede merkostnaden ved å yte tjenesten, jf. § 15-1 andre ledd. Bestemmelsene i § 15-1 er i tråd med de prinsippene og hensynene som ligger til grunn for rundskriv H-3/14. Lovbestemmelsene bygger på at for tjenester hvor selvkost er satt som et øvre tak for gebyrinntektene, skal kommunen kunne få tilbake de utlegg den opprinnelig hadde ved å yte tjenesten og bli kompensert for den kapitalen som har blitt bundet opp ved investeringer. Forslaget til forskrift bygger videre på dette og de nærmere bestemmelsene i loven. Følgende ligger til grunn for forslaget:

Kommuneloven § 15-1 tredje ledd bokstav a slår fast at selvkost skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost. Regnskapsførte utgifter eller kostnader og regnskapsførte inntekter skal derfor være grunnlaget for beregning av selvkost, jf. forslaget § 3. Kostnader som ikke er regnskapsført, eksempelvis alternativkostnader, kan ikke tas inn i selvkost. Lovbestemmelsen innebærer altså at selvkost skal beregnes ut fra pådratte utgifter og at det er prisen på anskaffelsestidspunktet (historisk kost) som skal legges til grunn.

Kommuneloven § 15-1 tredje ledd bokstav b og c slår fast at investeringsutgifter skal fordeles over eiendelens levetid og inngå i selvkost gjennom de årlige avskrivningene. Til grunn for denne bestemmelsen ligger det at dagens brukere ikke skal subsidiere neste generasjons brukere eller omvendt, og at kostnadene ved tjenestene som ytes i dag, dekkes av brukerne som har nytte av tjenesten. Bestemmelsen innebærer blant annet at avskrivningene som skal inngå i selvkostberegningene, vil kunne avvike fra avskrivningene i regnskapet, samt at inntekter knyttet til investeringer skal fordeles over levetiden.

Kommuneloven § 15-1 tredje ledd bokstav b innebærer videre at kapitalkostnadselementet i selvkost skal beregnes ut fra kalkulatoriske rentekostnader. Dette er et unntak fra hovedregelen om at kostnaden må være pådratt og reelt sett utgjøre en post i regnskapet. Bakgrunnen er prinsippet om at selvkost skal være upåvirket av om investeringene er finansiert med lån eller egenkapital. Derfor skal kalkulatoriske rentekostnader, og ikke faktiske rentekostnader, inngå i selvkost for å gjenspeile kostnaden ved å binde opp kapital.

4.3 Avgrensning av selvkost

Etter kommuneloven § 15-1 andre ledd skal samlet selvkost for en tjeneste tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten. Med utgangspunktet i dette foreslås det i forskriften at selvkost bare skal omfatte de kostnadene som *direkte* eller *indirekte* gjelder produksjonen av tjenesten som det skal betales gebyrer for. Dette omfatter både driftskostnader og kapitalkostnader, enten de er faste eller variable, jf. forskriften § 2.

Kostnader som ville ha påløpt uavhengig av selvkosttjenesten, og som derfor ikke innebærer en merkostnad ved å fremstille selvkosttjenesten, skal heller ikke inngå i selvkost.

Inntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, må redusere selvkost. Dette dreier seg om andre inntekter enn selve gebyrinntektene, og bygger på at inntekter som oppstår i sammenheng med at det påløper (direkte eller indirekte) kostnader på selvkostområdet, reduserer kommunens faktiske utlegg knyttet til selvkosttjenesten. Slike inntekter må da redusere gebyrgrunnlaget. Dette er for eksempel inntekter som øremerkede tilskudd, kompensasjon for merverdiavgift og gevinster ved salg av anleggsmidler. Dette kan også være salgsinntekter i tilknytning til produksjonen av selvkosttjenesten, eksempelvis inntekter fra salg av biprodukter.

4.4 Direkte og indirekte driftskostnader

Forskriften § 4 fastsetter at direkte kostnader omfatter kostnader til arbeid, varer og tjenester som anvendes for å yte selvkosttjenesten.

Forskriften § 5 avgrensner hvilke indirekte kostnader som kan inngå i selvkost. Dette omfatter kostnader til stab- og støttefunksjoner, fellesfunksjoner og kontrollfunksjoner som anvendes til å utfylle eller understøtte selvkosttjenesten. Dette omfatter både mer kunderelaterte funksjoner slik som kundeservice, fakturering og behandling av enkeltsaker, og mer interne funksjoner slik som administrasjon og administrativ ledelse, personaltjenester, juridiske tjenester, regnskap, IKT og arkiv mv. En rekke funksjoner kan således inngå i grunnlaget for beregning av indirekte driftskostnader i selvkost.

I forslaget er det også lagt opp til at en forholdsmessig andel av kostnadene til administrativ ledelse kan inngå i selvkost. Dette er en justering sammenlignet med løsningen i rundskriv H-3/14, hvor det er sagt at dette skal holdes utenfor selvkost. Kostnader til politisk behandling vil derimot ikke kunne inngå i selvkost, i tråd med det som var anbefalingen i rundskrivet. Ettersom kommuneloven § 15-1 angir at selvkost skal omfatte merkostnader ved å yte tjenesten, vil det også være en naturlig følge at for eksempel den delen av kommunedirektørens tid som går med til selvkosttjenestene, bør kunne tas inn i selvkostberegningen.

I forslaget er det videre lagt opp til at når selvkosttjenesten er skilt ut i et eget selskap eller i et kommunalt foretak, kan ikke kostnader til selskapsorganer som representantskap, generalforsamling og styre inngå i selvkost.

4.5 Kapitalkostnader

4.5.1 Avskrivninger

Forskriften § 6 definerer hvilket beløp som skal ligge til grunn for avskrivningene av investeringene (avskrivningsgrunnlaget) og hvilken periode investeringene skal avskrives over (avskrivningstiden) i selvkostberegningene.

Avskrivningsgrunnlaget beregnes på samme vis som etter rundskriv H-3/14, og det skal tas utgangspunkt i historisk kost. I forskriften er det imidlertid presisert at hvis anskaffelseskost av en eller annen grunn ikke er kjent, skal et estimat på historisk kost benyttes.

Utgangspunktet for avskrivningstiden er at varige driftsmidler avskrives over den forventete brukstiden (den utnyttbare levetiden), slik det også er angitt i kommuneloven § 15-1 tredje ledd bokstav c. Utgiften ved en investering skal altså fordeles over den perioden som eiendelen er forventet å være i bruk. Dette bygger på at dagens brukere verken skal subsidiere eller bli subsidiert av fremtidige brukere. På denne måten blir selvkost, og derigjennom også gebyrene fra brukerne, knyttet opp mot bruken av eiendelen.

Som regel vil det være rimelig samsvar mellom utnyttbar levetid og avskrivningstiden som benyttes i årsregnskapet, og da kan det å legge de regnskapsmessige avskrivningstidene til grunn bidra til en enklere og mer hensiktsmessig praksis. I visse tilfeller kan det likevel tenkes at utnyttbar levetid avviker betydelig fra de regnskapsmessige avskrivningsperiodene. Vann- og avløpsledninger vil for eksempel kunne ha en betydelig lengre utnyttbar levetid enn avskrivningstidene i regnskapet. Å legge utnyttbar levetid til grunn vil kunne gjøre det vanskeligere å finansiere slike investeringer, fordi det vil være vanskelig å få tatt opp lån med like lange løpetider. Forskriften åpner derfor opp for at de regnskapsmessige avskrivningsperiodene kan benyttes.

For tomter og andre varige driftsmidler som ikke avskrives i regnskapet, kan det i selvkostberegningen settes avskrivningstider som er kortere enn den egentlige utnyttbare levetiden, for eksempel 40 eller 50 år. Også anskaffelser som i årsregnskapet ikke er klassifisert som varige driftsmidler, kan tas inn i beregningen av selvkost, dersom realitetene er å likestille med kjøp av et varig driftsmiddel. Et eksempel kan være kjøp av vannrettigheter for en avgrenset periode. I slike tilfeller kan kjøpsprisen tas med i grunnlaget for kapitalkostnadene (historisk kost) og avskrives over rettighetens avtaleperiode.

4.5.2 Kalkylerenten

Kapitalkostnaden i selvkostberegningen skal dekke kostnader som oppstår når kapital bindes opp i en realinvestering (bygninger, anlegg mv.). Kapitalkostnaden består således også av kalkulatoriske rentekostnader.

Et prinsipp som lå til grunn for rundskriv H-3/14 og som forslaget til forskrift også bygger på, er at selvkost skal være upåvirket av om anskaffelsene er finansiert med lån eller egenkapital. I beregningen av selvkost benyttes det derfor en kalkylerente fremfor den faktiske renten som betales og føres i årsregnskapet. Kalkylerenten er ment å reflektere kostnaden ved å binde opp kapital i anskaffelsene. De kalkulatoriske rentekostnadene beregnes på bakgrunn av restverdien av de varige driftsmidlene, jf. forskriften § 6.

Kalkylerenten er foreslått til årets gjennomsnittlige 5-årig swaprente med et tillegg på ½ prosentpoeng. Forslaget tilsvarer det som var anbefalt i rundskriv H-3/14.

Departementet gjør oppmerksom på at også for avfallstjenester skal kalkylerenten legges til grunn, jf. Miljødirektoratets veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr.

4.6 Korrigering av tidligere års feil

I forskriften § 9 er det foreslått at hvis det avdekkes vesentlige feil i beregningen av samlet selvkost for et tidligere år, og feilen har gjort at det i foregående år har blitt krevd inn for høye gebyrer fra brukerne, må feilen rettes opp. Feilen må etter forslaget redusere samlet selvkost og gebyrgrunlaget det året feilen rettes opp.

Feil som innebærer at samlet selvkost har vært beregnet for lav i foregående år, kan etter forslaget ikke tas inn gjennom en økning av gebyrene. Dette bygger på at kommunene som profesjonell part og myndighet ikke bør kunne belaste innbyggerne for feil i beregningsgrunlaget.

Forskriften legger altså opp til at det bare er mulig å rette opp feil i tidligere års samlede selvkost når dette er til gunst for innbyggerne.

4.7 Håndtering av overskudd og underskudd

Normalt vil årets samlede gebyrinntekter avvike fra årets samlede selvkost (årets gebyrgrunlag), og selvkostregnskapet avsluttes med et overskudd eller underskudd. Forskriften § 10 gir de nærmere reglene for hvordan et overskudd eller underskudd teknisk skal håndteres i selvkostregnskapet ved årsavslutningen og i de påfølgende årene.

Forslaget innebærer at et overskudd må føres tilbake og ikke kan benyttes til andre formål utenfor selvkostområdet, mens et underskudd kan eller må dekkes inn av fremtidig overskudd i selvkostregnskapet. Dette svarer til løsningen i rundskriv H-3/14. Løsningen sikrer at de samlede gebyrinntektene over tid ikke overstiger samlet selvkost. Spørsmålet om underskuddet kan eller må dekkes inn, avhenger av om det etter lov eller kommunestyrevedtak skal være full kostnadsdekning.

Forslaget innebærer videre at et overskudd eller underskudd skal tilbakeføres eller dekkes inn senest innen fem år. Dette svarer også til løsningen i rundskriv H-3/14. Løsningen gir rom for fleksibilitet i praktiseringen av selvkostprinsippet og legger til rette for stabilitet i gebyrnivåene. Eksempelvis innebærer løsningen at et underskudd kan dekkes inn gjennom økte gebyrer over en femårsperiode, i stedet for at hele underskuddet må dekkes inn året etter at det oppsto med en tilsvarende høyere gebyrøkning.

Selvkost skal etter forskriften beregnes ut fra kostnader for igangsatte aktiviteter. Dersom det planlegges å sette i gang økt aktivitet innenfor tjenesten de nærmeste årene, kan ikke kostnaden regnes inn i selvkost før aktiviteten er igangsatt. Femårsregelen for tilbakeføring av overskudd gir imidlertid mulighet for å kunne heve gebyrene gradvis i forkant av planlagte investeringer som vil medføre fremtidige økninger i beregnet selvkost, for eksempel som følge av høyere kapitalkostnader. Også dette følger løsningen i rundskrivet, og det legger til rette for at gebyrene kan økes gradvis i stedet for gjennom større gebyrøkninger fra det ene året til det andre.

Femårsregelen må praktiseres under hensyn til at dagens brukere verken skal subsidiere eller bli subsidiert av fremtidige brukere. Håndtering av overskudd og underskudd må således planlegges, blant annet slik at det ikke bygges opp unødige eller ubegrunnede fond.

Forskriften åpner imidlertid for at et underskudd kan dekkes inn senere enn fem år. Dette unntaket gjelder bare hvis dette er nødvendig for at dagens brukere ikke skal betale for fremtidig bruk av gjennomførte investeringer, og unntaket skal ivareta at selvkosttjenesten finansieres av brukerne som drar nytte av den. Et eksempel er en kommune som bygger ut vann- og avløpsnett med overkapasitet for samtidig å kunne ta høyde for fremtidig utbygging av et hytte- eller boligfelt. Tilkoblingen til nettet vil skje etappevis etter hvert som hytte- eller boligfeltene bygges ut. Dersom kapitalkostnadene til ledningsnett fullt ut må belastes dagens brukere, vil eksisterende brukere også dekke kostnadene ved nye (fremtidige) abonnenters bruk av anlegget. Unntaket åpner derfor for at gebyrene holdes lavere enn beregnet selvkost over flere enn fem år, slik at dette underskuddet kan dekkes inn etter hvert som nye abonnenter kommer til.

Femårsregelen for tilbakeføring av overskudd og dekning av underskudd bygger på at gebyrbetalerne og brukerne av tjenesten i stor grad er de samme over tid, hvor de gebyrbetalerne som bidrar til et overskudd, senere vil dra nytte av tilbakeføringen (og tilsvarende ved underskudd). Dette vil normalt være tilfelle for tjenester som vann, avløp og renovasjon.

For gebyrbelagte tjenester som er hjemlet i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova, vil gebyrene være knyttet til enkeltsaker, og brukerne vil i mindre grad være de samme fra år til år. Departementet har lagt til grunn at etter plan- og bygningsloven § 33-1, eierseksjonsloven § 15 og matrikkellova § 32, kan ikke underskudd for disse selvkosttjenestene fremføres når det ikke er midler på selvkostfondet. Dette er presisert i forskriften § 10 fjerde ledd. Bakgrunnen er at dersom de samlede gebyrinntektene for slike typer tjenester skulle vise seg å være lavere enn samlet selvkost, vil fremføring av underskudd innebære at fremtidige søkere vil kunne betale høyere gebyrer enn det tjenesten egentlig koster. På disse områdene må følgelig kommunene selv finansiere differansen dersom de samlede gebyrinntektene er lavere enn beregnet samlet selvkost.

4.8 Dokumentasjonskrav

I forskriften § 11 foreslås det at kommunen skal kunne dokumentere hvordan beregningen av selvkost er gjort, slik at det kan etterses at gebyrene holdes innenfor de rettslige rammene. Dokumentasjonskravet knytter seg til beregningen av samlet selvkost, ikke til den enkelte sak eller sakstype. Kravet til å dokumentere samlet selvkost innebærer at det må kunne fremlegges en etterberegning og dokumentasjon som viser inntekter, kostnader og resultater, hvilke fordelingsnøkler som er brukt og hvordan fordelingsnøklerne er utledet. Bestemmelsen er et overordnet krav. Kravet retter seg mot organer og instanser som kontrollutvalg, revisjonen, fylkesmannen, Sivilombudsmannen o.l., for at de skal kunne etterses hvordan selvkost er beregnet for den enkelte selvkosttjeneste. Forskriften krever at dokumentasjonen skal oppbevares i ti år, tilsvarende bokføringslovens krav til primærdokumentasjon.

5 Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner

5.1 Innledning og sentrale forslag

Forslaget til ny forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner (rapporteringsforskriften) er hjemlet i den nye kommuneloven § 16-1 andre ledd. Departementet har her fått hjemmel til å gi forskrift om hvilke opplysninger som skal rapporteres, hvordan det skal rapporteres og når det skal rapporteres.

Departementet foreslår en ny rapporteringsforskrift som er felles både for kommunene og fylkeskommunene, herunder virksomheter opprettet med hjemmel i kommuneloven, og for interkommunale selskaper. Forskrift 21.10.2003 nr. 1445 om rapportering fra interkommunale selskaper og kommunale og fylkeskommunale foretak som driver næringsvirksomhet, foreslås opphevet.

Forslaget legger opp til at kommunene og fylkeskommunene og de øvrige virksomhetene som er rapporteringspliktige, skal rapportere til KOSTRA slik de kjenner det i dag. Statistisk sentralbyrå (SSB) sitt ansvar for hvordan rapporteringen skal skje videreføres.

Forskriften gir i hovedsak nærmere regler om regnskapsrapporteringen, som i dagens forskrift. Departementet foreslår at alle årsregnskapene som skal utarbeides etter kommuneloven, også skal rapporteres. Dessuten skal årsregnskapene til interkommunale selskaper rapporteres, som i dag. Dette legger grunnlag for at Statistisk sentralbyrå fortsatt kan utarbeide konsoliderte regnskapstall i KOSTRA. Forskriften legger opp til at SSB i en overgangsperiode utarbeider konserntall i KOSTRA etter samme metodikk som i dag. Deretter legges metodikken om, slik at det er kommunenes konsoliderte årsregnskap som danner grunnlaget for konserntallene i KOSTRA, tidligst fra regnskapsåret 2021. Dette er nærmere omtale i punkt 4.2.

Fagdepartementenes ansvar for å fastsette innholdet i tjenesterapporteringen videreføres, men innholdet i dette reguleres ikke i forskriften her, se punkt 4.3.

Den nye forskriften er betydelig omarbeidet sammenlignet med gjeldende forskrift 15.12.2000 nr. 1525 om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner. Dette gjelder både hva som reguleres, struktur og språk. Flere av bestemmelsene i gjeldende forskrift er ikke nødvendig å regulere i forskrift og foreslås opphevet, se punkt 4.4.

5.2 Regnskapsrapporteringen

5.2.1 Hvilke årsregnskaper skal rapporteres?

Bakgrunn

I dag rapporteres følgende årsregnskaper til KOSTRA:

- Årsregnskapet til kommunekassen og fylkeskommunekassen.
- Årsregnskapet til lånefond.
- Årsregnskapet kommunale og fylkeskommunale foretak. Foretak som driver med produksjon og omsetning av elektrisk kraft er imidlertid unntatt fra rapporteringsplikten.
- Årsregnskapet til interkommunale samarbeid etter kommuneloven av 1992 § 27, når samarbeidene utarbeider eget årsregnskap. Rapporteringsplikten gjelder både samarbeid som er og som ikke er eget rettssubjekt.
- Årsregnskapet til interkommunale selskaper etter lov om interkommunale selskaper.

Med grunnlag i disse regnskapene utarbeider SSB konsoliderte regnskapstall ("konserntall") for den enkelte kommune og fylkeskommune som publiseres i KOSTRA. Konserntallene viser kommunens samlede inntekter og utgifter på tjenestene uavhengig av organisering, det vil si uavhengig av om virksomheten utføres innenfor kommunekassen eller av et kommunalt foretak, et interkommunalt samarbeid eller et interkommunalt selskap. Figur 4.1 illustrerer dagens metode for utarbeidelse av konserntall i KOSTRA (noe forenklet).

