

Saksnummer	Utvalg/komite	Dato
118/2019	Fylkesrådet	02.04.2019
076/2019	Fylkestinget	10.04.2019
	Komite for plan og økonomi	10.04.2019

## Høring - Ny budsjett- og regnskapsforskrift

### Sammendrag

Ny kommunelov er vedtatt av Stortinget og trer i kraft fra 1.1.2020. Departementet har utarbeidet forslag til ny budsjett- og regnskapsforskrift som bygger på de økonomibestemmelsene som fremgår av ny kommunelov.

Forslaget er sendt ut på høring med svarfrist 12 april.

### Bakgrunn

Departementet foreslå en felles budsjett- og regnskapsforskrift, som erstatter dagens forskrifter. Følgende forskrifter erstattes:

- forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner), heretter omtalt som budsjettforskriften,
- forskrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner), heretter omtalt som regnskapsforskriften, og
- forskrift 24.8.2006 nr. 10333 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak, heretter omtalt som særbudsjettforskriften.

Den nye budsjett- og regnskapsforskriften gir regler om både økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. Forskriften skal gjelde for kommunene og fylkeskommunene, kommunale og fylkeskommunale foretak etter kommuneloven (2018) kapittel 9, interkommunale politiske råd etter kommuneloven (2018) kapittel 18 og kommunale oppgavefellesskap etter kommuneloven (2018) kapittel 19, samt for lånefond etter kommuneloven (2018) § 14-14.

Departementet foreslår at budsjett- og regnskapsforskriften skal gjelde fra og med budsjett- og regnskapsåret 2020. Dette bygger på at departementet legger opp til at økonomibestemmelsene i ny kommunelov kapittel 14 skal tre i kraft fra samme tidspunkt. Årsbudsjettet for 2020 og økonomiplanen for perioden 2020-2023, som skal vedtas før utgangen av 2019, skal dermed utarbeides og vedtas i tråd med reglene i ny kommunelov og ny forskrift.

## Endringsforslag

Samlet sett omfatter den nye forskriften følgende endringer:

Nye regler som klargjør skillet mellom drift og investering. Det gis nærmere regler om føring av utbytte og uttak av kapital fra selskaper. Begrepet ikke-løpende inntekter oppheves.

Adgangen til å føre bruk av driftsfond i investeringsregnskapet oppheves.

Avskrivningsreglene endres. Det stilles krav om at avskrivningstiden for den enkelte eiendel skal fastsettes ut fra en konkret vurdering. Dagens sjablonmessige avskrivningstider blir i stedet gjort om til maksimale avskrivningstider. Det åpnes for dekomponering av større varige driftsmidler.

Mer utfyllende regler om årsavslutningen, hvor strykningsreglene i hovedsak videreføres. I tillegg stilles det krav om å dekke inn et merforbruk i driften med tilgjengelige midler på disposisjonsfond. Et eventuelt mindreforbruk i driften eller et udisponert beløp i investering skal settes av til frie fond, før regnskapet avsluttes. Det stilles også krav om å gi en oversikt som viser hvilke disposisjoner som er foretatt administrativt i henhold til reglene om årsavslutningen.

Oppstillingsplanene bygger i stor grad på de obligatoriske oppstillingene i gjeldende forskrifter, men med flere justeringer. Brutto driftsresultat og netto driftsresultat videreføres som de eneste resultatbegrepene i økonomisk oversikt drift. Dagens budsjett- og regnskapsskjema 2A videreføres ikke, men erstattes av en ny økonomisk oversikt for investeringene.

Kravene til noteopplysninger blir gjennomgående regulert i forskriften. Deriblant blir det uttømmende slått fast hvilke noteopplysninger som alltid skal gis i årsregnskapet.

Adgangen for kommunale foretak til følge regnskapsloven snevres inn til bare å gjelde for kommunale foretak som primært driver kommersiell virksomhet. Samtidig gis det adgang til å unnlate å ta med slike foretak i det konsoliderte årsregnskapet.

Interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt og som har inntekter mindre enn 5 millioner kroner, fritas fra lovens plikt til å utarbeide eget årsbudsjett og årsregnskap.

Forskriften gir nærmere regler om utarbeidelsen av det konsoliderte årsregnskapet.

## Drøfting

Den nye forskriften mangler definisjoner slik de framkommer i gjeldende forskrift for årsbudsjett § 2. Dette fremstår som en svakhet i forhold til forklaring av ulike begreper innenfor kommuneøkonomi for utenforstående og de som ikke arbeider med dette til vanlig. Dette gjelder også for enkelte andre klargjørende setninger som «Kommunestyrets adgang til å fastsette nettobevilgninger», «avsette midler til bruk senere budsjett år» og «gi underordnet organ myndighet til å foreta en nærmere fordeling» Juridisk kan det være unødvendig, men det kan ha verdi for mange ikke-jurister.

