

Kommunal garanti: et bra ver

Mange kommuner gir kommunale garantier til spesielle formål. Det kan være idrett, kultur, boligstiftelser, VAR eller private barnehager. Alle har til felles at de ikke får finansiering hos banken, og kan redusere rentekostnadene ved å ha kommunal garanti.

Noen kommuner har lite garantier, fordi det løses i egen regi. Så har vi noen kommuner som har større garantiansvar, og tenker det er en fin måte å få gjennomført prosjekter. For ofte kan bygg og anlegg bygges billigere privat med kortere beslutningslinjer, enn kommunen ofte får til. Det kan gjøre at prosjekter blir gjennomført, som ellers ikke ville blitt prioritert i en stram kommuneøkonomi.

Kommunal garanti er dermed et godt virkemiddel for å få prosjekter finansiert, men det må gjøres gode analyser av prosjektene, slik at kommunestyret kan ta beslutning på godt grunnlag.

Historisk sett har det vært lite risiko knyttet til garantisaker. Men, det er ikke risikofritt, og her må kommunen gjøre vurderinger opp mot egen økonomisk situasjon og handlingsrom. Et garantiansvar kan medføre vesentlig økonomisk tap.

HVA ER KOMMUNAL GARANTI?

En kommunal garanti innebærer at kommunen påtar seg risikoen for lån, som andre tar opp for å realisere et byggeprosjekt eller andre investeringer. Ofte til oppgaver som er knyttet til kommunalt ansvar eller satsingsområde i kommunen. Det kan være vanskelig for garantisøker om å få finansiering andre steder, fordi banken anser det som stor risiko. Derfor er garantier et virkemiddel for å redusere låntakers rentekostnad, men også i det hele og store få prosjektet finansiert.

Det kan medføre tap. Så her må kommunen vurdere samfunnsmessige gevinsten mot at et prosjekt iverksettes, opp mot de potensielle konsekvensene av å måtte innfri garantien.

GARANTITYPER

Det finnes to forskjellige garantier kommunen kan gå inn for, simpel og selvskyldner kausjon.

Simpel kausjon betyr at kreditor først må realisere verdier hos debitor ved eventuelt mislighold av lån det er gitt garanti for. Dersom det ikke er tilstrekkelig å dekke restgjeld må garantisten dekke resterende beløp.

Selvskyldner kausjon gjør at kreditor kan gå direkte til garantist for å få utbetalt beløpet som debitor skylder. En selvskyldner kausjon binder opp mindre kapital hos bankene enn simpel kausjon, og vil kunne gi låntaker lavere utlånsrente enn ved simpel kausjon.

Forfatteren anbefaler at kommunene har som hovedregel å bruke simpel kausjon. Dere kan gå for selvskyldner hvis det utføres lovpålagte kommunale oppgaver og investeringer på vegne av kommunen. Hvis det er en profesjonell organisasjon. Dette betyr god kompetanse og profesjonelt styre, og god økonomistyring. Et tredje kriterier for å tilby selvskyldner vil være at det er stor grad av økonomisk sammenheng mellom kommunen og søker. Det siste punktet vil være at offentlige instanser samarbeider om å gjennomføre en investering eller prosjekt hvor det inngår som lovmessig oppgave.

FINANS- OG GARANTIREGLEMENT

Det er ikke lovpålagt, men forfatteren anbefaler også at kommunen har noen retningslinjer for hvilke prosjekter dere skal være kausjonist for. I og med at det nå heter «finans, gjelds og garantiforskriften», anbefales å ta med et kapittel i

finansreglementet om hvilke kriterier kommunen bør legge seg på.

Det anbefales at kommunedirektøren gjør gode analyser, og ser på helhetlig risiko. For skulle låntaker ikke klare med forpliktelsene, er det kommunen som står med risikoen. I en anstrengt kommuneøkonomi, kan det være krevende hvis det skulle bli tilfelle.

Dette er hva vi anbefaler dere bør ha noen tanker om:

- Maks tak på hva dere kan gi i kommunal garanti basert på driftsinntekter?
- Hvilke prosjekter skal prioriteres og i hvilken rekkefølge?
- Når skal kommunen gå for simpel eller selvskyldner kausjon?
- Maks løpetid på kommunal garanti?
- Hvordan skal søknadene vurderes?
- Hva skal søknadene inneholde?
- Hva skal vedtakene inneholde?

FINANSRAPPORT

I forskrift om garanti og finans- og gjeldforvaltning i kommuner og fylkeskommuner står det at kommunedirektøren skal levere en rapport på finansforvaltningen tre ganger i året. Her anbefales det også å rapportere hvor stort garantiansvar kommunen er ansvarlig for. Er det noen saker som ikke klarer å betale sine renter og avdrag? Er det noen som har søkt avdragsutsettelse, eller andre relevant informasjon som kan være nyttig for kommunestyret.