Figur 5.1 Dagens metode for utarbeidelse av konserntall i KOSTRA



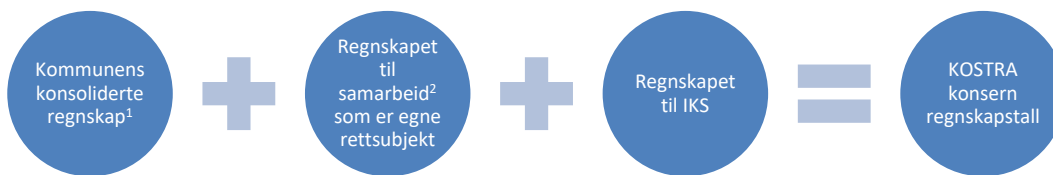
Departementets utgangspunkt er at den nye rapporteringsforskriften fortsatt må gi grunnlag for at SSB skal kunne publisere regnskapstall og nøkkeltall for den enkelte kommune på konsernnivå. Samtidig innebærer den nye kommuneloven enkelte endringer i kravene til hvilke årsregnskaper som skal utarbeides, jf. kommuneloven § 14-6 første ledd og § 14-8. Disse endringene i regnskapsplikten har betydning for hvilke regnskaper som kan og bør være underlagt rapporteringsplikt til SSB, og dermed hvordan SSB kan og bør utarbeide konserntallene i KOSTRA. Først og fremst er dette en følge av det nye kravet om at kommunene selv skal utarbeide konsoliderte årsregnskaper.

Kort sagt innebærer det nye kravet at kommunene selv utarbeider konsoliderte regnskapstall for kommunen som juridisk enhet, hvor også kommunale foretak og andre

virksomheter som er en del av kommunen som rettssubjekt inngår sammen med kommunekassens regnskap. I forslaget til ny budsjett- og regnskapsforskrift er det foreslått at dette skal skje fra og med regnskapsåret 2020, jf. departementets høringsnotat av 19.12.2018 (18/5561).

Gitt at det konsoliderte årsregnskapet som kommunene utarbeider rapporteres til SSB, vil dette gi SSB mulighet til å utarbeide konserntall i KOSTRA etter en ny metode. Denne er illustrert (noe forenklet) i figur 4.2.

Figur 5.2 Fremtidig metode for utarbeidelse av konserntall i KOSTRA



¹ I kommunens konsoliderte regnskap inngår regnskapene til kommunekassen, kommunale foretak og lånefond, samt regnskapene til interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap som ikke er egne rettssubjekt.

² Med samarbeid menes her interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap.

Departementet foreslår en forskrift som legger til rette for en slik omlegging av metoden for utarbeidelse av konserntall. Samtidig legger forskriften til rette for at det etableres en overgangsperiode for å redusere risikoen for store mangler i KOSTRA-statistikken. I det følgende gjøres det nærmere rede for dette.

Omlegging av systemet for utarbeidelse av "konserntall" i KOSTRA

SSB og KS har i dialog med departementet gitt uttrykk for at kommunenes konsoliderte årsregnskaper bør bli det nye grunnlaget for konserntallene i KOSTRA, slik det er skissert foran. Departementets vurdering er at metoden for utarbeidelse av konserntall i KOSTRA bør legges om på denne måten, for å kunne hente ut gevinstene som ligger i den nye metodikken. Dette er i tråd med kommunelovutvalgets forslag, jf. NOU 2016: 4 punkt 19.5.4.3, og departementets vurdering i Prop. 46 L punkt 20.3.4.5.

Gevinstene ved å legge om metoden knytter seg til flere forhold. For det første må det forventes at kvaliteten på konsolideringen vil bli bedre når kommunene konsoliderer flere av sine regnskaper selv ved utarbeidelsen av det konsoliderte årsregnskapet, før dette regnskapet rapporteres til SSB. Kommunene selv har bedre forutsetninger for å konsolidere regnskapene på riktig måte enn SSB, og det konsoliderte årsregnskapet vil også være underlagt regnskapsrevisjon. Dette vil kunne styrke kvaliteten på konserntallene i KOSTRA. For det andre ligger det en forenklingsgevinst for SSB i at kommunene gjør en større del av konsolideringen selv ved utarbeidelsen av det konsoliderte årsregnskapet. Med den nye metoden vil SSBs konsolideringsoppgaver bli redusert til å konstruere konserntall ut fra de tre typene av regnskaper som fremgår av

figur 4.2. For det tredje kan en omlegging senere gi grunnlag for å redusere omfanget av rapporteringen ved at enkelte typer årsregnskaper unntas fra rapporteringsplikten. Dette forutsetter imidlertid at ikke andre statistiske hensyn tilsier at rapporteringsplikten bør videreføres. Departementet har ikke vurdert dette spørsmålet nærmere nå, fordi det i en overgangsperiode bør legges opp til å videreføre rapporteringsplikten for alle de ulike type årsregnskapene, se omtale nedenfor.

Departementet foreslår ut fra dette at kommunenens konsoliderte årsregnskaper skal rapporteres til KOSTRA. Årsregnskapene til interkommunale politiske råd (etter kommuneloven kapittel 18) og kommunale oppgavefelleskap (etter kommuneloven kapittel 19) som er egne rettssubjekt skal også rapporteres, tilsvarende dagens rapporteringsplikt for de interkommunale samarbeidene etter kommuneloven 1992 § 27 som utarbeider eget årsregnskap. Rapporteringsplikten for årsregnskapet til interkommunale selskaper (IKS) blir også videreført i ny forskrift. Rapportering av disse årsregnskapene gir altså SSB grunnlag for, etter overgangsperioden, å utarbeide konserntall etter metoden i figur 4.2.

Overgangsperiode

SSB har i dialog med departementet gitt uttrykk for at en rask omlegging av metodikken for å utarbeide konserntall i KOSTRA vil føre med seg risiko for feil og mangler som på kort sikt kan svekke kvaliteten på KOSTRA-tallene. Denne risikoen kan følge av flere forhold knyttet til rapporteringen, for eksempel som følge av at kommunene ved innføringen ikke rapporterer regnskapene helt korrekt i tråd med standard kontoplan. Slike forhold vil kunne medføre at SSB ikke kan konstruere konserntall i KOSTRA med høy kvalitet.

Departementets vurdering er at det på kort sikt bør være avgjørende å sikre at kvaliteten på konserntallene i KOSTRA ikke svekkes som følge av en for rask omlegging. Departementet foreslår derfor en forskrift som legger til rette for at konserntallene i en overgangsperiode fortsatt utarbeides etter samme mønster som i dag, jf. figur 4.1. Dette innebærer at rapporteringen av årsregnskapene for 2020, som foretas i 2021, må omfatte alle regnskapene som skal utarbeides etter kommuneloven samt regnskapene til interkommunale selskaper (IKS). Følgende årsregnskaper blir dermed rapporteringspliktige fra og med regnskapsåret 2020, jf. forskriften § 2:

- a) Det konsoliderte årsregnskapet til kommunen
- b) Årsregnskapet til kommunekassen
- c) Årsregnskapet til lånefond
- d) Årsregnskapet til kommunale foretak. Dette gjelder likevel ikke for årsregnskapet til kommunale foretak som er rapporteringspliktige til Norges vassdrags- og energidirektorat etter forskrift 11.3.1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering mv. § 2-1
- e) Årsregnskapet til interkommunale politiske råd
- f) Årsregnskapet til kommunale oppgavefelleskap

- g) Årsregnskapet til interkommunale samarbeid etter lov 25.9.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 27 som ikke har blitt omdannet til et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefelleskap etter kommuneloven § 31-2.
- h) Årsregnskapet til interkommunale selskaper

Rapportering av disse årsregnskapene gir SSB grunnlag for i en overgangsperiode å utarbeide konserntall etter dagens metode, jf. figur 4.1.

Sammenlignet med dagens rapporteringsplikt, betyr dette at rapporteringsplikten blir utvidet til også å omfatte det konsoliderte årsregnskapet til kommunen fra og med rapporteringen for regnskapsåret 2020. I tillegg vil flere interkommunale samarbeid (i form av interkommunale politiske råd, kommunale oppgavefelleskap og § 27-samarbeid) måtte rapportere regnskapet til KOSTRA. Dette er en konsekvens av at flere samarbeid må utarbeide eget årsregnskap og ikke lenger kan inngå i årsregnskapet (kommunekasseregnskapet) til kontorkommunen, jf. kommuneloven § 14-8 og forslaget til ny budsjett- og regnskapsforskrift kapittel 9.

Selv om det konsoliderte årsregnskapet til kommunene ikke inngår i grunnlaget for de konserntallene som SSB skal utarbeide i overgangsperioden, bør rapporteringen av dette regnskapet settes i verk allerede fra regnskapsåret 2020. Dette gir mulighet for på et tidlig tidspunkt å høste erfaringer og identifisere utfordringene med innrapporteringen av dette regnskapet. Departementets vurdering er at dette regnskapet også bør publiseres i KOSTRA som et selvstendig regnskap allerede fra 2021 for regnskapsåret 2020, men da begrenset til kun publisering av hovedoversiktene for driftsregnskapet, investeringsregnskapet og balanseregnskapet.

Overgangsperioden betyr at potensielle forenklingsgevinster ikke blir tatt ut med en gang, og at det vil være noe merarbeid både for kommunene og SSB i overgangsfasen sammenlignet med det som vil være en mer ideell fremtidig løsning. Departementet anser dette som nødvendig for å sikre en god omlegging av rapporteringen til KOSTRA.

Etter rapporteringen for 2020 i 2021 vil departementet gjøre en nærmere vurdering i samråd med SSB og KS om overgangsperioden skal fortsette også for rapporteringen for 2021 i 2022, eller om metoden skal legges om allerede fra og med regnskapsåret 2021. Når omleggingen skjer blir det også aktuelt å vurdere nærmere om enkelte typer årsregnskaper skal fritas fra rapporteringsplikten fordi rapporteringen ikke lenger er nødvendig for å kunne utarbeide konserntallene i KOSTRA, eller om andre statistiske hensyn tilsier en videreføring av rapporteringsplikten.

SSBs myndighet til å fastsette hvordan rapporteringen teknisk skal skje videreføres, jf. forskriften § 5. SSB vil som tidligere gi veiledning om dette.

5.2.2 Standard kontoplan

Standard kontoplan for regnskapsrapporteringen er regulert i forskriften kapittel 3. Kontoplanen som ligger i høringsforslaget er i hovedsak en videreføring av dagens kontoplan, med unntak for enkelte tilpasninger til forslaget til ny budsjett- og

regnskapsforskrift, jf. departementets høringsnotat av 19.12.2018 (18/5561). Disse tilpasningene er i hovedsak mindre justeringer av navnet på enkelte arter og funksjoner slik at begrepsbruken i begge forskriftene blir den samme, og endringer i enkelte arter og funksjoner som følge av forslagene til nye regler om årsavslutningen i forslaget til ny budsjett- og regnskapsforskrift kapittel 4. Utover dette er det ikke foreslått endringer i kontoplanens innhold i forskriften som her sendes på høring.

Departementet vil holde dialog med SSB og KS om hvilke tilpasninger som er nødvendig å gjøre i standard kontoplan for regnskapsrapporteringen eller i andre tekniske forhold ved rapporteringen. Departementet legger opp til at behovet for endringer i kontoplanen fra og med rapporteringsåret 2020 også vurderes på vanlig måte i samarbeid med regnskapsgruppa i KOSTRA, og at forslagene til endringer på vanlig vis legges frem for Samordningsrådet for KOSTRA etter sommeren. Som tidligere vil eventuelle justeringer i kontoplanen da bli fastsatt ved en endring i rapporteringsforskriften høsten 2019. Departementet går ikke nærmere inn på dette her.

Departementet vil som tidligere gi veiledning om innholdet i de enkelte artene, funksjonene og balansekapitlene i kontoplanen i en egen kontoplanveileder.

Forslaget til ny rapporteringsforskrift innebærer at SSB får myndighet til å stille krav som er nødvendige for å identifisere rapporterte regnskaper, herunder myndighet til å fastsette de såkalte kontoklassene for henholdsvis drifts-, investerings- og balanseregnskapet, jf. forskriften § 5. Kontoklassene reguleres således ikke i forslaget til ny forskrift.

5.2.3 Krav om ny rapportering

Departementet foreslår at et årsregnskap skal rapporteres på nytt, hvis dette er nødvendig for å rette opp vesentlige feil i KOSTRA-tallene. Dette skal styrke kvaliteten på KOSTRA-tallene som publiseres av SSB. Bestemmelsen gjelder for eksempel ved feil bruk av kontoplanen når feilen er så vesentlig at det er nødvendig å rette den opp av hensyn til kvaliteten på KOSTRA-tallene. Bestemmelsen gjelder for eksempel også dersom det gjøres endringer i årsregnskapet etter at regnskapet ble rapportert til KOSTRA, og endringen er så vesentlig at det er nødvendig å rette den opp av hensyn til kvaliteten på KOSTRA-tallene.

5.2.4 Tidsfrist

Kommunenes frist for å avlegge årsregnskapene vil fra og med regnskapsåret 2020 bli flyttet fra 15. februar til 22. februar, jf. kommuneloven § 14-6 sjette ledd. Departementet foreslår derfor at rapporteringsplikten til KOSTRA flyttes på samme måte, slik at også rapporteringsfristen for årsregnskapene vil være 22. februar. Tidspunktet for publisering av KOSTRA-tall skal fortsatt være 15. mars.

5.3 Rapportering av tjenstedata

Kommunene rapporterer i dag et stort omfang av ulike typer opplysninger om de ulike tjenestene. Det gjøres årlige justeringer og endringer i dette. Hvilke tjenstedata som skal

rapporteres er i dag ikke fastsatt i forskrift, men fremgår av skjemaer som SSB utarbeider og justerer årlig. Departementets vurdering er at det heller ikke i ny forskrift er hensiktsmessig å regulere innholdet i tjenesterapporteringen i forskrift.

Forskriften § 4 klargjør at de enkelte fagdepartementene har myndigheten til å fastsette hvilke opplysninger om ressursbruk og tjenester som skal rapporteres på de respektive fagområdene. Dette er ikke i veien for at de ulike arbeidsgruppene i KOSTRA-systemet ivaretar utviklingen av rapporteringen på de ulike tjenestemrådene og på vegne av det aktuelle departementet fastsetter hvilke opplysninger som skal rapporteres. Det enkelte fagdepartement vil imidlertid ha myndigheten til å avgjøre dette i siste instans. Dette er i tråd med etablert praksis.

Forskriften viderefører SSBs ansvar for å utarbeide oversikter over de opplysningene som skal rapporteres, i form av skjemaer eller lignende.

Det er ikke lagt opp til endringer i fristen for å rapportere tjenestedata, og fristen 15. februar videreføres i ny forskrift.

5.4 Forskriftsbestemmelser som ikke videreføres

Departementet foreslår at flere av bestemmelsene i gjeldende forskrift 15.12.2000 nr. 1525 om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner ikke videreføres. Dette gjelder formålsbestemmelsen, definisjonslisten og regelen om avskrivninger i gjeldende forskrift §§ 2 til 4, som det ikke er nødvendig å regulere i den nye forskriften. Det gjelder også kravet i gjeldende forskrift § 6, hvor departementet ikke lenger ser behov for å stille et særskilt og generelt krav om systematisk lagring av opplysninger som er knyttet til ressursbruk og tjenester. Rapporteringsplikten står i dag på egne ben, uavhengig av et krav om lagring i forkant av rapportering. Departementet ser heller ikke behov for å videreføre bestemmelsen i gjeldende forskrift § 8 femte ledd om at rapporterte data skal oppbevares i fem år.

I gjeldende forskrift § 7 er det stilt krav om at avgivelse av informasjon skal skje i samsvar med lov 14.4.2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger. Bestemmelsen videreføres ikke i forslaget til ny forskrift, da de rapporteringspliktige uansett vil måtte følge bestemmelsene i lov 15.6.2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger ved rapporteringen.

Departementet foreslår også at den nye forskriften ikke skal stille krav om revisorattestasjon av metoden for konvertering hvis regnskapsrapporten er konvertert fra bevilgningsregnskapet. Dette er en type attestasjon som sjelden utføres, og som heller ikke tjener som noen bekreftelse overfor departementet eller SSB. Kommuner som har behov for en slik attestasjon kan avtale dette med revisor uten at dette reguleres i forskriften. Departementets forslag innebærer at gjeldende forskrift § 8 fjerde ledd ikke videreføres.

6 Forskrift om kommunalt rapporteringsregister (KOR)

Forslaget til ny forskrift om kommunalt rapporteringsregister (KOR) er hjemlet i den nye kommuneloven § 16-2. Departementet har her fått hjemmel til å gi forskrift om hvilke opplysninger som registeret skal inneholde, hvordan meldinger til registeret skal gis, hvilke opplysninger som skal gis i meldingen og hvordan disse opplysningene skal behandles. Departementet har også fått hjemmel til å gi unntak fra kommuneloven §16-2 fjerde ledd om at statlige rapporteringsplikter ikke kan gjøres gjeldende før de er publisert i det kommunale rapporteringsregisteret.

Lov- og forskriftsreglene om kommunalt rapporteringsregister gjelder for statlige organer, det vil si Brønnøysundregistrene som er registerfører og de departementene eller virksomhetene som er ansvarlige for statlige rapporteringsplikter rettet mot kommunesektoren. Bestemmelsene legger ingen plikter på kommunene og fylkeskommunene.

I departementets forslag til ny forskrift om kommunalt rapporteringsregister (KOR) er det i all hovedsak kun gjort tilpasninger til ny kommunelov § 16-12 og flere språklige endringer. Dette innebærer at de nye lov- og forskriftsreglene legger opp til en videreføring av registerets formål og innhold, og de pliktene som knytter seg til dette. I korte trekk betyr det følgende: Registeret skal gi en oppdatert og allment tilgjengelig oversikt over kommunenes og fylkeskommunenes rapporteringsplikter til staten (kommuneloven § 16-2 første og andre ledd), med det samme innholdet som etter dagens regler, jf. forslaget til ny forskrift § 3. Departementene eller virksomheter som er ansvarlige for rapporteringsplikter skal sende melding til registeret om nye plikter eller endringer i gjeldende plikter (kommuneloven § 16-2 tredje ledd). Meldingene skal gis etter de nærmere reglene som følger av forslaget til ny forskrift § 4.

Brønnøysundregistrene skal ved endringer oppdatere registeret senest innen tre uker.