Det legges opp til at alle må kjenne detaljer i både forskriften og kommuneloven. Dette gjør det tungvint for de som skal bruke regelverket i det daglige. Et eksempel på dette er inntektsføring av aksjesalg for aksjer klassifisert som finansielle anleggsmidler. Disse skal ifølge forskriften delvis føres i driftsdelen med den delen som er opptjent i løpet av kommunens eiertid og som kunne vært utdelt i utbytte. Leses forskriften separat virker det som at alle salg av aksjer som er klassifisert som anleggsmidler delvis skal inntektsføres i driftsdelen. I kommunelovens § 14-9 4. ledd står det imidlertid at dette bare gjelder når en eller flere kommuner/fylkeskommuner har bestemmende innflytelse over selskapet. I det minste burde det i forskriftens §2-8 vært henvist til kommunelovens §14-9 4. ledd. I de gamle

forskriftene var dette beskrevet med en henvisning i budsjettforskriften til regnskapsforskriften hvor forutsetningen om bestemmende innflytelse står beskrevet.

Strykningsreglene er videreført med enkelte justeringer jf §§ 4-1 og 4-3. Dette betyr i korte trekk at avsetninger til og bruk av disposisjonsfond ikke skal gjennomføres som budsjettert hvis det ikke er rom eller behov for dette. Det skal heller ikke overføres fra drift til investering hvis det oppstår merforbruk i driftsregnskapet. Videre pålegger §4-2 bruk av, eller avsetning til, disposisjonsfond selv om dette ikke er budsjettert for å forhindre at regnskapet avsluttes med mindreforbruk og gjøre et merforbruk så lite som mulig. Tidligere års merforbruk skal også dekkes inn. Disposisjonsfond som opprinnelig er vedtatt brukt i budsjettåret etter regnskapsåret er unntatt fra disse disposisjonene, men ikke revideringer av budsjett eller vedtak fra underordnede organer. Driftsregnskapet vil etter den nye forskriften ikke bli lagt fram med mindreforbruk, siden avsetninger til disposisjonsfond vil bli gjort før regnskapet avsluttes. Merforbruk vil bare oppstå når det ikke er tilstrekkelig med disposisjonsfond for å dekke hele merforbruket.

§4-3 gir anvisninger for strykninger av budsjettdisposisjoner i investeringsregnskapet for å unngå udekket eller udisponert på bunnlinjen. Budsjettert avsetning til eller bruk av ubundet investeringsfond skal ikke gjennomføres hvis dette medfører at regnskapet avsluttes med udekket eller udisponert beløp. Bruk av lån, overføring fra drift og bruk av ubundet investeringsfond må strykes for å unngå udisponert i investeringsregnskapet. Forskriften gir ingen rekkefølge for strykningene, men det bør fastsettes i fylkeskommunens reglement.

Forskriften som er sendt ut på høring legger opp til at levetiden på hver enkelt eiendel skal vurderes individuelt og det kan velges om avskrivninger skal være lineære eller ikke. Dette åpner for en komplisert sammensetning av avskrivningsprofiler og –perioder for ulike anleggsmidler. I tillegg kompliserer dette notekravene som stilles i §5-12 d). Etter dagens regler skal avskrivningene være lineære og det gjøres også vurderinger av om eiendeler skal ha kortere avskrivningstid enn de maksimale som er satt i forskriften. Avskrivninger har ikke betydning for resultatbegrepet netto driftsresultat, som er det mest sentrale resultatbegrepet i kommunal økonomistyring. Departementet sier også at hovedhensikten med endringen er avskrivningstidens kobling til beregning av minimumsavdrag og et ønske om å korte ned på avdragstiden på de lån kommunene og fylkene har. Det er derfor uklart om merarbeidet forslaget medfører for fylker og kommuner veier opp for gevinsten departementet ser for seg. For å øke minimumsavdraget ytterligere enn det som gjøres i § 14-18 i ny kommunelov, så kan det i stedet innføres nye avskrivningsperioder på f.eks. 15 år og 30 år, og gjøres justeringer i beskrivelsene på hvor de ulike anleggsmidlene hører inn. For eksempel ved påkostninger på eldre bygningsmasse. Da vil en større del av investeringene plasseres i grupper med kortere avskrivningstid med lineære og forutsigbare avskrivninger.

Det er positivt at det åpnes for dekomponering av anleggsmidler slik at enkelte bygningsdeler aktiveres og avskrives separat. Notekravene i §5-12 d) vil imidlertid motvirke ønske om dekomponering fordi det vil være kompliserende å holde oversikt over dette, samt at gevinsten ved dekomponering for den enkelte kommune ikke står i stil til merarbeidet.