NOTEOPPLYSNINGER

Det skal også gis opplysninger om i årsregnskapet. Da skal det gis opplysning om hva garantien er stilt for, formålet, type garanti, vedtatt garantiramme, saldo pr 31.12, forventet låneopptak, tillegg for renter og omkostninger, godkjenning og når garantiansvaret løper ut. Dette er nedfelt i forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner § 5-12 d.

Malin Påve Solberg >

erktøy eller mulig minefelt?



Så la oss gå gjennom garantireisen fra A til Å.

SØKNAD

Først får kommunen en søknad, og prosessen startes formelt.

Hva bør en søknad inneholde?

Det bør komme frem:

- Hvilke formål, tiltak og prosjekt garantien skal gå til
- Størrelsen og varighet
- Hvorfor søker har behov
- Beskrivelse av hvem som søker
- Hvordan de er organisert
- Beskrivelse av den økonomiske situasjonen

Vedtekter legges med sammen med budsjett og tidligere års regnskap.

Hvordan søker skal finansiere økt låneopp- tak og ved eventuell renteøkning er viktig element i analysen. Derfor er en kontant- strømanalyse være viktig.

Denne søknaden skal legges ved til politisk behandling og sendes til Statsforvalteren hvis beløpsgrensa krever det.

POLITISK SAK FRA KOMMUNEDIREKTØREN

Nå skal kommunedirektøren lage en poli- tisk sak med analyse, og forslag til vedtak.

Kommunedirektøren bør gjøre en analyse for å se om dette prosjektet har en stor risiko for at den kommunale garantier må innfris.

Så hva skal saksfremlegget handle om?

- Det bør være et avsnitt hvor kommu- nedirektøren skriver om kommune- lovens garantiregler, er denne saken i samsvar med kommunens retningslin- jer eller reglement?
- Sett opp en økonomisk risikoanalyse hvor kommunedirektøren ser på nøk- keltall, og om virksomheten er i stand til å betjene økte kostnader?
- Hva er totale garantiansvar og forde- ling på formål?
- Hva er risikoen for at noen vil bli inn- fridd?

- Hva er sjansen for at dette prosjektet ikke vil bli innfridd hvis de ikke får kommunal garanti?
- Får søker finansiering andre steder? Hvor mye er egenkapital?

NØKKELTALL

Ved analyse av selskapet som søker om kommunal garanti, kan følgende nøkkeltall være interessant å se på:

- Driftsmargin i prosent (driftsresultat i % av driftsinntekter)
- Likviditetsgrad 1 (omløpsmidler/ kort- siktig gjeld)
- Egenkapitalandel i prosent
- Gjeldsgrad (gjeld/egenkapital)
- Totalrentabilitet i prosent

VESENTLIG ØKONOMISK RISIKO

Et begrep som brukes i forbindelse med kommuner, og betyr at kommunen skal ivare ta egen økonomi og handlingsrom på lang sikt.

Det betyr at det er kommunens eget ansvar å ha en langsiktig økonomiforvaltning. Kommunen skal ha samordnede og rea- listiske planer for egen økonomi og for lokalsamfunnets utvikling, samt forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning.

Det er spesifisert når en avtale er ugyldig i forbindelse med finansforvaltning og garantisaker.

Når den nye kommuneloven var til utfor- ming så ikke utvalget det hensiktsmessig å detaljregulere hva som er vesentlig øko- nomisk risiko. De mente at det var opp til hver kommune ut fra sin økonomiske stil- ling og hvilken økonomisk evne de har til å dekke et mulig tap.

Så her må kommunedirektøren gjøre gode analyser av hver enkelt sak, hva er sann- synligheten for at det vil bli et mulig tap og kommunens framtidige evne til å håndtere det potensielle tapet.

HVA DEFINERES SOM NÆRING?

Kommunelovens forbud mot garantier til næring, har paralleller til og overlap- per i stor grad med EØS- reglens forbud mot offentlig støtte. Hovedregelen er at kommunen ikke kan gi støtte til foretak som driver med økonomisk aktivitet, hvis støtten kan virke konkurransevridende og påvirke samhandelen i EØS- området jam- før EØS- avtalen artikkel 61 (1). Så her er

det flere lovverk som kommunen må se til samtidig. EØS-reglens forbud mot offentlig støtte sammenfaller ikke fullt ut med kommunelovens forbud mot å stille garan- tier for næringsvirksomhet. Det alminne- lige utgangspunktet er at støtteforbudet favner bredere enn kommunelovens forbud mot garantier for næringsvirksomhet, slik at en garanti som kan være tillatt etter kommuneloven samtidig kan være ulovlig støtte etter EØS reglene.

Dette begrepet er det forfatteren mener er mest utfordrende å se til, ettersom det er mange gråsoner.

Det er særlig virksomhet som ikke har et gevinstformål, men som opererer i et marked i konkurranse med andre, som kan rammes av støtteforbudet uten samtidig å være ulovlig etter kommuneloven.

I denne artikkelen har vi fokus på hva som defineres som næring etter kommuneloven.