Den nye kommuneloven § 16-2 fjerde ledd viderefører at statlige rapporteringsplikter overfor kommunesektoren ikke kan gjøres gjeldende for kommunene før de er publisert i det kommunale rapporteringsregisteret. Departementet har vurdert om bestemmelsen i dagens forskrift 27.10.2005 nr. 1255 om Kommunalt rapporteringsregister (KOR) § 6 skal videreføres. Bestemmelsen slår fast at ansvarlig fagdepartement i særlige tilfeller kan gjøre unntak fra iverksettelsesforbudet i kommuneloven § 49 a nr. 3 annet punktum, slik at en rapporteringsplikt kan iverksettes før den er registrert i registeret. I merknadene til dagens forskrift § 6 er det angitt at "særlige tilfeller må være forhold av vesentlig karakter" og at "dårlig tid er ikke adekvat". Departementet er ikke kjent med at det har oppstått tilfeller hvor det har vært grunnlag for et fagdepartement til å ta i bruk denne hjemmelen. Departementet viser også til at Brønnøysundregistrene normalt vil kunne oppdatere registeret raskt etter at melding er mottatt, så fremt meldingen er fullstendig, og at oppdatering uansett skal skje innen tre uker. Det er således vanskelig å se for seg at det skal være nødvendig å åpne for et unntak fra iverksettelsesforbudet i ny lov § 16-2 fjerde ledd. Departementet foreslår derfor å ikke videreføre dagens forskrift § 6.

7 Departementets forslag til forskrifter

7.1 Finansforskriften

Forskrift xx. yy 2019 nr. nn om finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner

Korttittel: finansforskriften

Fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet xx. yy 2019 med hjemmel i lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 14-13 sjette ledd.

§ 1 Saklig virkeområde

Denne forskriften gjelder for kommunenes og fylkeskommunenes finans- og gjeldsforvaltning.

§ 2 Krav til innholdet i finansreglementet

Finansreglementet skal inneholde bestemmelsene for hvordan kommunens eller fylkeskommunens finansielle midler og finansielle forpliktelser skal forvaltes. Bestemmelsene skal hindre kommunen eller fylkeskommunen i å ta en vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen, og sikre at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

Finansreglementet skal minst angi

- a) hva som er formålet med forvaltningen
- b) hvilke midler som skal forvaltes med lav risiko og høy likviditet
- c) hvilke midler som skal forvaltes med en lang tidshorisont
- d) hvilke avkastningsmål, rammer og begrensninger som gjelder for forvaltningen av midlene som er nevnt i bokstav b og c, herunder hva som er tillatt risiko, kravene til risikospredning og tillatte finansielle instrumenter
- e) hvilke rammer og begrensninger som gjelder for forvaltningen av gjeld, herunder hva som er tillatt risiko, kravene til risikospredning og tillatte finansielle instrumenter
- f) hvordan et avvik fra finansreglementet skal håndteres.

Finansreglementet skal også angi

- a) hvilke tidspunkter kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om finans- og gjeldsforvaltningen
- b) hva som skal være innholdet i rapporteringen om finans- og gjeldsforvaltningen.

§ 3 Krav om kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen

En uavhengig instans med tilstrekkelig kunnskap om finans- og gjeldsforvaltning skal vurdere om finansreglementet legger opp til en finans- og gjeldsforvaltning som er i tråd med kommuneloven §§ 14-1 tredje ledd og 14-13 første ledd første punktum og om finansreglementet oppfyller kravene i denne forskriften § 2. Vurderingen skal foreligge før finansreglementet vedtas av kommunestyret eller fylkestinget.

En uavhengig instans med tilstrekkelig kunnskap om finans- og gjeldsforvaltning skal vurdere rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen.

§ 4 Krav til innholdet i kommunedirektørens rapporter til kommunestyret og fylkestinget

Kommunedirektøren skal i rapportene om finans- og gjeldsforvaltningen til kommunestyret eller fylkestinget gi en beskrivelse og vurdering av kommunens eller fylkeskommunens finansielle risiko og avkastning, sammenholdt med målene, rammene og begrensningene for forvaltningen som er fastsatt i finansreglementet.

Kommunedirektøren skal i rapportene også opplyse om og gi en vurdering av eventuelle vesentlige markedsendringer og endringer i kommunens eller fylkeskommunens finansielle risiko.

Rapportene skal vise hvordan finansielle midler er sammensatt og markedsverdien av de finansielle midlene, både samlet og for hver gruppe av midler.

Rapportene skal vise hvordan finansielle forpliktelser er sammensatt og verdien av de finansielle forpliktelsene, både samlet og for hver gruppe av forpliktelser. Rapportene skal også opplyse om løpetiden for de finansielle forpliktelsene, og om verdien av lån som forfaller og må refinansieres innen 12 måneder.

Rapportene skal opplyse om aktuelle markedsrenter og kommunens eller fylkeskommunens egne rentebetingelser.

Hvis det har oppstått avvik mellom kravene i finansreglementet og den faktiske forvaltningen, skal rapportene opplyse om slike avvik og hvordan de er håndtert.

§ 5 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1.1.2020.

Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 9. juni 2009 nr. 635 om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning.

7.2 Merknader til finansforskriften

Til § 1 Saklig virkeområde

Forskriften utfyller kommunelovens bestemmelser om finans- og gjeldsforvaltning i § 14-13 og gir regler om innholdet i kommunenes og fylkeskommunenes finansreglement, kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for finans- og gjeldsforvaltningene, og regler om innholdet i kommunedirektørens rapportering til kommunestyret eller fylkestinget.

Til § 2 Krav til innholdet i finansreglementet

Første ledd første punktum innebærer at reglementet skal gi bestemmelsene for forvaltningen av alle finansielle midler (plasseringer) og alle finansielle forpliktelser (gjeld). Det vil si kommunestyrets eller fylkestingets regler for hvordan kommunens eller fylkeskommunens (ledige) midler/likviditet skal plasseres i finansmarkedet, hvordan gjeldsporteføljen skal settes sammen, bruk av finansielle instrumenter til styring av renterisiko, og så videre, innenfor rammene av lov og forskrift.

Bestemmelsene som kommunestyret eller fylkestinget har fastsatt i finansreglementet vil være bindende for hvordan kommunedirektøren (eller den som har fått delegert myndighet) skal utøve finans- og gjeldsforvaltningen.

Begrepet finansielle midler omfatter ikke investeringer i selskaper der kommunens eller fylkeskommunenes eierskap har et bredere samfunnsmessig formål eller hvor kommunen eller fylkeskommunen har skilt ut virksomhet i selskaper. Det vil si at aksjer og andeler i selskaper som i henhold til kommuneloven § 26-1 skal inngå i kommunens eller fylkeskommunens eierskapsmelding, ikke omfattes av denne forskriften. Forvaltningen av kommunenes og fylkeskommunenes pensjonsmidler skal heller ikke reguleres av finansreglementet.

Andre punktum stiller et generelt og grunnleggende krav om at bestemmelsene i finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen eller fylkeskommunen i å ta en vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen, og sikre at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall, jf. kommuneloven § 14-13 første ledd.

Med finansiell risiko siktes det til usikkerhet om den framtidige verdien av plasseringen eller forpliktelsen i forhold til verdien på plasseringstidspunktet eller tidspunktet for avtaleinngåelse. Det eksisterer ulike typer av finansiell risiko, som markedsrisiko, kredittrisiko og likviditetsrisiko. Markedsrisiko er en samlebetegnelse for risikoen for tap eller økte kostnader som følge av endringer i markedspriser som renter, valutakurser og aksjer, og omfatter rente-, valutarisiko og prisrisiko. Kredittrisiko er faren for at motparten i en kontrakt misligholder sine forpliktelser. Likviditetsrisiko er faren for at plasseringer ikke kan gjøres disponible for kommunen eller fylkeskommunen på kort tid, uten at det oppstår vesentlige prisfall på plasseringene i forbindelse med realisasjon. Refinansieringsrisiko, dvs. risikoen for at kommunen eller fylkeskommunen ikke klarer å

refinansiere lån som forfaller, er en underkategori av denne. Dersom kommunen ikke har likviditet eller tilstrekkelige trekkrettigheter tilgjengelig, vil det påløpe et betalingsmislighold. På kort sikt vil det medføre økte utgifter i form av morarenter. Dersom likviditeten ikke skaffes til veie, vil en konsekvens kunne være førtidig realisering av eiendeler for å dekke hovedstol. Den finansielle risikoen som ligger i et verdipapir, vil som regel bestå av flere av disse ulike typene av risiko.

Finansreglementet bør ha en langsiktig tidshorisont, og være robust mot svingninger i finansmarkedet. Hvis det er nødvendig på grunn av økt finansiell risiko, for eksempel ved vesentlige markedssvingninger, eller for å sikre at betalingsforpliktelsene kan innfris, må kommunestyret eller fylkestinget selv endre reglementet, jf. kommuneloven § 14-13 andre ledd.

Andre ledd stiller nærmere krav til innholdet i finansreglementet som retter seg mot hvordan forvaltningen skal utøves. Den enkelte kommune og fylkeskommune må vurdere om det er hensiktsmessig eller nødvendig å supplere finansreglementet med ytterligere bestemmelser.

Bokstav a innebærer at kommunestyret og fylkestinget skal beskrive formålet med forvaltningen i finansreglementet. Det siktes her til hva som skal være kommunens eller fylkeskommunens målsettinger for finans- og gjeldsforvaltningen. Videre kan formålsbeskrivelsen for eksempel omfatte rettesnorer for valget mellom lavere eller høyere risiko og avkastning i forvaltningen (innenfor lovens rammer om at en ikke kan ta på seg vesentlig finansiell risiko), for valget mellom faste og flytende renter på innlån eller mellom ulike lånekilder med ulik løpetid (sertifikatlån, obligasjonslån, banklån osv.), eller for bruken av finansielle instrumenter som bidrar til å øke forvaltningens kompleksitet.

Bokstav b innebærer at finansreglementet skal definere hvilke midler som skal forvaltes (kortsiktig) med lav risiko og høy likviditet. Kommunen og fylkeskommunen må selv, ut fra egen økonomisk situasjon, forestående forpliktelser og forfallstidspunktet for disse, vurdere nærmere hvilke midler dette skal være, i lys av kommuneloven § 14-1 tredje ledd og § 14-13 første ledd. Dette vil typisk være løpende inntekter som skal dekke løpende utgifter, hele eller deler av midlene stående på disposisjonsfond eller ubundet investeringsfond, ubrukte øremerkete drifts- og investeringstilskudd, midler på selvkostfond, ubrukte lånemidler og lignende.

Bokstav c innebærer at finansreglementet skal definere hvilke midler som eventuelt skal regnes for å være langsiktige finansielle midler, og som kan forvaltes med en lang tidshorisont.

Bokstav d innebærer for det første at reglementet skal angi hvilke avkastningsmål som skal ligge til grunn for forvaltningen av henholdsvis kortsiktige midler (midler som nevnt i bokstav b) og langsiktige midler (midler som nevnt i bokstav c). Dette vil være begrenset av hva som må regnes som vesentlig finansiell risiko etter kommuneloven § 14-1 tredje ledd, og deretter hvilken finansiell risiko finansreglementet åpner for. Kommunestyret og fylkestinget må selv fastsette hvilke avkastningsmål som

finansforvaltningen skal innrette seg mot, så lenge det ikke tas vesentlig finansiell risiko i strid med kommuneloven § 14-1 tredje ledd. Kommuner og fylkeskommuner kan også legge til grunn lav finansiell risiko og mer stabil avkastning for hele forvaltningsporteføljen, også for den delen av den ledige likviditeten som ikke vil bli brukt på kortere sikt.

Bokstav d innebærer for det andre at reglementet skal fastsette de rammene og begrensningene som skal gjelde for forvaltningen av henholdsvis kortsiktige midler (midler som nevnt i bokstav b) og langsiktige midler (midler som nevnt i bokstav c). Kommunestyret og fylkestinget må herunder angi hva som er tillatt risiko, krav til risikospredning og tillatte finansielle instrumenter, og på den måten angi hvordan den finansielle risikoen som kommunen eller fylkeskommunen er utsatt for, skal håndteres.

Dette vil typisk være regler for hvordan midlene skal fordeles på ulike verdipapirer (eksempelvis aksjer, obligasjoner, sertifikater, bankinnskudd), debitorgrupper (eksempelvis ulike typer markeder/bransjer/selskaper av aksjeutstedere eller obligasjonsutstedere) eller begrensninger for hvor stor del av midlene som kan plasseres i ett enkelt verdipapir (eksempelvis en enkelt aksje eller en enkelt obligasjon).

Bokstav e innebærer at reglementet skal fastsette de rammene og begrensningene som skal gjelde for forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens gjeld. Kommunestyret og fylkestinget må herunder angi hva som er tillatt risiko, krav til risikospredning og tillatte finansielle instrumenter, og på den måten angi hvordan den finansielle risikoen som kommunen eller fylkeskommunen er utsatt for på gjeldssiden skal håndteres.

Dette vil typisk være regler for hvilke typer lån som skal tas opp og hvilken løpetid lånene skal ha, hvordan kommunen eller fylkeskommunen skal forholde seg til markedets forventninger om framtidig rentenivå, hvordan den skal tilpasse seg endringer i rentemarkedet, preferanser for valg mellom fast og flytende rente og mellom lån med ulik løpetid, valg av tidshorisont for eventuelle rentebindinger, rammer for refinansieringsbehov mv.

Også på gjeldssiden vil manglende risikospredning kunne medføre vesentlig finansiell risiko. Finansreglementets bestemmelser om gjeldsforvaltningen vil i første rekke rette seg mot kommunens og fylkeskommunens håndtering av rentesvingninger (renterisiko) og mulighet til å kunne dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall (likviditets- og refinansieringsrisiko). Når det gjelder refinansieringsrisiko innebærer kommuneloven § 14-1 tredje ledd at kommuner og fylkeskommuner som har svak likviditet, i liten grad vil ha anledning til å benytte seg av kortsiktig lånefinansiering.

Det følger av bestemmelsene i bokstav d og e at kommunen eller fylkeskommunen ikke kan benytte finansielle instrumenter som ikke er angitt i finansreglementet. Hvis kommunen eller fylkeskommunen skal ha anledning til for eksempel å benytte bestemte typer derivater i sin finansforvaltning, ta opp lån i sertifikat- eller obligasjonsmarkedet osv., må det framgå av finansreglementet at slike finansielle instrumenter kan benyttes.

Bokstav f innebærer at kommunestyret og fylkestinget i finansreglementet skal fastsette prosedyrer for hvordan avvik fra finansreglementet i finansforvaltningen skal håndteres.

Det følger av bestemmelsen at når det konstateres et avvik fra finansreglementet, skal avviket følges opp i tråd med det som er angitt i reglementet.

Det klare utgangspunktet er at det ikke skal forekomme avvik fra reglene i finansreglementet. Bestemmelsen i bokstav f må ikke forstås som en hjemmel for å gjøre avvik fra finansreglementet. Bestemmelsen er basert på at det unntaksvis og av ulike grunner likevel vil kunne oppstå situasjoner hvor finans- og gjeldsforvaltningen bryter med det som er fastsatt i finansreglementet. Bestemmelsen er rettet mot en situasjon hvor det er konstatert avvik fra finansreglementet, og hvordan avviket skal følges opp og «lukkes».

Dersom kommunen eller fylkeskommunen vurderer å foreta disposisjoner som ikke er forenlig med finansreglementet, må finansreglementet endres av kommunestyret eller fylkestinget før slike disposisjoner eventuelt gjennomføres.

Tredje ledd stiller nærmere krav til innholdet i finansreglementet som retter seg mot kommunedirektørens rapportering om forvaltningen til kommunestyret mv.

Bokstav a stiller krav om at finansreglementet skal angi tidspunktene for når kommunedirektøren skal rapportere om finans- og gjeldsforvaltningen til kommunestyret eller fylkestinget. Dette må fastsettes innenfor rammene av kommuneloven § 14-13 tredje ledd, som angir at rapporteringen skal skje minst to ganger i løpet av året, i tillegg til en gang etter utgangen av året.

Kommunestyret eller fylkestinget bør også stille krav om at kommunedirektøren rapporterer uten ugrunnet opphold, hvis det skjer vesentlige endringer i porteføljen på grunn av utviklingen i markedet enten med hensyn på risiko eller avkastning.

Bokstav b innebærer at kommunestyret og fylkestinget i finansreglementet skal fastsette hva rapportene fra kommunedirektøren skal inneholde. For det første må det fastsettes hva rapportene skal inneholde i tråd med minimumskravene i forskriften § 4. For det andre må det fastsettes hva rapportene skal inneholde i tillegg, ut fra kommunen eller fylkeskommunens egne behov. Se også merknadene til § 4.

Til § 3 Krav om kvalitetssikring av finansreglementet og rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen

Første ledd første punktum innebærer at finansreglementet skal kvalitetssikres av en uavhengig instans. Den uavhengige instansen må ha tilstrekkelig faglig kompetanse på finansiell risiko og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner.

Kravet om kvalitetssikring av finansreglementet er et særskilt krav knyttet til administrasjonens utarbeidelse av finansreglementet før det legges fram av administrasjonen til politisk behandling. Kravet kommer i tillegg til det generelle kravet i kommuneloven § 13-1 tredje ledd om at kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Kravet er en ekstra mekanisme som skal sikre at finansreglementet er forsvarlig utredet.

Kvalitetssikringen skal være en vurdering av om finansreglementet legger opp til en forvaltning hvor kommunen eller fylkeskommunen ikke tar på seg vesentlig finansiell risiko, jf. kommuneloven §§ 14-1 tredje ledd og 14-13 første ledd første punktum. Kvalitetssikringen skal også gå ut på om finansreglementet inneholder de bestemmelsene som kreves etter denne forskriften § 2.

Kravet om uavhengig kvalitetssikring skal ivareta en rolledeling der den som kvalitetssikrer er uavhengig av den som utarbeider reglementet og der den som utfører et revisjonsoppdrag heller ikke reviderer eget arbeid som kvalitetssikrer. Kravet skal også ivareta at kommunens eller fylkeskommunens interesser knyttet til finans- og gjeldsforvaltningen ikke svekkes til fordel for næringsdrivendes interesser.

Med uavhengig instans siktes det således til et fagmiljø, et selskap eller en person som står fritt fra den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen. Samtidig må den uavhengige instansen ikke ha egeninteresse i at finansreglement utformes på en spesiell måte, for eksempel stå fritt fra de eller den som skal forvalte porteføljene hvis kommunen eller fylkeskommunen kjøper forvaltningstjenester fra andre og stå fritt fra selskaper som selger eller som har interesse i å selge finansielle produkter til kommunen eller fylkeskommunen.

Bestemmelsen i første punktum utelukker ikke en revisor fra å være uavhengig kvalitetssikrer så lenge revisoren ellers regnes som uavhengig i denne sammenheng. Revisoren kan imidlertid være utelukket fra å ta på seg et slikt kvalitetssikringsoppdrag som følge av andre regler eller normer. Revisor kan bare ta på seg rollen som kvalitetssikrer så langt dette ikke virker negativt på revisors uavhengighet som revisor, jf. også forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 17 første ledd bokstav e om rådgivningstjenester.

I bestemmelsen ligger det at uavhengig instans som har kvalitetssikret reglementet, ikke kan benyttes som ekstern forvalter så lenge reglementet er gjeldende.

Andre punktum innebærer et krav om at kvalitetssikringen skal være utført og foreligge før kommunestyret og fylkestinget skal treffe vedtak om finansreglement.