§5-4 i forskriften angir oppstilling av økonomisk oversikt drift. I denne oppstillingen bør andre skatteinntekter vurderes fjernet. I alle fall bør naturressursskatten ikke inngå som en del av andre skatteinntekter, men som en del av den ordinære inntekts- og formueskatten all den tid naturressursskatten er en del av grunnlaget for beregning av inntektsutjevning. Naturressursskatteinntektene er en vanskelig tilgjengelig tallstørrelse som kompliserer

budsjetteringen og avviksforklaringer når ikke KMD spesifiserer dette i inntektssystemet.

Rekkefølgen på postene i §5-4 Økonomisk oversikt - drift bør følge rekkefølgen for KOSTRA-artene på lignende måte som i dagens økonomisk oversikt – drift. Dette gjør det mer intuitivt å forstå hva som ligger i de enkelte postene. I samme oversikt er begrepet overføringer i nåværende forskrift byttet ut med tilskudd fra/til. Dette gjør det uklart om merverdiavgift på kompensasjonsområdet skal være med i oversikten.

Departementet vurderer i høringsnotatet om det skal innføres et nytt resultatbegrep kalt «årets driftsresultat etter netto avsetninger til bundne driftsfond» for å ta høyde for tidsforskyvninger mellom når formålsbundne midler mottas og brukes. Det nye begrepet vil tilsvare netto driftsresultat fratrukket årets avsetninger til bundne fond og tillagt årets bruk av slike avsetninger. Departementet lander på at det ikke skal være obligatorisk å ha dette med i oppstillingen økonomisk oversikt drift. Dette vil være et nyttig og informativt begrep som vil vise netto driftsresultat til disposisjon. Begrepet kan også kalles «netto driftsresultat til kommunens disposisjon» og kan settes inn i økonomisk oversikt drift etter «netto avsetninger til eller bruk av bundne fond».

§ 5-1 angir hvilke skjemaer og oversikter som skal være en del av årbudsjett og økonomiplan, og at disse skal være ferdig når innstillingen legges fram. Dette fordi oppstillingene skal inngå i det alminnelige ettersynet av innstillingen til budsjett og økonomiplan. Dette legger begrensninger på hvilken budsjettprosess det enkelte kommunestyre eller fylkesting ønsker å ha. Det vil ikke være mulig fordele netto budsjetttramme pr område, for senere å fordele dette ned på inntekts- og utgiftsarter, men alle blir tvunget inn i en nedenfra og opp budsjettering. Dagens regler med frist 1. mars i budsjettåret bør videreføres.

## **Fylkesrådets vurdering**

Forslaget til ny budsjett- og regnskapsforskrift innebærer enkelte nye plikter og flere justeringer i eksisterende plikter, sammenlignet med gjeldende krav til utformingen av økonomiplanen, årbudsjettet og årsregnskapet. Samlet sett vurderes endringene å kun medføre mindre økonomiske og administrative konsekvenser.

Konsekvensene vil være knyttet til de nødvendige tilpasningene som administrativt må gjennomføres, eksempelvis når det gjelder regnskapsføringen eller regnskapssystemet, og opplæring og veiledning mv. I dette ligger det også engangskostnader ved overgangen til nytt regelverk. Eksempelvis må leverandør av regnskapssystemet tilpasse blant annet de obligatoriske skjema til nye krav.

Det er ikke mulig å anslå konkrete merutgiftene, eller å tallfeste gevinstene ved den nye forskriften i form av bedre styringsinformasjon mv.

For fylkeskommunens kommende budsjett-dokumenter, kan det antas at de skjerpede krav til retningsgivende nøkkeltall og vurdering av langsiktig økonomisk situasjon, vil forbedre realismen. Tilsvarende vil endringene i forhold til årsresultat om krav til inndekning av merforbruk og disponering av mindreforbruk, hindre at økonomiske utfordringer utsettes unødige.

Departementet legger opp til en forskrift som ikke skal dobbeltregulere både i lov og forskrift

med gjentakende tekst. De tar også ut en del bestemmelser som de mener ikke er nødvendig å regulere. Dette kan medføre at regelverket ikke blir like tilgjengelig for ikke-eksperter. Spesielt bør § 2-8 utvides med en henvisning til kommunelovens § 14-9 4. ledd.

Reglene i kapittel 4 om avslutning av drifts- og investeringsregnskapet medfører at driftsregnskapet ikke avlegges med mindreforbruk, men kan avlegges med merforbruk hvis det ikke er tilgjengelige disposisjonsfond. Investeringsregnskapet vil tilsvarende ikke avlegges med udisponert. Dette medfører en forenkling av regnskapsavslutningen og den politiske behandlingen av årsregnskapet.

