

Til
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Saksbehandler
Morten Alm Birkelid

Telefon
911 00 413

Vår ref

Deres ref
18/5561

Dato
8. april 2019

HØRINGSUTTALELSE TIL BUDSJETT- OG REGNSKAPS- FORSKRIFTER

Det vises til høringsbrev av 19.12.18. Vi knytter følgende kommentarer til forslaget:

Skille mellom drift og investering

Hvilke utgifter kan føres i investeringsregnskapet

Forskriften har etter vår vurdering klargjort hvilke inntekter som skal bokføres i investeringsregnskapet. Forskriften er imidlertid ikke blitt noe klarere på hvilke utgifter som skal håndteres i driftsregnskap og hvilke som skal bokføres i investeringsregnskapet. Det bør derfor vurderes å gi noen nærmere presiseringer på hvilke utgifter som kan føres i investeringsregnskapet.

Bruk av disposisjonsfond i investeringsregnskapet

Både i eksisterende kommunelov og ny kommunelov legges det opp til at det er kommunestyret som fastsetter rammer for kommunens drift og investering, og at disse er bindende. Etter vår vurdering er det et riktig valg at det ikke åpnes for å gi delegert fullmakt til underordnet organ mhp å kunne overføre midler fra drift til investering.

Kommunestyret bør likevel kunne bestemme over sine egne frie midler, slik at kommunestyret kan vedta bruk av disposisjonsfond direkte i investeringsregnskapet uten å gå via overføringsposten.

Bokføring av sosiale utlån

Forslaget legger opp til at sosiale utlån skal bokføres i investeringsregnskapet. Vi kan ikke se at det er drøftet om det åpnes for å finansiere sosiale utlån med innlån. Sosiale utlån er forbundet med større tap enn andre utlån, og bør være finansiert med driftsmidler.

Klassifisering og måling av eiendeler og gjeld i balansen

Avskrivninger

Forslaget legger opp til at andre avskrivningsmetoder enn lineære avskrivninger kan benyttes.

Etter vår vurdering bør dagens avskrivningsregler videreføres. Å stille krav om at kommunene skal vurdere den utnyttbare levetiden, har ikke noe nytteverdi sett i relasjon til den ressursbruk som krever for å beregne og dokumentere dette. Det at det i forskriften slås fast at avskrivningsperioden uansett ikke kan være lenger enn det som er angitt i forskriften og avskrivninger i det kommunale regnskapsregimet ikke har som formål å si noe om hvordan inntjeningssevnen opprettholdes, tilsier en videreføring av enkle og sammenlignbare avskrivningsregler.

Aktivering

I forskriften anbefaler vi at det presiseres at tilskudd til andre investeringer ikke skal aktiveres.

Årsavslutningen og obligatoriske oppstillinger mm

Obligatoriske oppstillinger

I forslaget legges det opp til at poster i de obligatoriske oppstillingene kan deles opp, og det kan tilføyes poster som ikke fremgår av forskriften, men det åpnes ikke for at kommunene kan slå sammen eller utelate poster i oppstillingene i kommunens økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap.

Obligatoriske talloppstillinger bør være lik for alle. Dagens økonomiske oversikter er godt egnet til å sammenligne med andre kommuner når det utarbeides ensartede oversikter. Forskjellige oppsett vil også utfordre leverandører av økonomi- og regnskapssystemer, og vi er ikke sikker på at økte administrative utgifter med å tilpasse disse til kommunens ønsker, øker informasjonsverdien i de obligatoriske regnskapsoppstillingene.

Fordelte utgifter

I forskriften foreslås at posten "fordelte utgifter" skal utgå. Vi er enige i at denne posten bør utgå siden bruk av denne arten blåser opp de offisielle obligatoriske regnskapsoppstillingene.

Lønn- og sosiale utgifter

I økonomisk oversikt drift er lønn og sosiale utgifter slått sammen på en linje. Etter vår vurdering kommer da ikke de betydelige forskjellene som kan ligge i arbeidsgiveravgift og forskjeller i amortisering av premieavvik frem. Postene bør ikke slås sammen siden de samlet sett utgjør 70-80% av kommunens driftsutgifter, og fordeling mellom og utviklingen i disse er viktige beslutningsopplysninger for kommunestyret. Pkt i 10. økonomisk oversikt anbefales derfor splittet i 10. lønn og i ny 11. sosiale utgifter.

Skatt- og rammetilskudd - presentasjon i obligatoriske oppstilling

Statsbudsjettet omtaler skatt- og rammetilskudd som kommunens frie inntekter, og dette er kommunenes viktigste inntektskilder. Det bør vurderes om ikke de bør presenteres sammen som hhv pkt 1 og 2 i økonomisk oversikt for driftsregnskapet, men teksten 1. frie inntekter - skatt og 2. frie inntekter - rammetilskudd.