Bestemmelsene i første ledd gjelder tilsvarende hvis finansreglementet skal endres.

Andre ledd innebærer at rutinene for finans- og gjeldsforvaltningen skal kvalitetssikres av uavhengig instans. Det siktes her til rutinene som må utarbeides med grunnlag i kommuneloven § 25-1. Den uavhengige instansen må etter første punktum ha tilstrekkelig faglig kompetanse på finansiell risiko og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner. Begrepet uavhengig instans skal forstås på samme måte som etter første ledd.

Til § 4 Krav til innholdet i kommunedirektørens rapporter til kommunestyret og fylkestinget

Bestemmelsen angir kravene til innholdet i rapporteringen fra kommunedirektøren til kommunestyret og fylkestinget etter kommuneloven § 14-13 tredje ledd. Den enkelte kommune og fylkeskommune må ut fra egne behov selv utforme det nærmere innholdet i rapporteringen innenfor det som følger av § 4. Bestemmelsen legger til rette for at

kommuner og fylkeskommuner med en lite kompleks finansforvaltning kan utforme en enklere rapportering. En mer kompleks finansforvaltning vil imidlertid sette krav til mer utførlig rapportering.

Første ledd første punktum pålegger kommunedirektøren å gi en beskrivelse og en vurdering av kommunens eller fylkeskommunens finansielle risiko og avkastning i den aktuelle perioden. Dette skal knyttes opp mot de målsettingene som er fastsatt i finansreglementet, og de rammene og begrensningene som finansreglementet trekker opp.

Etter *andre punktum* skal kommunedirektøren opplyse om det har skjedd vesentlige endringer i markedet og hva dette eventuelt betyr for kommunens eller fylkeskommunens finansielle risiko.

Andre ledd angir at rapportene skal vise hvordan de finansielle midlene er sammensatt. Rapportene skal også oppgi markedsverdien av midlene, både samlet markedsverdi og markedsverdien for hver gruppe av midler. Forskriften regulerer ikke hvordan gruppeinndelingen skal være. Det kan være formålstjenlig å foreta rapporteringen på et detaljeringsnivå som tilsvarer detaljeringsnivået i finansreglementets krav til fordeling av finansielle midler.

Tredje ledd første punktum angir at rapportene skal vise hvordan de finansielle forpliktelsene er sammensatt. Rapportene skal også oppgi verdien av forpliktelsene, både samlet verdi og verdien for hver gruppe av midler. Forskriften regulerer ikke hvordan gruppeinndelingen skal være. Det kan være formålstjenlig å foreta rapporteringen på et detaljeringsnivå som tilsvarer detaljeringsnivået i finansreglementets krav til fordeling av finansielle forpliktelser. Forskriften regulerer ikke om verdivurderingen skal være kostnadsbasert (pålydende verdi) eller markedsverdibasert (hvilken innløsningsverdi gjelden har på det aktuelle tidspunkt), eller om den ene tilnærmingen skal supplere den andre.

Andre punktum slår fast at rapportene skal opplyse om løpetiden for forpliktelsene. I tillegg skal det opplyses om lån som forfaller og som må refinansieres i løpet av de neste tolv månedene (målt fra utgangen av perioden det rapporteres på). Sistnevnte må ses sammen med kravene om å rapportere på sammensetningen av gjeldsporteføljen og løpetiden på denne. Hensikten er at en eventuell refinansieringsrisiko skal synliggjøres i rapportene til kommunestyret eller fylkestinget. I noen låneavtaler vil långiver kunne ha en rett (opsjon) til å kreve førtidig innfrielse av lånet. Dersom långiver har varslet at lånet skal betales tilbake i løpet av de neste tolv månedene, vil dette omfattes av rapporteringsplikten. Dersom kommuner og fylkeskommuner av hensyn til egen styring ønsker å rapportere for en lengre periode enn de neste tolv månedene, for eksempel til og med utløpet av det påfølgende budsjettåret, åpner forskriften for det.

Fjerde ledd slår fast at det i tillegg skal rapporteres om aktuelle markedsrenter og hvilke rentebetingelser kommunen eller fylkeskommunen har avtalt. Bestemmelsen gjelder både for finansielle midler og finansielle forpliktelser.

Femte ledd gjelder hvis det har oppstått avvik mellom kravene i finansreglementet og den faktiske forvaltningen. I så fall skal det opplyses om slike avvik i rapporten. Det skal også opplyses om hvordan avviket er håndtert.

Til § 5 Ikrafttredelse

Første ledd slår fast at forskriften gjelder fra 1.1.2020. Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 9. juni 2009 nr. 635 om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning, jf. *andre ledd*.

7.3 Garantiforskriften

Forskrift xx. yy.2019 nr. nn om kommunale og fylkeskommunale garantier

Korttittel: garantiforskriften

Fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet xx. yy.2019 med hjemmel i lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 14-19 tredje ledd.

§ 1 Saklig virkeområde

Denne forskriften gjelder for kausjoner eller annen økonomisk garanti som kommuner eller fylkeskommuner stiller for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv.

§ 2 Krav til innholdet i vedtak om garantier

Et vedtak om å stille garanti skal alltid angi

- a) hvem garantien er stilt for og hvilket formål garantien gjelder
- b) hvilken type garanti som stilles
- c) hva som er det maksimale beløpet som kommunen eller fylkeskommunen garanterer for og hvordan det maksimale beløpet eventuelt reduseres i garantiperioden
- d) hvilket tidspunkt garantien gjelder fra og hvilket tidspunkt garantien opphører
- e) hvilke rettigheter kommunen eller fylkeskommunen eventuelt sikrer seg for å kunne dekke et tap ved innfrielse av garantien
- f) om vedtaket må godkjennes av departementet etter kommuneloven § 14-19 første ledd for at vedtaket skal bli gyldig, eller om vedtaket er unntatt fra kravet om godkjenning etter kommuneloven § 14-19 andre ledd.

Ved kausjoner for låneopptak skal vedtaket om å stille garanti også angi lånets hovedstol og hvilket tillegg for renter og omkostninger som kommunen eller fylkeskommunen garanterer for.

Ved garantier som er unntatt fra kravet om godkjenning, skal vedtaket også angi at garantien ikke er gyldig hvis mottakeren av garantien forsto eller burde ha forstått at garantien er i strid med kommuneloven § 14-19 første ledd første punktum.

§ 3 Begrensninger for varigheten til garantier

Garantier som gjelder finansieringen av investeringer, kan ikke ha en varighet som er lengre enn investeringens levetid. Slike garantier kan ha en maksimal varighet på inntil 40 år.

Garantier som gjelder andre formål, kan ikke ha en varighet som er lengre enn fem år.

Ved kausjoner kan garantiens varighet ikke strekke seg utover to år fra det tidspunktet som fordringen mot hoveddebitor forfaller.

§ 4 Kommunale garantier for små beløp

Et vedtak om å stille garanti som er truffet av en kommune er unntatt fra kravet om godkjenning, hvis det maksimale beløpet som kommunen garanterer for er lavere enn eller lik den beløpsgrensen som gjelder for kommunen etter andre ledd.

Beløpsgrensen for kommuner som

- a) ikke har over 3 000 innbyggere, er 800 000 kroner

- b) har over 3 000, men ikke over 10 000 innbyggere, er 2 000 000 kroner
- c) har over 10 000, men ikke over 30 000 innbyggere, er 4 000 000 kroner
- d) har over 30 000, men ikke over 100 000 innbyggere, er 7 000 000 kroner
- e) har over 100 000 innbyggere, er 10 000 000 kroner.

Det er innbyggertallet i kommunen den 1. januar i året før garantien vedtas som avgjør hva som er beløpsgrensen for kommunen.

§ 5 Fylkeskommunale garantier for små beløp

Et vedtak om å stille garanti som er truffet av en fylkeskommune er unntatt fra kravet om godkjenning, hvis det maksimale beløpet som fylkeskommunen garanterer for er lavere enn eller lik 10 millioner kroner.

§ 6 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Forskriften trer i kraft 1.1.2020.

Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 2.2.2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier.

Lov 25.9.1992 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 51 og forskrift 2.2.2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier gjelder for garantier som er vedtatt innen 31.12.2019 men som ikke vurderes av departementet for godkjenning før etter 1.1.2020.

7.4 Merknader til garantiforskriften

Til § 1 Saklig virkeområde

Forskriften utfyller kommunelovens bestemmelser om garantier i § 14-19 og gir regler om innholdet i vedtak om garantier, garantiers varighet og beløpsgrensene for hvilke garantier som er unntatt fra lovens krav om godkjenning.

Kommuneloven § 14-19 og denne forskriften gjelder kun for kausjoner eller annen økonomisk garanti som kommuner eller fylkeskommuner stiller for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, det vil si i andre rettssubjekter enn kommunen eller fylkeskommunen. Garantier som kommuner og fylkeskommuner avgir for egen ytelse, de såkalte eengarantiene, omfattes ikke.

Med kausjoner menes at kommunen eller fylkeskommunen står inne for en annen persons forpliktelser overfor tredjemann, typisk et lån (tredjemannsgarantier). Kommuneloven § 14-19 åpner for at slike garantier kan gis enten som simpel kausjon eller selvskyldnerkausjon.

Med annen økonomisk garanti siktes det til selvstendige garantier, det vil si garantier som ikke er knyttet til en tredjepersons fordring. En selvstendig garanti vil for eksempel handle om en plikt for kommunen til å dekke et underskudd eller deler av utgiftene i et prosjekt. Garantien kan gjelde andres driftsutgifter, men også utgifter til en investering som foretas av andre.

Til § 2 Krav til innholdet i vedtak om garantier

Bestemmelsen fastsetter flere krav til hva et vedtak om å stille en garanti minst skal inneholde. Før det treffes vedtak, må det gjøres en vurdering av om garantien går klar av forbudet mot å stille garantier som innebærer en vesentlig økonomisk risiko og forbudet mot å stille garantier for næringsvirksomhet, jf. kommuneloven § 14-19 første ledd. Før det treffes vedtak må det også gjøres en vurdering om av garantien er forenlig med reglene om offentlig støtte.

Første ledd bokstav a slår for det første fast at garantivedtaket skal angi hvem garantien er stilt for. Det siktes her til hvem (hvilket rettssubjekt) kommunen eller fylkeskommunen støtter ved å stille garantien. Ved kausjoner er det ikke krav om å angi hvem som er kreditor for fordringen. For det andre slår bestemmelsen fast at det skal angis hvilket formål garantien gjelder. Dette kan for eksempel være om garantien stilles for driftsutgifter eller for finansieringen av en investering, og i så fall hvilken investering som skal foretas og hvilket låneopptak det kausjoneres for, slik at garantiens omfang avgrenses.

Bokstav b stiller krav om at et vedtak om garanti skal angi hvilken type garanti som stilles, det vil si om det stilles en kausjon eller selvstendig garanti. For kausjoner må det oppgis om det er simpel kausjon eller selvskyldnerkausjon.

Etter *bokstav c* skal vedtaket inneholde det maksimale beløpet som kommunen eller fylkeskommunen garanterer for. Dette vil være det øvre garantiansvaret kommunen eller

fylkeskommunen tar på seg inklusive alle eventuelle tillegg, eksempelvis tillegg for renter og omkostninger på lån som det kausjonerer for. Se også andre ledd som stiller nærmere krav til innholdet i garantivedtak hvor det stilles kausjoner.

Etter *bokstav c* skal vedtaket også angi hvordan garantiansvaret eventuelt reduseres i garantiperioden. Dette er typisk aktuelt når en kommune eller fylkeskommune stiller en kausjon for et lån. Det normale vil da være å presisere i garantivedtaket at kommunens eller fylkeskommunens garantiansvar reduseres i takt med den faktiske nedbetalingen av lånet.

Bokstav d stiller krav om at garantiens varighet skal angis i vedtaket med både starttidspunkt og sluttidspunkt. Garantiens varighet kan ikke være lengre enn det som følger av § 3. Hvis varigheten til en kausjon skal strekke seg utover tidspunktet for når fordringen mot hoveddebitor forfaller, må dette også komme fram av vedtaket.

Dersom varigheten til en garanti skal forlenges utover det som er angitt i garantivedtaket, må det treffes et nytt vedtak. I enkelte tilfeller kan det likevel være hensiktsmessig at det i garantivedtaket slås fast at garantitiden kan forlenges forutsatt at visse hendelser inntreffer. Slike forlengelser, og forutsetningen for dem, må komme fram av vedtaket. Hvis det åpnes for at garantitiden kan forlenges, må det også oppgis hva som er sluttidspunktet for garantiansvaret med eventuell forlengelse. Eksempelvis er dette aktuelt ved bompengeprosjekter hvor bompengeselskapet etter avtale med Vegdirektoratet kan forlenge innkrevingsperioden, og hvor nedbetalingsperioden for bompengeselskapets lån forlenges tilsvarende.

I mange tilfeller tar kommunen eller fylkeskommunen inn ett eller flere sikringsvilkår som forutsetning for å stille garantien. *Bokstav e* stiller krav om at de rettighetene som kommunene eller fylkeskommunen oppnår ved garantistillelsen skal angis i vedtaket. Eksempelvis vil fylkeskommunen ved bompengeprosjekter få pant i innkrevingsretten, og når dette er tilfellet skal dette tas inn i vedtaket.

Bokstav f innebærer at garantivedtaket må angi om garantivedtaket må godkjennes av departementet for at vedtaket skal være gyldig, eller om garantivedtaket er en garanti for et beløp som er unntatt fra kravet om godkjenning, jf. §§ 4 og 5.

Andre ledd gjelder ved kausjoner for låneopptak. Bestemmelsen stiller krav om at vedtaket da, i tillegg til å angi maksimalbeløpet etter første ledd bokstav c, også må angi lånets hovedstol. Dersom det i tillegg garanteres for renter og omkostninger utover hovedstolen, må det også komme eksplisitt fram av vedtaket.

Tredje ledd gjelder for garantier for små beløp som er unntatt fra kravet om godkjenning. Bestemmelsen stiller krav om at vedtaket også må presisere at garantitilsagnet ikke er gyldig hvis mottakeren av garantien forsto eller burde ha forstått at garantien er i strid med kommuneloven § 14-19 første ledd første punktum.

Til § 3 Begrensninger for varigheten til garantier

Første ledd første punktum innebærer at garantier som gjelder finansieringen av investeringer, ikke kan vare lengre enn den aktuelle investeringens levetid. Eksempelvis

kan en kausjon for et låneopptak som skal finansiere en investering ikke ha en varighet på lengre enn 20 år hvis investeringens levetid må regnes som 20 år. Tilsvarende gjelder for annen økonomisk garanti. *Andre punktum* setter en øvre grense for lengden på slike garantier som innebærer at garantiens varighet maksimalt kan ha en varighet på 40 år.

Andre ledd innebærer at garantier til andre formål enn de som er nevnt i første ledd ikke kan ha en varighet som er lengre enn fem år. Slike garantier kan typisk være garantier til driftsformål. Bestemmelsen gjelder både for kausjoner og annen økonomisk garanti som er gitt for andre formål enn finansiering av investeringer.

Tredje ledd gjelder for kausjoner, og innebærer at varigheten til en kausjon ikke kan strekke seg utover to år fra det tidspunktet som fordringen mot hoveddebitor forfaller. Dersom kausjonens varighet skal gå utover forfalltidspunktet for fordringen, gjelder første og andre ledd fortsatt. Begrensningene i første og andre ledd vil således være inkludert en eventuell garantiperiode utover fordringens forfall.

Til § 4 Kommunale garantier for små beløp

Første ledd innebærer at et garantivedtak som er truffet av en kommune er unntatt fra kravet om departementets godkjenning, jf. kommuneloven § 14-19 andre ledd første punktum, hvis det maksimale garantibeløpet er lavere enn eller lik beløpsgrensen som følger av andre ledd. Garantivedtak som er lavere enn eller lik beløpsgrensen, skal ikke sendes til departementet for godkjenning.

Andre ledd fastsetter beløpsgrensene for kommunene, avhengig av innbyggertallet i kommunen. De er som følger:

Kommuner som har 3 000 eller færre innbyggere, har en beløpsgrense på 800 000 kroner, jf. *bokstav a*.

Kommuner som har flere enn 3 000, men ikke flere enn 10 000 innbyggere, har en beløpsgrense på 2 000 000 kroner, jf. *bokstav b*.

Kommuner som har flere enn 10 000, men ikke flere enn 30 000 innbyggere, har en beløpsgrense på 4 000 000 kroner, jf. *bokstav c*.

Kommuner som har flere enn 30 000, men ikke flere enn 100 000 innbyggere, har en beløpsgrense på 7 000 000 kroner, jf. *bokstav d*.

Kommuner som har flere enn 100 000 innbyggere, har en beløpsgrense på 10 000 000 kroner, jf. *bokstav e*.

Dersom det stilles flere små garantier til samme formål med sikte på å komme under beløpsgrensen, må garantiene regnes som én. Garantiene vil da være underlagt kravet om godkjenning hvis garantiene samlet overstiger beløpsgrensen.

Tredje ledd angir hvilket innbyggertall som skal legges til grunn for å avgjøre hvilken beløpsgrense som gjelder for kommunen. Bestemmelsen innebærer at det er innbyggertallet i kommunen per 1. januar i året forut for det året som garantivedtaket ble truffet av kommunen som er avgjørende. For eksempel betyr dette at for et garantivedtak som treffes i 2020, gjelder innbyggertallet per 1. januar 2019.

Til § 5 Fylkeskommunale garantier for små beløp

Bestemmelsen angir én felles terskelverdi for alle fylkeskommunene og innebærer at garantier der det maksimale beløpet som fylkeskommunen garanterer for er lavere enn eller lik 10 millioner kroner, regnes som garantier for små beløp som er unntatt fra kravet om godkjenning.

Dersom det stilles flere små garantier til samme formål med sikte på å komme under beløpsgrensen, må garantiene regnes som én. Garantiene vil da være underlagt kravet om godkjenning hvis garantiene samlet overstiger beløpsgrensen.

Til § 6 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Første ledd slår fast at forskriften gjelder fra 1.1.2020.

Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 2.2.2001 nr. 144 om kommunale og fylkeskommunale garantier, jf. *andre ledd*. For vedtak som er truffet før 1.1.2020, vil det ikke være krav om å treffe nye vedtak etter at denne forskriften trer i kraft.

Tredje ledd presiserer en overgangsregel for garantivedtak som er truffet fram til og med 31.12.2019, men som ikke blir vurdert for godkjenning av departementet før 1.1.2020 eller senere. For slike garantier skal departementet behandle saken i tråd med reglene i kommuneloven av 1992 § 51 og tilhørende forskrift av 2.2.2001 nr. 144.

7.5 Selvkostforskriften

Forskrift xx. yy 2019 nr. nn om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer

Korttittel: Selvkostforskriften

Fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet xx. yy 2019 med hjemmel i lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 15-1.

§ 1 Saklig virkeområde

Forskriften utfyller bestemmelsene om beregning av selvkost i kommuneloven § 15-1.

Forskriften gjelder for beregningen av samlet selvkost for et tjenesteområde, hvis det er fastsatt i lov eller forskrift at kommunens eller fylkeskommunens gebyrer ikke skal være større enn kostnadene ved å yte tjenesten.