Næringsvirksomhet hvor selskapet er økonomisk gevinst, er helt klart ulovlig å stille kommunal garanti til. Det vil si betale utbytte til eierne. Der hvor selskapet i all hovedsak yter offentlige velferdstjenester, selskapet har allmenntilgitt formål, anses som utgangspunktet ikke som næringsvir-ksomhet. Ideelle og allmenntilgitt kan ha deler av aktiviteten sin som inntekter fra markedet uten å bli ansett som nærings- virksomhet. Her viser vi til Vassfjellet skisenter som fikk godkjenning hos depar- tementet i 2020, etter at de fikk nei hos Statsforvalteren.

Selskaper som driver store deler av aktivi- teten sin i et marked, vil alltid regnes som næringsvirksomhet. I forarbeidene til kom- muneloven definerer utvalget at marked defineres som tjenester som vanligvis løses av det private.

Det er ikke to streker under svaret på næringsbegrepet. Kommunedirektøren må se på all aktivitet til garantisøker. Hvordan er aktiviteten finansiert? Dersom store deler av aktiviteten finansieres av salg til markedsmessige betingelser, kan det trekke mot næring. Er store deler av inntekten fra det offentlige, eller at aktiviteten er lovpå- lagt, kan det tyde på at det ikke er næring. Departementet mener at dersom nærings- delen utgjør mer enn 33 prosent av den samlede aktiviteten, defineres det normalt sett som næring.

Dette kan kommunedirektøren se på:

- Hva er aktiviteten?
- Hvor kommer inntektene fra?
- Hva sier vedtektene om formålet?
- Er det lovpålagt oppgave?
- Skal det betales utbytte?

POLITISK VEDTAK

Etter analysene som nå er gjort, hva er anbefalingene til kommunedirektøren?

Et kommunalt vedtak bør inneholde, hvem er søker, hva er formålet, hva slags type, maksimalt beløp, hvor lang tid, må den godkjennes av fylkesmannen, hvor mye er tillegg for renter og omkostninger.

I den nye kommuneloven er det noen endringer fra tidligere. I forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner §2 er det listet opp minimumskrav til innhold i vedtak om garantier

«Et garantivedtak skal angi

- a. hvem garantien er stilt for
- b. hvilket formål garantien gjelder
- c. hvilken type garanti som er stilt
- d. det maksimale beløpet som det garanteres for og hvordan beløpet eventuelt reduseres i garantiperioden
- e. hvilket tidspunkt garantien gjelder fra og når den opphører
- f. om vedtaket må godkjennes av departementet etter kommuneloven § 14-19.»

I vedtaket skal det angi hvor mye kommunen garanterer for i tillegg for renter og omkostninger.

I § 3 er det beskrevet at det ikke kan gis garantier utover investeringens løpetid, og ikke lengre enn 40 år. Her kan kommunen velge annen maks løpetid. Her er det viktig å se det totale bildet. Er det et bygg, må en se om det er deler av investeringen som har kortere løpetid enn 40 år, og bør dermed ta gjennomsnittlig levetid.

Praktisk etter vedtak i kommunestyret

For det er i ny forskrift, lagt opp til at det er differensiert beløpsgrense ut fra hvor mange innbyggere kommunen har 1. januar året før garantivedtaket. Beløp over grensene nevnt i neste avsnitt, skal godkjennes hos Statsforvalter.

Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner § 4 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.

Fylkeskommuner trenger ingen godkjenning for beløp under 10 millioner kroner.

Å få en slik vurdering kan ta litt tid, så anbefales at kommunen formidler dette til søker. Ofte så skulle garantisøker ønske svar helst i går. For det kan opp mot to måneder med skriving av saksfremlegget, vedtak i forskjellige fora og godkjenning hos Statsforvalter. Heldigvis er dette kortet ned med ny forskrift, men det tar fort en måned likevel.

Så kommer til slutt oppfølging i hverdagen.

- Hva slags oppfølging har kommunedirektøren?
- Skal kommunedirektøren motta årlig regnskap fra alle?
- Hva slags rutiner har kommunedirektøren hvis garantihaver ikke betaler sine forpliktelser?
- Hvem gjør hva i administrasjonen?

KONKLUSJON

Det er ingen tvil om at kommunale garantier er et godt virkemiddel for kommuner og fylkeskommuner. Det er ikke sikkert at alle prosjektene hadde vært igangsatt hvis ikke det var gitt kommunal garanti. Men det er viktig med gode analyser før kommunestyret gjør et vedtak.

Det anbefales å ta med retningslinjer i finansreglement, selv om det ikke er lovpålagt. Årsaken er at da kan kommunestyret legge noen føringer til hvordan praksisen skal være. Det anbefales å rapportere garantiansvaret i finansrapporten, selv om det ikke er lovpålagt. Da får kommunestyret se det totale ansvaret, om noen innvilget prosjekter ikke er gjennomført og om det er noen garantier som står i fare.

Spesielt de kommunene som har stort garantiansvar i forhold til inntekter. For selv om det historisk sett er lite risiko knyttet til kommunale garantier, er kommunen forpliktet hvis eksterne ikke klarer å betale for sine forpliktelser.

MALIN PÅVE SOLBERG

malin@nordforvaltning.no