Avdrag på lån og bruk av lån mv

Kommuneloven åpner for at lån som er tatt oppetter kirkelovens § 15 til investeringer i kirkebygg, likevel kan avdras over investeringens regnskapsmessige levetid dersom levetiden er lengre enn levetiden på kommunens egne anleggsmidler. Forskriften bør angi regler for hvordan man skal beregne avdrag på lånene til kirkebygg som trekkes ut. I tillegg er det behov for å klargjøre hva som inngår i betegnelsen kirkebygg, gjelder dette andre bygg en kirker som f.eks. krematorier, forsamlingslokaler mm.

Andre forhold

Interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap

Interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap foreslås fritas fra lovens plikt til å utarbeide eget årsbudsjett og årsregnskap. For å være transparent i forhold til alle som deltar i disse rådene og oppgavefelleskapene, må alle deltakerne sikres det samme innsyn i aktiviteten som drives her. Dette skjer ved at det utarbeides årsbudsjett og årsregnskap.

Kommunale foretak som primært driver kommersiell virksomhet - konsolidering

Departementet foreslår at adgangen til å følge regnskapsloven bare skal gjelde for kommunale foretak som for en overveiende del driver kommersiell virksomhet, dvs at det blant annet må som utgangspunkt legges til grunn at over 80% av foretakets samlede inntekter må komme fra kommersiell virksomhet. Denne type foretak kan følge regnskapsloven hvis kommunestyret åpner for dette.

Foretakenes regnskap skal konsolideres med kommuneregnskapet, og konsolidert regnskap skal baseres på regnskapsprinsippene brukt i kommuneregnskapet. Skal konsolideringen bli korrekt vil det være behov for å foreta en fornyet vurdering av transaksjoner.

I forskriftens § 11-3 er det åpnet for at kommunale foretak som fører regnskap etter regnskapslovens prinsipper kan utelates fra det konsoliderte regnskapet. Vi finner det uheldig at ikke alle kommunale foretak skal inngå i det konsoliderte årsregnskapet.

Kommunale foretak som driver kommersiell virksomhet i stor skala bør i stedet omdannes til aksjeselskap, slik at ingen kommunale foretak blir utelatt etter § 11-3 ved konsolideringen. Etter vår vurdering må enten alle kommunale foretak være omfattet av konsolideringen, eller så må de utelates.

Vi kan ikke se av forskriften hvem som er delegert fullmakt til å avgjøre hvilke regnskap som skal utelates fra konsolideringen. Det må også klargjøres hvordan et konsolidert regnskap f.eks. skal håndteres til transaksjoner foretatt mellom virksomhetene, og hvordan årsavslutningsposter skal håndteres når det konsolideres regnskaper som har brukt strykingsregler med regnskaper som har avsatt mindreforbruk til disposisjonsfond.

Avleggelse av årsregnskap og årsberetning - godkjenning og signering

Av kommunelovens § 14-3 *Behandling av økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning* slås det fast at årsregnskapene og årsberetningene skal vedtas senest seks måneder etter regnskapsårets slutt.

Av kommunelovens § 14-6, *Årsregnskap og bokføring* fremgår det at årsregnskapene skal avlegges senest 22. februar.

Av kommunelovens § 14-7, *Årsberetning* fremgår det at årsberetningene skal avgis senest 31. mars.

Det er slik vi ser det behov for å ha en bestemmelse i kommuneloven som den man har i regnskapslovens § 3-5 *Undertegning av årsregnskapet og årsberetningen* mht signering av disse dokumentene. Dette bl.a. for å sikre ansvarliggjøring av hvem som har ansvar for at det er avlagt et korrekt årsregnskap. Dette ansvaret må ligge hos kommunens øverste administrative ledelse. Ved å signere årsregnskapene vil det ikke herske tvil ved hva som er kommunens offisielle årsregnskap og årsberetning, samt at det er disse dokumentene revisor avgir sin revisjonsberetning til.

Vi anbefaler med bakgrunn i forannevnte at følgende formulering inntas i forskriftens § 8-3: *Årsregnskapet avlegges av kommunedirektøren og underskrives av denne.*

Vi anbefaler derfor også at følgende formulering inntas i forskriftens § 8-4: *Årsberetningen avgis av kommunedirektøren og underskrives av denne.*

Økonomisk oversikt investering

Etter det vi kan se er lønnskostnader ikke lenger med i økonomisk oversikt - investering. Lønn til egne ansatte prosjektledere utgiftsføres i dag i investeringsregnskapet, og vi antar at det bør være mulig å utgiftsføre i investeringsregnskapet på lønnsarter etter 1.1.2020.

Noter

Forskriften bør etter vår vurdering tilkjenne om alle noter er obligatoriske, eller om noter kan utelates om de ikke er aktuelle, og om det må opplyses om dette.

Av § 5-11, note s) fremgår det at det skal opplyses om godtgjørelse til regnskapsrevisor og forvaltningsrevisor, fordelt på revisjon og rådgiving. Etter vår vurdering bør denne i stedet være fordelt på regnskapsrevisjon, avtalte kontrollhandlinger, rådgiving og forvaltningsrevisjon. Revisor yter ikke bistand/rådgiving på forvaltningsrevisjonsområdet.

Løten, 8. april 2019



Morten Alm Birkelid
daglig leder