§ 2 Selvkost

Selvkost skal bare omfatte kostnadene som direkte og indirekte gjelder produksjonen av tjenesten som det skal betales gebyrer for. Både driftskostnader og kapitalkostnader omfattes, enten de er faste eller variable. Kostnader som påløper uavhengig av selvkosttjenesten, skal ikke inngå i selvkost.

Inntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, skal trekkes fra.

§ 3 Beregningsgrunnlaget

Grunnlaget for beregningen av selvkost skal være regnskapsførte utgifter eller kostnader og regnskapsførte inntekter, så langt ikke noe annet følger av forskriften her.

Hvis kommunen eller fylkeskommunen kjøper hele eller deler av selvkosttjenesten i markedet, er det den avtalte prisen som skal inngå i selvkost.

§ 4 Direkte driftskostnader

Direkte driftskostnader omfatter kostnader til arbeid, varer og tjenester som anvendes for å yte selvkosttjenesten.

§ 5 Indirekte driftskostnader

Indirekte driftskostnader omfatter kostnader til stab- og støttefunksjoner, fellesfunksjoner og kontrollfunksjoner som utfyller eller understøtter selvkosttjenesten. Kostnader til politisk behandling inngår ikke i selvkost.

Andelen indirekte driftskostnader som tilordnes selvkost, skal gjenspeile selvkosttjenesten sin bruk av disse funksjonene.

§ 6 Kapitalkostnader

Kapitalkostnader omfatter avskrivninger og nedskrivninger av varige driftsmidler og reversering av nedskrivninger, samt beregnete rentekostnader.

Avskrivningene skal beregnes ut fra prisen på anskaffelsestidspunktet fratrukket byggelånsrenter, anleggsbidrag og andre inntekter knyttet til investeringen.

Avskrivningene skal foretas planmessig over den utnyttbare levetiden til det varige driftsmidlet. Den utnyttbare levetiden kan settes lik avskrivningsperioden som er benyttet i virksomhetens årsregnskap. For tomter og andre varige driftsmidler som ikke avskrives i

virksomhetens årsregnskap, kan avskrivningstiden settes kortere enn den egentlige utnyttbare levetiden.

Rentekostnadene skal beregnes ut fra årets gjennomsnittlige restverdi på de varige driftsmidlene og kalkylerenten i § 7.

Indirekte kapitalkostnader for funksjoner som nevnt i § 5 første ledd skal tilordnes selvkost på samme måte som indirekte driftskostnader etter § 5 andre ledd. Indirekte kapitalkostnader kan settes lik 5 prosent av de indirekte driftskostnadene etter fratrukk for inntekter som nevnt i § 2 andre ledd.

§ 7 Kalkylerente

Kalkylerenten er lik årets gjennomsnittlige 5-årig swaprente med et tillegg på ½ prosentpoeng.

§ 8 Salg og utrangering av varige driftsmidler

Ved salg av varige driftsmidler skal differansen mellom driftsmidlets restverdi og salgssummen inngå i selvkost som en inntekt eller kostnad.

Ved utrangering av varige driftsmidler skal eventuell restverdi inngå i selvkost som en nedskrivning.

§ 9 Korrigering av tidligere års feil

Hvis det avdekkes vesentlige feil i beregningen av samlet selvkost for et tidligere år og feilen har vært til ugunst for brukerne av selvkosttjenesten, skal virkningen av feilen tas inn i selvkost som en inntekt. Virkningen av feil fra tidligere år som har vært til gunst for brukerne, skal ikke tas inn i selvkost.

§ 10 Håndtering av overskudd og underskudd

Årets samlede selvkost for gebyrområdet beregnet etter §§ 2 til 9 utgjør årets gebyrgrunnlag. Kommunestyret og fylkestinget kan bestemme at årets gebyrgrunnlag skal utgjøre en andel av selvkost, så langt dette ikke strider med annen lov eller forskrift.

Hvis differansen mellom årets gebyrinntekter og årets gebyrgrunnlag viser et overskudd, skal overskuddet dekke inn et underskudd fra tidligere år. Et overskudd som ikke dekker inn et underskudd, skal avsettes til et selvkostfond i selvkostregnskapet. Et overskudd som er avsatt til selvkostfondet, skal tilbakeføres ved å bruke av selvkostfondet til å finansiere et underskudd senest i det femte året etter at overskuddet oppsto.

Hvis differansen mellom årets gebyrinntekter og årets gebyrgrunnlag viser et underskudd, skal underskuddet dekkes inn ved å bruke av selvkostfondet, så langt det er midler på fondet. Et underskudd som ikke dekkes inn ved å bruke av selvkostfondet, skal fremføres i selvkostkalkylen til inndekning i et senere år. Et underskudd som er fremført, skal dekkes inn av overskudd senest i det femte året etter at underskuddet oppsto. Et underskudd kan likevel fremføres ut over fem år, hvis dette er nødvendig for at brukerne ikke skal betale for fremtidig bruk av gjennomførte investeringer.

Tredje ledd andre til fjerde punktum gjelder ikke for tjenester hvor adgangen til å kreve gebyr er hjemlet i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), lov 16. juni 2017 nr. 65 om eierseksjoner (eierseksjonsloven) eller lov 17. juni 2005 nr. 101 om eignedomsregistrering (matrikkellova).

Det skal legges til beregnede renteinntekter på et selvkostfond ved årets slutt. Renteinntektene skal beregnes ut fra årets gjennomsnittlige beholdning på fondet og kalkylerenten i § 7.

Det skal legges til beregnede rentekostnader på et fremført underskudd ved årets slutt. Rentekostnadene skal beregnes ut fra årets gjennomsnittlige fremførte underskudd og kalkylerenten i § 7. Plikten i første punktum gjelder bare hvis det følger av lov eller forskrift at gebyrene skal dekke selvkost fullt ut, eller hvis dette følger av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

§ 11 *Dokumentasjon av selvkostberegningen*

Kommunen eller fylkeskommunen skal kunne dokumentere hvordan beregningen av samlet selvkost er gjort.

Dokumentasjonen skal oppbevares i ti år.

§ 12 *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft 1.1.2020.

7.6 Merknader til selvkostforskriften

Til § 1 Saklig virkeområde

Forskriften gjelder for beregningen av samlet selvkost for et tjenesteområde, hvis det er fastsatt i lov eller forskrift at kommunens eller fylkeskommuner gebyrer ikke skal være større enn kostnadene ved å yte tjenesten. Dette innebærer at forskriften gjelder for beregningen av det samlede gebyrgrunnlaget (samlet selvkost) på områder der kommuner eller fylkeskommuner har hjemmel til å kreve gebyrer for tjenester som de yter, men der den øvre rammen for gebyrene samtidig er begrenset til selvkost. Forskriften regulerer ikke hvordan gebyrene skal utmåles, det vil si hvordan det samlede gebyrgrunnlaget (samlet selvkost) skal fordeles mellom den enkelte bruker av den aktuelle tjenesten.

Produksjonen av selvkosttjenester kan organiseres på flere måter. Kommuneloven § 15-1 og denne forskriften gjelder uavhengig av hvordan virksomheten er organisert. Det innebærer for eksempel at hvis kommunen har satt ut hele tjenesten til et interkommunalt selskap eller til et kommunalt eid aksjeselskap, og dette er gjort ved utvidet egenregi etter lov om offentlige anskaffelser § 3-1 (i motsetning til å være satt ut på anbud), vil reglene om beregning av selvkost også gjelde for beregningen av hva som er selskapets selvkost, på samme måte som om kommunen selv hadde produsert tjenesten. Dersom kommunen kjøper hele eller deler av tjenesten i markedet, vil det være den avtalte prisen som inngår i eller utgjør selvkost, jf. § 3 andre ledd.

Til § 2 Selvkost

Etter kommuneloven § 15-1 andre ledd skal samlet selvkost for en tjeneste tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten. Selvkost er således den totale kostnadsøkningen ved å produsere en bestemt tjeneste.

Første ledd utfyller lovens definisjon av selvkost. *Første punktum* presiserer at selvkost bare skal omfatte de kostnadene som direkte eller indirekte gjelder produksjonen av tjenesten som det skal betales gebyrer for.

Andre punktum slår fast at både driftskostnader og kapitalkostnader inngår i selvkost, enten de er faste eller variable. Kostnader som knyttes til den enkelte betalingstjeneste, vil i de fleste tilfeller både bestå av kostnader som er uavhengig av produsert mengde, som for eksempel husleie, og kostnader som varierer med omfanget av produksjonen.

Tredje punktum presiserer at kostnader som påløper uavhengig av produksjonen av den relevante tjenesten, ikke skal inngå i selvkost. Dette bygger på kommuneloven § 15-1 andre ledd om at selvkost skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten. Kostnader som ville ha påløpt uavhengig av selvkosttjenesten, og som derfor ikke innebærer en merkostnad ved å framstille selvkosttjenesten, skal ikke inngå i selvkost.

Andre ledd innebærer at inntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, skal redusere selvkost. Bestemmelsen retter seg mot andre inntekter enn selve gebyrinntektene, og bygger på at inntekter som oppstår i sammenheng med at det påløper (direkte eller indirekte) kostnader på selvkostområdet, reduserer kommunens eller

fylkeskommunens faktiske utlegg knyttet til selvkosttjenesten. Slike inntekter skal altså redusere gebyrgrunnlaget. Dette er for eksempel inntekter som øremerkede tilskudd, kompensasjon for merverdiavgift og gevinster ved salg av anleggsmidler. Dette kan også være salgsinntekter i tilknytning til produksjonen av selvkosttjenesten, eksempelvis inntekter fra salg av biprodukter.

Til § 3 Beregningsgrunnlaget

Første ledd presiserer at det er regnskapsførte utgifter eller kostnader og regnskapsførte inntekter som skal være grunnlaget for beregning av selvkost. Selvkostberegningen skal således ta utgangspunkt i regnskapet for den aktuelle virksomheten, enten virksomheten fører regnskapet i tråd med kommunelovens regnskapsregler eller i tråd med regnskapsloven. Det følger av dette at kostnader som ikke er regnskapsført, eksempelvis alternativkostnader, ikke kan tas inn i selvkost. Bestemmelsen må ses i lys av kommuneloven § 15-1 tredje ledd bokstav a, hvor det heter at kostnadene skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost. Denne lovbestemmelsen innebærer at selvkost skal beregnes ut fra pådratte utgifter og at det er prisen på anskaffelsestidspunktet (historisk kost) som skal legges til grunn. Hensynet bak er prinsippet om at kommunen eller fylkeskommunen skal få tilbake de utleggene som har gått med for å yte tjenesten. Dette innebærer for eksempel at kostnader som er beregnet ut fra alternative markedspriser ikke kan inngå i selvkost.

Første ledd gjelder likevel bare så langt ikke noe annet følger av forskriften her. § 6 om kapitalkostnader innebærer blant annet at avskrivningene som skal inngå i selvkostberegninger, vil kunne avvike fra avskrivningene i regnskapet. Bestemmelsen innebærer videre at det er kalkulatoriske renter, og ikke de faktiske, som skal inngå i beregningen av selvkost. Dette gjelder også når det skal legges til renter på selvkostfondet, jf. § 10 fjerde ledd.

Andre ledd presiserer at hvis hele eller deler av selvkosttjenesten kjøpes i markedet, så er det den avtalte prisen som er grunnlaget for beregning av selvkost. Hvis for eksempel kommunen kjøper hele tjenesten av et selskap, er det således ikke krav om at selvkost skal beregnes særskilt ut fra selskapets faktiske kostnader, jf. også merknadene til § 1. Selv om hele driften av selvkosttjenesten er satt ut til et selskap, vil kommunen kunne ha indirekte kostnader knyttet til selvkosttjenesten. Slike kostnader vil da også inngå i selvkost.

Til § 4 Direkte driftskostnader

Bestemmelsen definerer hva som er direkte driftskostnader som inngår i selvkost. Bestemmelsen slår fast at direkte driftskostnader omfatter kostnader til arbeid, varer og tjenester som anvendes for å yte selvkosttjenesten. Dette omfatter alle kostnader som er forbundet direkte med produksjonen av selvkosttjenesten.

Det følger av bestemmelsen at det er bare den andelen av virksomhetens kostnader som gjelder produksjonen av den aktuelle tjenesten som kan henføres til selvkost som direkte driftskostnader. Dersom ansatte ivaretar oppgaver for flere tjenester, må det foretas en fordeling av lønnskostnadene til de respektive tjenestene. Det samme gjelder også for

lønnskostnader til administrative ledere, når bare en del av deres arbeid er direkte forbundet med produksjonen av selvkosttjenesten, og for varer og tjenester som også brukes til annet enn produksjonen av selvkosttjenesten.

Inntekter som oppstår i tilknytning til de direkte driftskostnadene, skal trekkes fra i selvkostkalkylen, jf. § 2 andre ledd.

Kostnader som ikke gjelder produksjonen av den aktuelle tjenesten, og eventuelle tilhørende inntekter, skal holdes utenfor selvkostkalkylen.

Til § 5 Indirekte driftskostnader

Bestemmelsen definerer hva som er indirekte driftskostnader som inngår i selvkost.

Første ledd første punktum slår fast at indirekte driftskostnader omfatter kostnader til stab- og støttefunksjoner, fellesfunksjoner og kontrollfunksjoner, som anvendes til å utfylle eller understøtte selvkosttjenesten. Dette omfatter både mer kunderelaterte funksjoner, slik som kundeservice, fakturering og behandling av enkeltsaker, og mer interne funksjoner, slik som administrasjon og administrativ ledelse (inkl. kommunedirektør), personaltjenester, juridiske tjenester, regnskap, IKT og arkiv mv. En rekke funksjoner kan således inngå i grunnlaget for beregning av indirekte driftskostnader i selvkost. Kostnader ved styreorganer i kommunale foretak, aksjeselskaper eller interkommunale selskaper inngår ikke i selvkost.

Funksjoner som ikke utfyller eller understøtter selvkosttjenesten, holdes utenom, jf. også § 2 om at kostnader som påløper uavhengig av produksjonen av selvkosttjenesten ikke skal tas med. Se dessuten andre punktum.

Andre punktum presiserer spesifikt at kostnader til politisk behandling ikke inngår i selvkost. Dette omfatter utgifter i forbindelse med møter i folkevalgte organer, godtgjørelser til folkevalgte mv. Det omfatter også kostnader ved representantskap og generalforsamling når tjenesten er skilt ut i et eget selskap. Slike utgifter skal således ikke finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne.

Andre ledd presiserer at de indirekte kostnadene skal henføres til selvkost ut fra selvkosttjenestens bruk av disse funksjonene. Metoden må reflektere faktisk bruk av funksjonene så langt dette er mulig å anslå, og eventuelle fordelingsnøkler for å anslå bruken må være knyttet til den enkelte funksjonen. For eksempel kan selvkosttjenestens andel av totalt antall ansatte benyttes for å anslå selvkosttjenestens bruk av personalfunksjonen. For funksjoner hvor den primære fordelingsnøkkelen er vanskelig tilgjengelig, eller arbeidskrevende å oppdatere, kan det benyttes en enklere fordelingsnøkkel som så godt som mulig gjenspeiler bruken av funksjonen, eksempelvis hvilken andel selvkosttjenesten utgjør av samlede brutto driftsutgifter.

Inntekter som oppstår i tilknytning til de indirekte driftskostnadene, skal trekkes fra i selvkostkalkylen, jf. § 2 andre ledd.

Indirekte kostnader som ikke kan henføres til den aktuelle tjenesten, og eventuelle tilhørende inntekter, skal holdes utenfor selvkostkalkylen.

Til § 6 Kapitalkostnader

Bestemmelsen definerer hva som er kapitalkostnader som inngår i selvkost.

Første ledd innebærer at kapitalkostnader består av tre elementer. Det ene er avskrivningene av varige driftsmidler, jf. andre og tredje ledd. Alle varige driftsmidler avskrives i selvkostkalkylen, også de som ikke har begrenset levetid, for eksempel tomter. Det andre er eventuelle nedskrivninger av varige driftsmidler som følge av varige verdifall. Nedskrivninger som følge av et verdifall som forventes ikke å være forbigående, tas altså inn som kapitalkostnad i selvkostberegningen det året nedskrivningen foretas. Eventuelle reverseringer av nedskrivninger må redusere kapitalkostnaden på reverseringstidspunktet. Det tredje er kostnaden ved å binde opp kapital, det vil si den avkastningen som man alternativt kunne oppnå ved å plassere et tilsvarende beløp i markedet. De kalkulatoriske rentekostnadene er ment å gi uttrykk for denne alternativkostnaden, jf. femte ledd.

Andre ledd regulerer hvilket beløp som skal ligge til grunn for avskrivningene (avskrivningsgrunnlaget). Utgangspunktet er at avskrivningene skal basere seg på prisen på anskaffelsestidspunktet, altså historisk (brutto) kost. Bestemmelsen åpner ikke for at en annen alternativkostnad, slik som for eksempel tapt markedsleie ved at eiendelen ved alternativ bruk ville ha hatt en høyere verdi, kan legges inn i selvkostberegningen. Hvis anskaffelseskost av en eller annen grunn ikke er kjent, følger det av første punktum at et estimat på historisk kost skal benyttes.

Bestemmelsen innebærer videre at inntekter knyttet til investeringen skal trekkes fra. Dette omfatter anleggsbidrag (investeringstilskudd) og andre inntekter knyttet til investeringen som reduserer kommunens eller fylkeskommunens faktiske utlegg, slik som for eksempel kompensasjon for merverdiavgift.

I tillegg skal byggelånsrenter trekkes fra. Ved oppføring av bygninger og anlegg trekkes det gradvis på egne omløpsmidler eller på en byggelånskonto for å finansiere løpende utbetalinger i forbindelse med oppføringen. Renteutgifter på byggelån inngår som en del av anskaffelseskost for investeringen. Hvis investeringen i stedet var finansiert kun med egne midler, inngår ikke denne renteutgiften i anskaffelseskost. For å ivareta prinsippet om at finansieringsform ikke skal ha betydning for beregnede kostnader i selvkostkalkylen, trekkes derfor eventuelt henførte byggelånsrenter ut av anskaffelseskost i selvkostkalkylen. I stedet henføres kalkulatorisk rentekostnad på nye investeringer i året, jf. første ledd, uavhengig av om investeringen tas i bruk det året eller ikke. Det innebærer at investeringer som går over mer enn ett år blir årlig belastet med kalkulatorisk rentekostnad i selvkostkalkylen. Kommunen, fylkeskommunen eller selskapet blir med dette kompensert for den kapitalen som investeringene binder opp gjennom byggeperioden, før anleggsmiddelet har blitt aktivert i balansen.

Tredje ledd første punktum innebærer at varige driftsmidler skal avskrives i selvkostkalkylen over den forventete brukstiden (den utnyttbare levetiden), slik det også er angitt i kommuneloven § 15-1 tredje ledd bokstav c. Dette bygger på at dagens brukere verken skal subsidiere eller bli subsidiert av fremtidige abonnenter. Utgangspunktet for selvkostberegningen er altså at utgiften ved en investering skal fordeles over den perioden

som eiendelen er forventet å være i bruk. På denne måten blir selvkost, og derigjennom også gebyrene fra brukerne, knyttet opp mot bruken av eiendelen.

Andre punktum åpner for at den utnyttbare levetiden i selvkostkalkylen kan være den samme avskrivningsperioden som i årsregnskapet.

Tredje punktum åpner for at avskrivningstiden for tomter og andre varige driftsmidler som ikke har begrenset levetid, kan settes kortere enn den egentlige utnyttbare levetiden. Det kan her være hensiktsmessig å benytte en avskrivningstid på 40 eller 50 år. I de tilfeller hvor tomteprisen inngår i anskaffelseskost for bygg og anlegg, legges det til grunn at det ikke er nødvendig å skille ut tomteprisen fra samlet anskaffelseskost. Begrepet "andre varige driftsmidler" omfatter i utgangspunktet anskaffelser som i årsregnskapet er klassifisert som varige driftsmidler. Begrepet vil imidlertid i denne sammenheng også omfatte andre anskaffelser som i realiteten er å likestille med kjøp av et varig driftsmiddel, selv om de i årsregnskapet ikke klassifiseres som det. Et eksempel kan være kjøp av vannrettigheter for en nærmere avgrenset periode. I slike tilfeller vil kjøpsprisen kunne tas med i grunnlaget for kapitalkostnadene (historisk kost) og avskrives over rettighetens avtaleperiode.

Fjerde ledd slår fast at den kalkulatoriske rentekostnaden skal beregnes ut fra gjennomsnittet av restverdien av de varige driftsmidlene per henholdsvis 1.1. og 31.12. i det aktuelle året. Restverdien vil tilsvare historisk kost med alle de fratrukk som følger av første til tredje ledd. Kalkylerenten som skal benyttes, følger av § 7.

Femte ledd innebærer at også (indirekte) kapitalkostnader knyttet til stab- og støttefunksjoner, fellesfunksjoner og kontrollfunksjoner omfattes av selvkost, når disse utfyller eller understøtter selvkosttjenesten. Etter *første punktum* skal indirekte kapitalkostnader tilordnes selvkost på samme måte som indirekte driftskostnader. Det vil si at andelen indirekte kapitalkostnader skal gjenspeile selvkosttjenesten sin bruk av kapitalen. *Andre punktum* åpner imidlertid for at de indirekte kapitalkostnadene i stedet kan beregnes etter en forenklet metode. Det vil si at det alternativt kan brukes et sjablongmessig påslag på anslagsvis 5 prosent av netto driftsutgifter for støttefunksjonene mv. som kan henføres til selvkost.

Til § 7 Kalkylerente

Bestemmelsen fastsetter kalkylerenten til nivået på 5-årig swaprente pluss et tillegg på ½ prosentpoeng. Det skal benyttes gjennomsnittlig nivå for det aktuelle året.

Til § 8 Salg og utrangering av varige driftsmidler

Når et varig driftsmiddel selges, må det tas ut av grunnlaget for beregning av kapitalkostnader. Etter *første ledd* skal imidlertid gevinsten eller tapet ved salget, det vil si differansen mellom anleggsmidlets restverdi i selvkostkalkylen og salgssummen tas inn i selvkost som en inntekt eller kostnad i salgsåret.

Varige driftsmidler som tas ut av selvkostområdet og overføres til bruk i andre deler av virksomhet, behandles tilsvarende. I slike tilfeller må det utøves et fornuftig skjønn ved

estimering av sannsynlig salgspris, og når det er snakk om vesentlige beløp, bør takst anvendes.

Etter andre ledd skal utrangering av varige driftsmidler behandles som en nedskrivning i selvkostkalkylen.

Til § 9 Korrigering av tidligere års feil

Første ledd første punktum innebærer at hvis det avdekkes vesentlige feil i beregningen av samlet selvkost, og disse har vært til ugunst for brukerne, skal feilen rettes opp. Det siktes her til feil i regnskapsopplysningene og feil i beregningsmetoden, for eksempel feil anvendelse av fordelingsnøkler, kalkylerente, levetid på anleggsmidler eller feil henføring av direkte og indirekte kostnader. Bestemmelsen retter seg mot feil som har medført at selvkost og gebyrene har blitt beregnet for høyt. Feilen skal rettes opp ved at virkningen av feilen tas inn som en inntekt i selvkostberegningen. Dette reduserer samlet selvkost og gebyrgrunlaget det året feilen rettes opp.

Andre punktum regulerer tilfeller der feilene som avdekkes, har medført at beregnet selvkost i foregående år har vært for lav og at det i foregående år kunne ha blitt krevd inn høyere gebyrer. I slike tilfeller kan ikke samlet selvkost og gebyrgrunlaget økes i etterkant.

Til § 10 Håndtering av overskudd og underskudd

Første ledd første punktum slår fast at årets gebyrgrunnlag tilsvarer årets samlede selvkost slik det skal beregnes etter §§ 2 til 9. Årets gebyrgrunnlag danner den øvre rammen for årets samlede gebyrinntekter på det aktuelle selvkostområdet. *Andre punktum* presiserer at kommunestyret eller fylkestinget kan bestemme at gebyrinntektene ikke skal dekke full selvkost, men i stedet settes lik en andel av samlet selvkost. For eksempel at gebyrinntektene skal dekke 80 prosent av samlet selvkost, det vil si at gebyrgrunlaget settes til 80 prosent, mens de siste 20 prosentene dekkes av andre inntekter. Denne adgangen gjelder bare så langt det ikke følger av annen lov eller forskrift at gebyrinntektene skal tilsvare selvkost.

I særlov kan det være gitt spesielle regler som innebærer at gebyrgrunlaget på det aktuelle tjenestoområdet ikke kan settes til full selvkost slik selvkost beregnes etter denne forskriften §§ 2 til 9. For eksempel innebærer byggesaksforskriften § 7-6 et gebyrbortfall hvis kommunen overskrider de lovpålagte saksbehandlingsfristene. Kommunen skal da ikke kunne få dekket full selvkost gjennom gebyrinntektene, og det må tas hensyn til dette i selvkostberegningen. Gebyrbortfallet kan ikke regnes som et underskudd etter § 10 i forskriften her.

Andre ledd første punktum innebærer at hvis det oppstår et overskudd, skal overskuddet umiddelbart dekke inn et eventuelt fremført underskudd. Dersom det ikke foreligger et fremført underskudd, eller hvis årets overskudd er høyere, skal overskuddet i sin helhet, eller det overskytende beløpet, avsettes til et selvkostfond i selvkostregnskapet, jf. *andre punktum*. Det følger av første og andre punktum at det i selvkostkalkylen ikke kan

fremføres både et overskudd (selvkostfond) og et underskudd samtidig fra det ene året til det andre.

Tredje punktum innebærer at et overskudd som er avsatt til selvkostfondet skal gå med til å dekke et fremtidig underskudd. Det vil si at det må planlegges for at gebyrinntektene i et kommende år må settes lavere enn selvkost, slik at et tidligere overskudd blir tilbakeført gjennom å finansiere differansen/underskuddet. Tredje punktum setter også en frist på fem år for å tilbakeføre overskudd. Et overskudd som oppsto i år t skal tilbakeføres senest i år $t+5$, et overskudd som oppsto i år $t+1$ skal tilbakeføres senest i år $t+6$ og så videre. Det følger også av tredje punktum at selvkostfondet bare kan benyttes til å dekke fremtidige underskudd.

Tredje ledd første punktum innebærer at hvis det oppstår et underskudd, skal underskudd dekkes inn umiddelbart ved bruk av selvkostfondet, så langt det er midler på fondet. Dersom det ikke er midler på selvkostfondet, eller hvis årets underskudd er høyere, skal underskuddet i sin helhet, eller det resterende beløpet, fremføres i selvkostregnskapet til inndekning i et senere år, jf. *andre punktum*. Det følger av første og andre punktum at det i selvkostregnskapet ikke kan fremføres både et overskudd (selvkostfond) og et underskudd samtidig fra det ene året til det andre.

Tredje punktum innebærer at et underskudd som er fremført, skal dekkes inn av et fremtidig overskudd. Det vil si at det må planlegges for at gebyrinntektene i et kommende år må settes høyere enn selvkost, slik at underskudd blir dekket inn. Tredje punktum setter også en frist på fem år for å dekke inn underskudd. Et underskudd som oppsto i år t skal dekkes inn senest i år $t+5$, et underskudd som oppsto i år $t+1$ skal dekkes inn senest i år $t+6$ og så videre.

Fjerde punktum gir et unntak fra regelen i tredje punktum. Unntaket åpner for at underskudd som fremføres, kan dekkes inn senere enn fem år etter at det oppsto. Unntaket gjelder bare hvis det er nødvendig å gå utover fem år for å unngå at dagens brukere betaler for fremtidig bruk av gjennomførte investeringer. Unntaket gjelder for eksempel i situasjoner en kommune bygger ut vann- og avløpsnett med overkapasitet for å kunne ta høyde for framtidig utbygging av et hytte- eller boligfelt, hvor tilkoblingen til nettet vil skje etappevis over en lang rekke år etter hvert som hytte- eller boligfeltene bygges ut.

Bestemmelsene i tredje ledd er ikke til hinder for at kommunestyret eller fylkestinget bestemmer at et underskudd skal dekkes inn på en annen måte enn ved å øke gebyrinntektene. I praksis vil dette måtte skje gjennom bruk av kommunens eller fylkeskommunens frie inntekter. Dette vil kun være aktuelt for tjenestoområder hvor selvkost setter den øvre rammen for gebyrinntektene, men hvor kommunen ikke er pålagt full kostnadsdekning. Se også fjerde ledd.

Det følger av *andre og tredje ledd* at det ikke er adgang til å både avsette et overskudd og bruke av et tidligere års overskudd i samme år. Det er heller ikke adgang til å dekke inn et fremført underskudd og fremføre et nytt underskudd i samme år.

Fjerde ledd gir et unntak fra reglene om framføring av underskudd for gebyrbelagte tjenester som er hjemlet i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova. I

de tilfellene det ikke er midler på selvkostfondet, kan ikke et underskudd framføres til senere år, men må finansieres av kommunen selv.

Femte ledd første punktum innebærer at selvkostfondet skal godskrives kalkulatoriske renteinntekter. Renteinntektene skal beregnes ut fra årets gjennomsnittlige beholdning på fondet og kalkylerenten i § 7, jf. *andre punktum*. Selvkostfondet inklusive renter vil være et bundet fond i årsregnskapet som må benyttes i årsbudsjettet og årsregnskapet i tråd med bestemmelsene i andre og tredje ledd. Selvkostfondet kan for eksempel ikke benyttes i årsbudsjettet som finansiering av investeringer.

Sjette ledd første punktum innebærer at det skal legges til kalkulatoriske rentekostnader på fremførte underskudd. Underskudd til fremføring vil således også inkludere renter. Rentekostnaden skal beregnes ut fra årets gjennomsnittlige fremførte underskudd og kalkylerenten i § 7, jf. *andre punktum*.

§ 11 Dokumentasjon av selvkostberegningen

Første ledd angir at kommunen eller fylkeskommunen skal kunne dokumentere hvordan beregningen av selvkost er gjort. Dokumentasjonskravet knytter seg til beregningen av samlet selvkost, ikke til den enkelte sak eller sakstype.

Brukerbetaling av tjenester kan kun kreves når det foreligger hjemmel for det (legalitetsprinsippet). For å kunne påse at gebyrtjenesten holdes innenfor de rettslige rammer til økonomisk dekning, må det dokumenteres hvordan selvkost er beregnet. Det må kunne framlegges en etterberegning som viser inntekter, kostnader og resultater, hvilke fordelingsnøkler som er brukt og hvordan fordelingsnøklerne er utledet.

Bestemmelsen er et overordnet krav. Kravet legger til rette for at profesjonelle organer og instanser som kontrollutvalg, revisjonen, fylkesmannen, Sivilombudsmannen o.l., men også andre, skal kunne se hvordan selvkost er beregnet for den enkelte selvkosttjeneste.

Andre ledd angir at dokumentasjonen skal oppbevares i ti år. Dette tilsvare bokføringslovens krav til primærdokumentasjon. Kravet må i tillegg ses i sammenheng med at forskriften gir anledning til å tilbakeføre over- og underskudd over en lengre periode, jf. § 10 tredje ledd. Hele beregningsgrunnlaget, det vil si grunnlagsdata, selvkostberegningen og selvkostregnskapet må kunne dokumenteres i 10 år. Kravet til oppbevaring innebærer også at oppbevaringen må foretas på en ordnet måte og være betryggende sikret mot ødeleggelse, tap og endring, slik at det kan fungere etter sin hensikt.

§ 12 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1.1.2020, og gjelder fra og med budsjett- og regnskapsåret 2020.

7.7 KOSTRA-forskriften

Forskrift xx. yy 2019 nr. nn om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner mv.

Korttittel: KOSTRA-forskriften

Fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet xx. yy 2019 med hjemmel i lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 16-1 andre ledd og lov 29.1.1999 nr. 6 om interkommunale selskaper § 42.

Kapittel 1. Virkeområde

§ 1 Virkeområde

Denne forskriften gjelder for rapportering av opplysninger om økonomi, ressursbruk og tjenester til bruk i nasjonale informasjonssystemer (KOSTRA) etter kommuneloven § 16-1 første ledd.

Forskriften gjelder for rapporteringen fra:

- a) kommuner og fylkeskommuner
- b) kommunale og fylkeskommunale foretak etter kommuneloven kapittel 9
- c) interkommunale politiske råd etter kommuneloven kapittel 18
- d) kommunale oppgavefelleskap etter kommuneloven kapittel 19
- e) interkommunale samarbeid etter lov 25.9.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 27 som ikke har blitt omdannet til et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefelleskap etter lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner § 31-2
- f) interkommunale selskaper etter lov 29.1.1999 nr. 6 om interkommunale selskaper.

Kapittel 2. Krav til rapportering, rapporteringsmetode og rapporteringsfrister

§ 2 Årsregnskapene som skal rapporteres

Følgende årsregnskaper skal rapporteres:

- a) Det konsoliderte årsregnskapet til kommunen eller fylkeskommunen
- b) Årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen
- c) Årsregnskapet til lånefond
- d) Årsregnskapet til kommunale eller fylkeskommunale foretak. Dette gjelder likevel ikke for årsregnskapet til kommunale eller fylkeskommunale foretak som er rapporteringspliktige til Norges vassdrags- og energidirektorat etter forskrift 11.3.1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering mv. § 2-1
- e) Årsregnskapet til interkommunale politiske råd
- f) Årsregnskapet til kommunale oppgavefelleskap
- g) Årsregnskapet til interkommunale samarbeid etter lov 25.9.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 27 som ikke har blitt omdannet til et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefelleskap etter kommuneloven § 31-2.
- h) Årsregnskapet til interkommunale selskaper

Årsregnskapene skal rapporteres senest 22. februar i året etter regnskapsåret.

Et årsregnskap skal rapporteres på nytt, hvis dette er nødvendig for å rette opp vesentlige feil.

§ 3 Krav om kvartalsrapportering av regnskapet til kommunekassen og fylkeskommunekassen

Kommuner og fylkeskommuner skal hvert kvartal rapportere kommunekassens eller fylkeskommunekassens regnskap.

Rapporteringen skal skje senest:

- a) 20. april for første kvartal
- b) 5. august for andre kvartal
- c) 20. oktober for tredje kvartal
- d) 20. januar for fjerde kvartal.

§ 4 Opplysninger om ressursbruk og tjenester som skal rapporteres

Det enkelte departement fastsetter hvilke opplysninger om ressursbruk og tjenester som skal rapporteres årlig for det fagområdet som departementet har ansvar for. Statistisk sentralbyrå skal utarbeide oversikter over de opplysningene om ressursbruk og tjenester som skal rapporteres.

Opplysningene om ressursbruk og tjenester skal rapporteres senest 15. februar.

§ 5 Rapporteringsmetode

Rapporteringen skal skje elektronisk til Statistisk sentralbyrå. Statistisk sentralbyrå fastsetter hvordan den elektroniske rapporteringen skal skje.

§ 6 Krav til kvaliteten på rapporterte opplysninger

Den rapporteringspliktige har ansvaret for at opplysningene som rapporteres har en tilstrekkelig kvalitet.

Statistisk sentralbyrå kan avvise å ta imot opplysninger som ikke har tilstrekkelig kvalitet. Hvis Statistisk sentralbyrå avviser å ta imot opplysninger, skal Statistisk sentralbyrå så snart som mulig gi avsenderen melding om dette. Meldingen skal også angi årsaken til avvisningen.

Kapittel 3. Krav til innholdet i regnskapsrapporteringen

§ 7 Krav om rapportering etter standard kontoplan

Regnskapsrapporteringen etter §§ 2-1 og 2-2 skal foretas i tråd med kontoplanen som er fastsatt i §§ 3-2 til 3-5.

§ 8 Artskontoplan

Inntektene, utgiftene, avsetningene og bruken av avsetninger skal fordeles og rapporteres på følgende artskontoer:

Art 010 Fast lønn

Art 020 Lønn til vikarer

Art 030 Lønn til ekstrahjelp

Art 040 Overtidslønn

Art 050 Annen lønn og trekkpliktige godtgjørelser

Art 070 Lønn vedlikehold/nybygg og nyanlegg

Art 075 Lønn renhold

Art 080 Godtgjørelse folkevalgte

Art 089 Trekkpliktig/opplysningspliktig, ikke arbeidsgiveravgiftspliktig lønn
Art 090 Pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringsordninger
Art 099 Arbeidsgiveravgift
Art 100 Kontormateriell
Art 105 Undervisningsmaterieil
Art 110 Medisinsk forbruksmaterieil
Art 114 Medikamenter
Art 115 Matvarer
Art 120 Samlepost annet forbruksmaterieil, råvarer og tjenester
Art 130 Post, banktjenester, telefon, internett/bredbånd
Art 140 Annonse, reklame, informasjon
Art 150 Opplæring og kurs
Art 160 Utgifter og godtgjørelser for reiser, diett, bil mv. som er opplysningspliktige
Art 165 Andre opplysningspliktige godtgjørelser
Art 170 Transport og drift av egne og leide transportmidler og anleggsmaskiner og lignende
Art 180 Strøm
Art 181 Fjernvarme/fjernkjøling
Art 182 Fyringsolje og fyringsparafin
Art 183 Naturgass og andre fossile gasser
Art 184 Bioenergi
Art 185 Forsikringer og utgifter til vakthold og sikring
Art 190 Leie av lokaler og grunn
Art 195 Avgifter, gebyrer, lisenser og lignende
Art 200 Kjøp og finansiell leasing av driftsmidler
Art 209 Medisinsk utstyr
Art 210 Kjøp, leie og leasing av transportmidler
Art 220 Leie av driftsmidler
Art 230 Vedlikehold, bygg-/anleggstjenester og nybygg/nyanlegg
Art 240 Driftsavtaler, reparasjoner og vaktmestertjenester
Art 250 Materialer til vedlikehold, påkostning og nybygg/nyanlegg
Art 260 Renholds- og vaskeritjenester
Art 270 Andre tjenester som inngår i egenproduksjon
Art 280 Grunnerverv
Art 285 Kjøp av eksisterende bygg/anlegg
Art 300 Kjøp fra staten
Art 330 Kjøp fra fylkeskommuner
Art 350 Kjøp fra kommuner
Art 370 Kjøp fra andre (private)
Art 375 Kjøp fra interkommunalt selskap der (fylkes)kommunen selv er deltager
Art 380 Kjøp fra (fylkes)kommunalt foretak i egen (fylkes)kommune
Art 400 Overføring til staten
Art 429 Merverdiavgift som gir rett til merverdiavgiftskompensasjon
Art 430 Overføring til fylkeskommuner
Art 450 Overføring til kommuner

Art 470 Overføring til andre (private)
Art 475 Overføring til interkommunalt selskap der (fylkes)kommunen selv er deltager
Art 480 Overføring til (fylkes)kommunalt foretak i egen (fylkes)kommune
Art 500 Renteutgifter, provisjoner og andre finansutgifter
Art 501 Konserninterne renteutgifter
Art 509 Tap finansielle instrumenter
Art 510 Avdrag på lån
Art 511 Konserninterne avdrag
Art 520 Utlån
Art 521 Konserninterne utlån
Art 529 Kjøp av aksjer og andeler
Art 530 Dekning av tidligere års regnskapsmessige merforbruk/udekket
Art 540 Avsetninger til disposisjonsfond
Art 548 Avsetninger til ubundne investeringsfond
Art 550 Avsetninger til bundne fond
Art 570 Overføring til investeringsregnskapet
Art 589 Rapportkontroll (positivt avvik)
Art 590 Avskrivninger
Art 600 Brukerbetaling for kommunale tjenester
Art 620 Annet salg av varer og tjenester, gebyrer og lignende utenfor merverdiavgiftsområdet
Art 629 Billetinntekter
Art 630 Husleieinntekter, festeavgifter, utleie av lokaler
Art 640 Merverdiavgiftspliktige gebyrer
Art 650 Annet merverdiavgiftspliktig salg av varer og tjenester
Art 660 Salg av driftsmidler
Art 670 Salg av fast eiendom
Art 690 Fordelte utgifter/internsalg
Art 700 Refusjon fra staten
Art 710 Sykelønnsrefusjon
Art 729 Kompensasjon for merverdiavgift
Art 730 Refusjon fra fylkeskommuner
Art 750 Refusjon fra kommuner
Art 770 Refusjon fra andre
Art 775 Salg til interkommunalt selskap der (fylkes)kommunen selv er deltager
Art 780 Salg til (fylkes)kommunalt foretak i egen (fylkes)kommune
Art 800 Rammetilskudd
Art 810 Andre statlige overføringer
Art 830 Overføring fra fylkeskommuner
Art 850 Overføring fra kommuner
Art 870 Skatt på inntekt og formue
Art 874 Eiendomsskatt annen eiendom
Art 875 Eiendomsskatt boliger og fritidsboliger
Art 877 Andre direkte og indirekte skatter
Art 880 Overføringer fra (fylkes)kommunalt foretak i egen (fylkes)kommune

Art 890 Overføringer fra andre
Art 895 Overføringer fra interkommunalt selskap der (fylkes)kommunen selv er deltager
Art 900 Renteinntekter
Art 901 Konserninterne renteinntekter
Art 905 Utbytte og eieruttak
Art 909 Gevinst finansielle instrumenter
Art 910 Bruk av lån
Art 911 Bruk av konserninterne lån
Art 920 Mottatte avdrag på utlån
Art 921 Mottatte avdrag på konserninterne utlån
Art 929 Salg av aksjer og andeler
Art 940 Bruk av disposisjonsfond
Art 948 Bruk av ubundne investeringsfond
Art 950 Bruk av bundne driftsfond
Art 958 Bruk av bundne investeringsfond
Art 970 Overføringer fra driftsregnskapet
Art 980 Fremført til inndekning i senere år (merforbruk/udekket beløp)
Art 989 Rapportkontroll (negativt avvik)
Art 990 Motpost avskrivninger

§ 9 *Funksjonskontoplan for kommuner og kommunale foretak mv.*

Inntektene, utgiftene, avsetningene og bruken av avsetninger skal fordeles og rapporteres på følgende funksjonskontoer:

Funksjon 100 Politisk styring
Funksjon 110 Kontroll og revisjon
Funksjon 120 Administrasjon
Funksjon 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen
Funksjon 130 Administrasjonslokaler
Funksjon 170 Årets premieavvik
Funksjon 171 Amortisering av tidligere års premieavvik
Funksjon 172 Pensjon
Funksjon 173 Premiefond
Funksjon 180 Diverse fellesutgifter
Funksjon 190 Interne serviceenheter
Funksjon 201 Barnehage
Funksjon 202 Grunnskole
Funksjon 211 Styrket tilbud til førskolebarn
Funksjon 213 Voksenopplæring
Funksjon 215 Skolefritidstilbud
Funksjon 221 Barnehagelokaler og skyss
Funksjon 222 Skolelokaler
Funksjon 223 Skoleskyss
Funksjon 231 Aktivitetstilbud barn og unge
Funksjon 232 Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Funksjon 233 Annet forebyggende helsearbeid
Funksjon 234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse

Funksjon 241 Diagnose, behandling, re-/habilitering
Funksjon 242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid
Funksjon 243 Tilbud til personer med rusproblemer
Funksjon 244 Barneverntjeneste
Funksjon 251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet
Funksjon 252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet
Funksjon 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon
Funksjon 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende
Funksjon 256 Tilbud om øyeblikkelig hjelp døgnopphold i kommunene
Funksjon 261 Institusjonslokaler
Funksjon 265 Kommunalt disponerte boliger
Funksjon 273 Arbeidsrettede tiltak i kommunal regi
Funksjon 275 Introduksjonsordningen
Funksjon 276 Kvalifiseringsordningen
Funksjon 281 Ytelse til livsopphold
Funksjon 283 Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig mv.
Funksjon 285 Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde
Funksjon 289 Forsøk med statlige oppgaver
Funksjon 290 Interkommunale samarbeid
Funksjon 301 Plansaksbehandling
Funksjon 302 Byggesaksbehandling og eierseksjonering
Funksjon 303 Kart og oppmåling
Funksjon 315 Boligbygging og fysiske bomiljøtiltak
Funksjon 320 Kommunal næringsvirksomhet
Funksjon 321 Konesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg
Funksjon 325 Tilrettelegging og bistand for næringslivet
Funksjon 329 Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling
Funksjon 330 Samferdselsbedrifter/transporttiltak
Funksjon 332 Kommunale veier
Funksjon 335 Rekreasjon i tettsted
Funksjon 338 Forebygging av branner og andre ulykker
Funksjon 339 Beredskap mot branner og andre ulykker
Funksjon 340 Produksjon av vann
Funksjon 345 Distribusjon av vann
Funksjon 350 Avløpsrensing
Funksjon 353 Avløpsnett/innsamling av avløpsvann
Funksjon 354 Tømming av slamavskillere, septiktanker o.l. på små avløpsanlegg
Funksjon 355 Innsamling, gjenvinning og sluttbehandling av husholdningsavfall
Funksjon 360 Naturforvaltning og friluftsliv
Funksjon 365 Kulturminneforvaltning
Funksjon 370 Bibliotek

Funksjon 373 Kino
Funksjon 375 Muséer
Funksjon 377 Kunstformidling
Funksjon 380 Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg
Funksjon 381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg
Funksjon 383 Kulturskoler
Funksjon 385 Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kulturbygg
Funksjon 386 Kommunale kulturbygg
Funksjon 390 Den norske kirke
Funksjon 392 Tilskudd til tros- og livssynssamfunn
Funksjon 393 Gravplasser og krematorier
Funksjon 800 Skatt på inntekt og formue
Funksjon 840 Statlig rammetilskudd og øvrige generelle statstilskudd
Funksjon 841 Kompensasjon for merverdiavgift i investeringsregnskapet
Funksjon 850 Generelt statstilskudd vedrørende flyktninger mv.
Funksjon 860 Motpost avskrivninger
Funksjon 870 Renter/utbytte og lån (innlån og utlån)
Funksjon 880 Avsetninger, bruk av avsetninger, overføring fra drift til investering og inndekning av merforbruk og udekket beløp
Funksjon 899 Fremført til inndekning i senere år (merforbruk, udekket beløp)
Funksjon 899 Avvikspost/rapportkontroll

§ 10 *Funksjonskontoplan for fylkeskommuner og fylkeskommunale foretak mv.*

Inntektene, utgiftene, avsetningene og bruken av avsetninger skal fordeles og rapporteres på følgende funksjoner:

Funksjon 400 Politisk styring
Funksjon 410 Kontroll og revisjon
Funksjon 420 Administrasjon
Funksjon 421 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen
Funksjon 430 Administrasjonslokaler
Funksjon 460 Tjenester utenfor ordinært fylkeskommunalt ansvarsområde
Funksjon 465 Interfylkeskommunale samarbeid
Funksjon 470 Årets premieavvik
Funksjon 471 Amortisering av tidligere års premieavvik
Funksjon 472 Pensjon
Funksjon 473 Premiefond
Funksjon 480 Diverse fellesutgifter
Funksjon 490 Interne serviceenheter
Funksjon 510 Skolelokaler og internatbygninger
Funksjon 515 Fellesutgifter og støttefunksjoner knyttet til videregående opplæring
Funksjon 520 Pedagogisk ledelse, pedagogiske fellesutgifter og gjesteelevsoppgjør
Funksjon 521 Studiespesialisering
Funksjon 522 Bygg- og anleggsteknikk
Funksjon 523 Elektrofag

Funksjon 524 Design og håndverk
Funksjon 525 Restaurant- og matfag
Funksjon 526 Helse- og oppvekstfag
Funksjon 527 Idrettsfag
Funksjon 528 Teknikk og industriell produksjon
Funksjon 529 Musikk, dans og drama
Funksjon 530 Medier og kommunikasjon
Funksjon 531 Naturbruk
Funksjon 532 Service og samferdsel
Funksjon 533 Kunst, design og arkitektur
Funksjon 554 Fagskole
Funksjon 559 Landslinjer
Funksjon 561 Oppfølgingstjenesten og pedagogisk psykologisk tjeneste
Funksjon 562 Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring
Funksjon 570 Fagopplæring
Funksjon 581 Voksenopplæring etter opplæringsloven
Funksjon 590 Andre formål
Funksjon 660 Tannhelsetjeneste – fellesfunksjoner
Funksjon 665 Tannhelsetjeneste – pasientbehandling
Funksjon 701 Tilrettelegging, støttefunksjoner og finansieringsbistand for næringslivet
Funksjon 710 Fylkeskommunal næringsvirksomhet
Funksjon 711 Konesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg
Funksjon 715 Lokal og regional utvikling
Funksjon 716 Friluftsliv, vannregionmyndighet og forvaltning av vilt og innlandsfisk
Funksjon 722 Fylkesveier
Funksjon 730 Buss
Funksjon 731 Fylkesveiferjer
Funksjon 732 Båtruter
Funksjon 733 Transport(ordninger) for funksjonshemmede
Funksjon 734 T-bane og trikk/bybane
Funksjon 740 Bibliotek
Funksjon 750 Kulturminneforvaltning
Funksjon 760 Muséer
Funksjon 771 Kunstformidling
Funksjon 772 Kunstproduksjon
Funksjon 775 Idrett
Funksjon 790 Andre kulturaktiviteter
Funksjon 800 Skatt på inntekt og formue
Funksjon 840 Statlig rammetilskudd og øvrige generelle statstilskudd
Funksjon 841 Kompensasjon for merverdiavgift i investeringsregnskapet
Funksjon 860 Motpost avskrivninger
Funksjon 870 Renter/utbytte og lån (innlån og utlån)
Funksjon 880 Avsetninger, bruk av avsetninger, overføring fra drift til investering og inndekning av merforbruk og udekket beløp

Funksjon 899 Fremført til inndekning i senere år (merforbruk, udekket beløp)
Funksjon 899 Avvikspost/rapportkontroll

§ 11 *Kontoplan for balansekapitler og sektorer*

Eiendelene, gjelden og egenkapitalen skal fordeles og rapporteres på følgende balansekapitler:

Kapittel 10 Bankinnskudd og kontanter
Kapittel 11 Obligasjoner
Kapittel 12 Sertifikater
Kapittel 13 Kortsiktige fordringer
Kapittel 14 Konserninterne kortsiktige fordringer
Kapittel 15 Derivater
Kapittel 17 Varer
Kapittel 18 Aksjer og andeler (omløpsmidler)
Kapittel 19 Premieavvik
Kapittel 20 Pensjonsmidler
Kapittel 21 Aksjer og andeler (anleggsmidler)
Kapittel 22 Utlån (anleggsmidler)
Kapittel 23 Konserninterne langsiktige fordringer
Kapittel 24 Utstyr, maskiner og transportmidler
Kapittel 27 Faste eiendommer og anlegg
Kapittel 28 Immaterielle eiendeler
Kapittel 31 Likviditetslån
Kapittel 32 Annen kortsiktig gjeld
Kapittel 33 Konsernintern kortsiktig gjeld
Kapittel 34 Derivater
Kapittel 39 Premieavvik
Kapittel 40 Pensjonsforpliktelse
Kapittel 41 Obligasjonslån
Kapittel 42 Obligasjonslån med forfall i neste regnskapsår
Kapittel 43 Sertifikatlån
Kapittel 45 Gjeld til kredittinstitusjoner
Kapittel 46 Avsetning for forpliktelser
Kapittel 47 Konsernintern langsiktig gjeld
Kapittel 51 Bundne driftsfond
Kapittel 53 Ubundet investeringsfond
Kapittel 55 Bundne investeringsfond
Kapittel 56 Disposisjonsfond
Kapittel 580 Prinsippendringer som påvirker AK (investering)
Kapittel 581 Prinsippendringer som påvirker AK (drift)
Kapittel 5900 Merforbruk i driftsregnskapet
Kapittel 5970 Udekket beløp i investeringsregnskapet
Kapittel 5990 Kapitalkonto
Kapittel 9100 Ubrukte lånemidler

Kapittel 9110 Ubrukte konserninterne lånemidler

Kapittel 9200 Andre memoriakonti

Kapittel 9999 Motkonto for memoriakontiene

Eiendelene, gjelden og egenkapitalen skal også fordeles og rapporteres på sektorkoder som fastsettes av Statistisk sentralbyrå.

§ 12 *Krav til innholdet i kvartalsrapporteringen*

Kvartalsrapporteringen skal inneholde opplysningene som er registrert i regnskapet på rapporteringstidspunktet.

Ved kvartalsrapporteringen kan kommunene og fylkeskommunene unnlate å rapportere på følgende arter, funksjoner og kapitler:

- a) Artene 530, 540, 548, 550, 570 og 580.
- b) Artene 930, 940, 948, 950, 970 og 980.
- c) Funksjonene 170, 470, 860, 880 og 899.
- d) Kapittel 19, 20, 39 og 40 og kapitlene 51 til 5990 og 9100 til 9999.

Kapittel 4. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

§ 13 *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft 1.1.2020.

Fra samme tidspunkt oppheves følgende forskrifter:

- a) Forskrift 15. desember 2000 nr. 1425 om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner.
- b) Forskrift 21. oktober 2010 nr. 1445 om rapportering fra interkommunale selskaper og kommunale og fylkeskommunale foretak som driver næringsvirksomhet.

§ 14 *Overgangsregler*

Rapporteringen for 2019 skal foretas i tråd med reglene i forskrift 15. desember 2000 nr. 1425 om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner og forskrift 21. oktober 2010 nr. 1445 om rapportering fra interkommunale selskaper og kommunale og fylkeskommunale foretak som driver næringsvirksomhet.

7.8 Merknader til KOSTRA-forskriften

Til § 1 Virkeområde

Forskriften utfyller kommuneloven § 16-1 om kommunenes og fylkeskommunenes rapportering til staten, jf. *første ledd*. Forskriften regulerer hvilke opplysninger som skal rapporteres, hvordan det skal rapporteres og når det skal rapporteres med hjemmel i kommuneloven § 16-1 første ledd.

Andre ledd fastsetter at forskriften gjelder for rapportering både fra kommuner og fylkeskommuner, kommunale og fylkeskommunale foretak etter kommuneloven kapittel 9, interkommunale politiske råd etter kommuneloven kapittel 18 og kommunale oppgavefelleskap etter kommuneloven kapittel 19.

Forskriften gjelder også for interkommunale samarbeid etter lov 25.9.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 27 som enda ikke har blitt omdannet til et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefelleskap, jf. omdanningsfristen på fire år i kommuneloven § 31-2 første ledd.

I tillegg gjelder forskriften for rapportering fra interkommunale selskaper, jf. lov 29.1.1999 nr. 6 om interkommunale selskaper § 42.

Til § 2 Årsregnskapene som skal rapporteres

Første ledd angir hvilke årsregnskaper som skal rapporteres. Regnskapet må være avsluttet i tråd med reglene i budsjett- og regnskapsforskriften før rapporteringen skjer.

Det følger av *bokstav a* til *f* at alle årsregnskapene som skal utarbeides etter kommuneloven skal rapporteres. Årsregnskapet til kommunale eller fylkeskommunale foretak som er rapporteringspliktig til Norges vassdrags- og energidirektorat etter forskrift 11.3.1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering mv. § 2-1 er imidlertid fritatt fra rapporteringsplikten, jf. *bokstav d andre punktum*.

I *bokstav a* siktes det til årsregnskapet som skal utarbeides etter kommuneloven § 14-6 bokstav d.

I *bokstav b* siktes det til årsregnskapet som skal utarbeides etter kommuneloven § 14-6 bokstav a.

I *bokstav c* siktes det til årsregnskapet som skal utarbeides etter kommuneloven § 14-14 tredje ledd.

I *bokstav d* siktes det til årsregnskapet som skal utarbeides etter kommuneloven § 14-6 bokstav b. Dette omfatter også årsregnskapet til kommunale og fylkeskommunale foretak som utarbeider årsregnskap etter regnskapsloven med hjemmel i budsjett- og regnskapsforskriften § 8-1. Rapporteringsplikten for kommunale og fylkeskommunale foretak gjelder altså både de som utarbeider årsregnskapet etter kommunale prinsipper og de som utarbeider årsregnskapet etter regnskapsloven, med unntak for de foretakene som er nevnt i *bokstav d andre punktum*.

I *bokstav e* og *f* siktes det til årsregnskapene som skal utarbeides etter kommuneloven § 14-8.

Det følger videre av *bokstav g* at også årsregnskapene til interkommunale samarbeid etter lov 25.9.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 27 skal rapporteres. Det siktes her til årsregnskapet som slike samarbeid skal utarbeide etter kommuneloven § 14-8, jf. budsjett- og regnskapsforskriften kapittel 9. Bestemmelsen i bokstav *g* er kun aktuell for slike samarbeid som enda ikke har blitt omdannet til et interkommunalt politisk råd eller et kommunalt oppgavefelleskap, jf. kommuneloven § 31-2. Rapporteringsplikten gjelder både for de som er eget rettssubjekt og de som ikke er eget rettssubjekt.

Rapporteringsplikten i bokstav *g* gjelder bare når samarbeidet utarbeider eget årsregnskap, og ikke hvis samarbeidets regnskap inngår i kontorkommunens regnskap etter budsjett- og regnskapsforskriften §§ 9-3 og 9-4.

Også årsregnskapet til interkommunale selskaper skal rapporteres, jf. *bokstav h*. Det siktes her til årsregnskapet som slike selskaper skal utarbeide etter lov om interkommunale selskaper § 27. Rapporteringsplikten i bokstav *h* gjelder både de selskapene som utarbeider årsregnskapet etter kommunale prinsipper og de som utarbeider årsregnskapet etter regnskapsloven.

Kravene til innholdet i regnskapsrapportering følger av forskriften kapittel 3.

Andre ledd slår fast at fristen for å rapportere årsregnskapene er senest 22. februar i året etter regnskapsåret.

Tredje ledd stiller krav om at et årsregnskap må rapporteres på nytt hvis ny rapportering er nødvendig for å rette opp vesentlige feil i KOSTRA-tallene som SSB publiserer.

Bestemmelsen gjelder for eksempel ved feil bruk av kontoplanen når feilen er så vesentlig at det er nødvendig å rette den opp av hensyn til kvaliteten på KOSTRA-tallene.

Bestemmelsen gjelder for eksempel også dersom det gjøres endringer i årsregnskapet etter at regnskapet ble rapportert til KOSTRA, og endringen er så vesentlig at det er nødvendig å rette den opp av hensyn til kvaliteten på KOSTRA-tallene. Hva som er en vesentlig feil og som utløser plikt til ny rapportering vil være en skjønnsmessig vurdering i de enkelte tilfellene.

Innholdet i rapporteringen (kontoplanen) er regulert i kapittel 3.

Til § 3 Krav om kvartalsrapportering av regnskapet til kommunekassen og fylkeskommunekassen

Bestemmelsen stiller krav om at kommunene og fylkeskommunene hvert kvartal skal rapportere regnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen innenfor de angitte fristene.

Innholdet i rapporteringen er regulert i kapittel 3.

Til § 4 Opplysninger om ressursbruk og tjenester som skal rapporteres

Bestemmelsen i *første ledd første punktum* slår fast at de enkelte sektordepartementene har myndighet til å fastsette hvilke opplysninger om ressursbruk og tjenester som skal rapporteres innenfor det fagområdet som det enkelte departementet har ansvaret for. Med ressursbruk siktes det til andre typer opplysninger om ressursbruk enn regnskapsopplysninger. Denne forskriften gir altså ikke nærmere regler om hvilke opplysninger om ressursbruk og tjenester som skal rapporteres. Bestemmelsen i første punktum er ikke til hinder for at det enkelte departementet delegerer myndigheten til å fastsette hva som skal rapporteres.

Andre punktum innebærer at Statistisk sentralbyrå skal utarbeide oversikter over de opplysningene om ressursbruk og tjenester som skal rapporteres etter første punktum, slik at de rapporteringspliktige og andre får en oversikt over dette. Oversiktene kan utarbeides i form av skjema, slik som etter tidligere rapporteringsforskrift, definisjoner av filuttrekk fra fagsystemer eller på annen egnet måte.

Andre ledd fastsetter at fristen for å rapportere opplysninger om ressursbruk og tjenester er 15. februar. Bestemmelsen er ikke til hinder for at det fastsettes en tidligere frist i avtale med de rapporteringspliktige.

Til § 5 Rapporteringsmetode

Bestemmelsen gjelder både rapporteringen av årsregnskapene og rapporteringen av opplysninger om ressursbruk og tjenester.

Første punktum fastsetter at rapporteringen skal foregå elektronisk til Statistisk sentralbyrå.

Bestemmelsen i *andre punktum* gir Statistisk sentralbyrå myndighet til å fastsette nærmere krav til hvordan den elektroniske rapporteringen skal skje. Eksempelvis vil dette være krav til den tekniske utformingen av regnskapsrapportene (oppbygging av filstrukturen med krav til antall sifre og posisjoner) eller av uttrekk fra fagsystemer. Bestemmelsen omfatter også myndighet til å stille krav som er nødvendige for å identifisere rapporterte data på en korrekt måte. Eksempelvis vil dette være krav til identifisering av type regnskap (kontoklasser for henholdsvis driftsregnskap, investeringsregnskap og balanseregnskap) og identifisering av type enhet (organisasjonsnummer og/eller enhetskoder el. for regnskapet til henholdsvis kommunekasse, kommunalt foretak osv.).

Til § 6 Krav til kvaliteten på rapporterte opplysninger

Første ledd viderefører at det er den rapporteringspliktige som er ansvarlig for at opplysningene som rapporteres har den riktige datakvaliteten. *Andre ledd* gir Statistisk sentralbyrå rett til å avvise å ta imot rapporterte opplysninger hvis opplysningene ikke har tilstrekkelig kvalitet. Eksempelvis kan Statistisk sentralbyrå fastsette at ulogiske kombinasjoner av kontoklasse, art og funksjon ved regnskapsrapporteringen ikke godtas. Bestemmelsen retter seg mot opplysninger som åpenbart er feil, men ikke enhver feil uavhengig av vesentlighet. Hvis Statistisk sentralbyrå avviser å ta i mot opplysninger,

følger det videre av bestemmelsen at Statistisk sentralbyrå skal gi melding til avsenderen om at rapporten er avvist på grunn av feil og årsaken til dette.

Til § 7 Krav om rapportering etter standard kontoplan

Bestemmelsen fastsetter at regnskapene skal rapporteres etter standard kontoplan definert i §§ 8 til 11. Kontoplanen gjelder også ved rapportering av årsregnskaper som er utarbeidet etter regnskapsloven. Kontoplanen gjelder både for rapporteringen av årsregnskapene etter § 2 og kvartalsrapporteringen etter § 3.

Departementet gir nærmere veiledning om hvordan kontoplanen skal brukes. Bruk av kontoer eller kombinasjoner av kontoer som ikke er logiske kan avvises av Statistisk sentralbyrå ved rapporteringen, jf. § 6.

Til § 8 Artskontoplan

Bestemmelsen fastsetter hvilke arter som skal benyttes for de ulike typene av inntekter og utgifter mv.

Artsserie 0 (art 010 mv.) gjelder lønn og sosiale utgifter.

Artsserie 1 og 2 (art 100 mv. og art 200 mv.) gjelder kjøp av varer og tjenester som inngår i virksomhetens egen tjenesteproduksjon.

Artsserie 3 (art 300 mv.) gjelder kjøp av tjenester som erstatter egen tjenesteproduksjon.

Artsserie 4 (art 400 mv.) gjelder overføringer til andre.

Artsserie 5 (art 500 mv.) gjelder finansutgifter mv. og avsetninger til fond mv.

Artsserie 6 (art 600 mv.) gjelder salgsinntekter.

Artsserie 7 (art 700 mv.) gjelder overføringer fra andre med krav om motytelse.

Artsserie 8 (art 800 mv.) gjelder overføringer fra andre uten krav om motytelse.

Artsserie 9 (art 900 mv.) gjelder finansinntekter mv. og bruk av avsetninger mv.

Til § 9 Funksjonskontoplan for kommuner og kommunale foretak mv.

Bestemmelsen fastsetter hvilke funksjoner som skal benyttes ved rapporteringen av årsregnskapet til virksomheter som driver kommunale tjenester. Den gjelder for årsregnskapet til kommunekassen, kommunens konsoliderte årsregnskap, årsregnskapet til kommunale foretak og årsregnskapet til kommunale lånefond. Den gjelder videre for årsregnskapene til interkommunale politiske råd, kommunale oppgavefellesskap og interkommunale selskap som driver kommunale tjenester.

Til § 10 Funksjonskontoplan for fylkeskommuner og fylkeskommunale foretak mv.

Bestemmelsen fastsetter hvilke funksjoner som skal benyttes ved rapporteringen av årsregnskapet til virksomheter som driver fylkeskommunale tjenester. Den gjelder for årsregnskapet til fylkeskommunekassen, fylkeskommunens konsoliderte årsregnskap,

årsregnskapet til fylkeskommunale foretak og årsregnskapet til fylkeskommunale lånefond. Den gjelder videre for årsregnskapene til interkommunale politiske råd og fylkeskommunale oppgavefelleskap og interkommunale selskap som driver fylkeskommunale tjenester.

Til § 11 Kontoplan for balansekapitler og sektorer

Bestemmelsen i *første ledd* fastsetter hvilke balansekapitler som de rapporteringspliktige skal bruke for eiendeler, gjelder og egenkapital i balanseregnskapet.

Balansekapitlene 10 mv. gjelder for omløpsmidler.

Balansekapitlene 20 mv. gjelder for anleggsmidler.

Balansekapitlene 30 mv. gjelder for kortsiktig gjeld.

Balansekapitlene 40 mv. gjelder for langsiktig gjeld.

Balansekapitlene 50 mv. gjelder for egenkapital.

Balansekapitlene 90 mv. gjelder for memoriakonti.

Andre ledd innebærer at eiendelene, gjelden og egenkapitalen også skal rapporteres på sektorer. Bestemmelsen gir Statistisk sentralbyrå myndighet til å fastsette sektorkodene som skal benyttes.

Til § 12 Krav til innholdet i kvartalsrapporteringen

Regnskapene skal etter *første ledd* rapporteres med de regnskapsopplysningene som er registrert i regnskapet (akkumulerte tall) på rapporteringstidspunktet. Dette betyr at tall som rapporteres for første kvartal gjelder perioden 1. januar til 31. mars, for andre kvartal rapporteres tall for perioden 1. januar til 30. juni, for tredje kvartal rapporteres tall for perioden 1. januar til 30. september og for fjerde kvartal rapporteres tall for perioden 1. januar til 31. desember. Det er ikke krav om at regnskapene som rapporteres skal være kvartalsvis avstemte og avsluttete regnskap. Regnskapet skal imidlertid være ajour etter bokføringsloven § 4.

Andre ledd innebærer at det ikke er nødvendig å rapportere regnskapsopplysninger for de nevnte artene, funksjonen og kapitlene. Eksempelvis er det ikke krav om å rapportere avsetninger til eller bruk av disposisjonsfond. Dette må ses i sammenheng med at det ikke er krav om å rapportere kvartalsvis avsluttete regnskap.

Til § 13 Ikrafttredelse

Denne forskriften trer i kraft 1.1.2020, og gjelder fra og med rapporteringen for 2020 som skal foretas i 2021.

Til § 14 Overgangsregler

Bestemmelsen innebærer at rapporteringen for 2019, som skal foretas i 2020, må skje i tråd med reglene i forskrift 15. desember 2000 nr. 1425 om rapportering fra kommuner og

fylkeskommuner og forskrift 21. oktober 2010 nr. 1445 om rapportering fra interkommunale selskaper og kommunale og fylkeskommunale foretak som driver næringsvirksomhet. Dette betyr blant annet at regnskapsrapporteringen for 2019 skal følge den kontoplanen som er fastsatt i nevnte forskrifter, og at tjenesterapporteringen for 2019 skal foretas i tråd med det som er fastsatt i skjema for 2019.

7.9 KOR-forskriften

Forskrift xx. yy 2019 nr. nn om kommunalt rapporteringsregister (KOR)

Korttittel: KOR-forskriften

Fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet xx. yy 2019 med hjemmel i lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 16-2 andre, tredje og femte ledd.

§ 1 Virkeområde

Denne forskriften gjelder for Brønnøysundregistrene og for departementene eller andre organer som har ansvar for rapporteringsplikter som ved lov eller vedtak er pålagt kommuner og fylkeskommuner.

§ 2 Forvaltningsansvaret for det kommunale rapporteringsregisteret

Registeret skal forvaltes av Brønnøysundregistrene.

§ 3 Innholdet i det kommunale rapporteringsregisteret

Det kommunale rapporteringsregisteret skal gi en oversikt over og inneholde informasjon om rapporteringspliktene som staten ved lov eller vedtak har pålagt kommuner og fylkeskommuner.

Registeret skal inneholde følgende opplysninger om de enkelte rapporteringspliktene:

- a) hvilket departement eller organ som er ansvarlig for rapporteringsplikten
- b) hva som er hjemmelen for rapporteringsplikten
- c) hva som er formålet med rapporteringsplikten
- d) hvilket skjema eller register som benyttes ved rapporteringen
- e) hva som er samlet beregnet tidsbruk til forarbeid, utfylling og innsending av rapporteringen.

§ 4 Melding til Brønnøysundregistrene og oppdatering av det kommunale rapporteringsregisteret

Departementet eller organet som er ansvarlig for rapporteringsplikten skal sende melding til Brønnøysundregistrene om rapporteringsplikten. Meldingen skal inneholde de opplysningene som er nevnt i § 3 andre ledd. Det skal sendes ny melding hvis det skjer endringer i de meldepliktige opplysningene som er nevnt i § 3 andre ledd eller hvis en innmeldt rapporteringsplikt oppheves.

Meldingen skal sendes i den digitale løsningen som Brønnøysundregistrene gjør tilgjengelig. Brønnøysundregistrene skal så snart som mulig gi en bekreftelse til innsenderen om at meldingen er mottatt.

Brønnøysundregistrene skal, innen tre uker etter at meldingen er mottatt, oppdatere det kommunale rapporteringsregisteret og gi en bekreftelse til departementet eller organet som er ansvarlig for rapporteringsplikten om at registeret er oppdatert.

§ 5 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1.1.2020. Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 27. oktober 2005 nr. 1225 om Kommunalt rapporteringsregister (KOR).

7.10 Merknader til KOR-forskriften

Til § 1 Virkeområde

Denne forskriften gjelder for den som skal forvalte det kommunale rapporteringsregisteret, altså Brønnøysundregistrene, og for de departementene og organene som er ansvarlige for rapporteringsplikter som er pålagt kommunene eller fylkeskommunene. Brønnøysundregistrene og disse departementene og organene er på hver sine måter ansvarlige for at det kommunale rapporteringsregisteret inneholder de opplysningene som følger av kommuneloven § 16-2 og denne forskriften.

Til § 2 Forvaltningsansvaret for det kommunale rapporteringsregisteret

Bestemmelsen legger ansvaret for å drifte og utvikle registeret i tråd med det som følger av lov og forskrift til Brønnøysundregistrene, jf. kommuneloven § 16-2 femte ledd.

Til § 3 Innholdet i det kommunale rapporteringsregisteret

Bestemmelsen stiller krav til hvilke opplysninger som registeret skal inneholde og som skal være allment tilgjengelig, jf. kommuneloven § 16-2 andre ledd.

Første ledd angir at registeret skal gi en oversikt over rapporteringspliktene som staten ved lov eller vedtak har pålagt kommuner og fylkeskommuner, jf. kommuneloven § 16-1 første ledd. Videre skal registeret inneholde nærmere informasjon om disse rapporteringspliktene, se forskriften andre ledd. Alle rapporteringsplikter hvor kommuner og fylkeskommuner skal rapportere til staten er omfattet og skal inngå i registeret. Dette gjelder både plikter som er fastsatt i lov eller forskrift eller på annen måte i medhold av lov eller forskrift, enten dette har hjemmel i kommuneloven, statistikkloven eller annen lov. Også rapporteringsplikter som er fastsatt i bevilgningsvedtak omfattes. Både løpende rapporteringsplikter, eksempelvis årlige eller kvartalsvise, og hendelsesutløste rapporteringsplikter, er omfattet.

Andre ledd fastsetter hvilke opplysninger som registeret skal inneholde om den enkelte rapporteringsplikten. *Bokstav a* fastsetter at registeret skal inneholde opplysninger om hvilket departement som er ansvarlig for rapporteringsplikten eller, dersom rapporteringsplikten er delegert til en virksomhet som er underlagt det aktuelle departementet, hvilken virksomhet som er ansvarlig for rapporteringsplikten. *Bokstav b* fastsetter at registeret skal inneholde opplysninger om hva som er hjemmelen for rapporteringsplikten og *bokstav c* fastsetter at registeret skal inneholde opplysninger om hva som er formålet med rapporteringsplikten. *Bokstav d* fastsetter at registeret skal inneholde opplysninger om hvilket skjema eller register som skal benyttes ved innhenting av rapporteringen. Rapporteringspliktene som departementer eller virksomheter pålegger kommuner og fylkeskommuner, kan være av forskjellige formater. Registeret skal for hver rapporteringsplikt minst inneholde en kobling til skjema, register, el. som viser innholdet i rapporteringspliktene. *Bokstav e* fastsetter at registeret skal inneholde opplysninger om hva som er samlet beregnet tidsbruk til forarbeid, utfylling og innsending av rapporteringen. Dette tilsvareromfanget av tidsbruket det offentlig påfører næringslivet i

forbindelse med rapporteringer registrert i Oppgaveregisteret, som også forvaltes av Brønnøysundregistrene.

Til § 4 Melding til Brønnøysundregistrene og oppdatering av det kommunale rapporteringsregisteret

Første ledd første punktum slår fast at det departementet eller den virksomheten som er ansvarlig for en kommunal eller fylkeskommunal rapporteringsplikt, skal gi melding til Brønnøysundregistrene om rapporteringsplikten. Meldingen danner grunnlaget for det som skal ligge i registeret og gjøres tilgjengelig. Meldingen skal etter *andre punktum* inneholde de opplysningene om rapporteringsplikten som kreves etter § 3 andre ledd. Etter *tredje punktum* skal det sendes ny melding hvis det oppstår endringer i de meldepliktige opplysningene, eksempelvis hvis formålet med rapporteringsplikten endres eller hvis beregnet tidsbruk endres. Det skal også sendes melding hvis en rapporteringsplikt faller bort.

Meldingene må sendes uten ugrunnet opphold, jf. kommuneloven § 16-2 andre ledd andre punktum om at registeret skal holdes løpende oppdatert. For nye rapporteringsplikter må meldingen sendes før rapporteringsplikten skal iverksettes. Dette bygger på at en ny rapporteringsplikt ikke kan gjøres gjeldende før de er publisert i registeret, jf. kommuneloven § 16-2 fjerde ledd første punktum.

Andre ledd første punktum stiller krav om at meldingen skal sendes i den digitale løsningen som er etablert av Brønnøysundregistrene. Etter *andre punktum* har Brønnøysundregistrene plikt til å gi en bekreftelse til den som har sendt inn meldingen, om at meldingen er mottatt av Brønnøysundregistrene. Bekreftelsen skal gis så snart som mulig.

Tredje ledd stiller krav om at Brønnøysundregistrene skal oppdatere det kommunale rapporteringsregisteret når de mottar en melding og at dette skal skje innen tre uker etter at meldingen er mottatt. Innen tre uker skal Brønnøysundregisteret også bekrefte overfor den som har sendt inn meldingen at registeret er oppdatert. Fra dette tidspunktet regnes rapporteringsplikten publisert i registeret og rapporteringsplikten kan gjøres gjeldende, jf. kommuneloven § 16-2 fjerde ledd første punktum.

Til § 5 Ikrafttredelse

Forskriften gjelder fra 1. januar 2020.