Dagens avskrivningsregler synes oversiktlige og forutsigbare når det er lagt til grunn lineære avskrivninger, det samme gjelder tilknyttede notekrav. Dagens regler bør derfor videreføres med noen justeringer for å motvirke at det løper lån på varige driftsmidler som ikke er funksjonelle og i bruk.

Oppstillingen av økonomisk oversikt drift bør være satt opp på en mest mulig intuitiv måte for brukerne. I dette ligger både at rekkefølgen på postene er gjenkjennbar i forhold til KOSTRA-artene, men også at skatteinntektene settes opp samlet, uavhengig av hvilken type skatt det er og hvem som har betalt den.

Netto driftsresultat etter netto bruk og avsetning av bundne fond bør innføres for å vise hvilket økonomisk handlingsrom kommuner og fylker har gjennom driften i løpet av året.

Frist for utarbeidelse av økonomisk oversikt drift bør være lik dagens forskriftsbestemmelser slik at fylkestinget selv kan velge hvordan budsjetteringen skal legges opp. Forslaget innebærer en unødvendig innskrenking av fylkestingets mulighet til å velge budsjettprosess ved at alle detaljer i budsjettet må være på plass før innstillingen til budsjett og økonomiplan legges fram. Valgmuligheten som ligger i dagens regelverk med at etatenes inntekter og utgifter kan detaljeres etter at nettoramme er gitt bør videreføres i ny forskrift.

## **Konsekvenser for Nordland fylkeskommune**

Forskriften antas ikke å ha noen vesentlige konsekvenser for Nordland fylkeskommune ut over de nevnte systemtilpasninger og noe opplæring.

## **Fylkesrådets innstilling til vedtak**

Fylkestinget i Nordland fylkeskommune avgir følgende høringsuttalelse til forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene:

1. Forskriftens § 2-8 bør utvides med en henvisning til kommunelovens § 14-9 4. ledd
2. Dagens avskrivningsregler med lineære avskrivninger bør beholdes, men det kan gjøres tilpasninger i beskrivelsen av de enkelte avskrivningsgruppene for å sikre sammenheng mellom levetid og avdragstid
3. Notekrav for varige driftsmidler bør være tilsvarende som dagens regler i hht god kommunal regnskapsskikk. Dekomponerte driftsmidler bør ikke spesifiseres nærmere slik det er foreslått i § 5-12 d)
4. Økonomisk oversikt drift i § 5-4 bør ta ut linjen andre skatteinntekter, alternativt føre

naturressursskatt sammen med inntekts- og formueskatt.

5. Rekkefølgen på inntekter og utgifter i økonomisk oversikt drift bør følge rekkefølgen til KOSTRA-artene
6. Netto driftsresultat til kommunens disposisjon tas inn i økonomisk oversikt drift
7. For å sikre at kommunestyre og fylkesting selv kan bestemme sin budsjettprosess bør fristen for utarbeidelse av økonomisk oversikt drift settes til 1. mars slik som i gjeldende forskrift.

Bodø den 02.04.2019

Tomas Norvoll  
fylkesrådsleder  
sign

Knut Petter Torgersen  
fylkesråd for økonomi  
sign

## **02.04.2019 Fylkesrådet**

### **Votering i Fylkesrådet**

Enstemmig

### **Innstilling fra Fylkesrådet**

Fylkesrådets innstilling enstemmig vedtatt

## **10.04.2019 Fylkestinget**

### **Innstillingen fra komite for plan og økonomi ble lagt frem av saksordfører Arne Ivar Mikalsen, V:**

Fylkestinget i Nordland avgir følgende høringsuttalelse til forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene:

1. Forskriftens § 2-8 bør utvides med en henvisning til kommunelovens § 14-9 4. ledd
2. Dagens avskrivningsregler med lineære avskrivninger bør beholdes, men det kan gjøres tilpasninger i beskrivelsen av de enkelte avskrivningsgruppene for å sikre sammenheng mellom levetid og avdragstid
3. Notekrav for varige driftsmidler bør være tilsvarende som dagens regler i hht god kommunal regnskapsskikk. Dekomponerte driftsmidler bør ikke spesifiseres nærmere slik det er foreslått i § 5-12 d)
4. Økonomisk oversikt drift i § 5-4 bør ta ut linjen andre skatteinntekter, alternativt føre naturressursskatt sammen med inntekts- og formueskatt.
5. Rekkefølgen på inntekter og utgifter i økonomisk oversikt drift bør følge rekkefølgen til KOSTRA-artene
6. Netto driftsresultat til kommunens disposisjon tas inn i økonomisk oversikt drift
7. For å sikre at kommunestyre og fylkesting selv kan bestemme sin budsjettprosess bør fristen for utarbeidelse av økonomisk oversikt drift settes til 1. mars slik som i

gjeldende forskrift.

## **Votering i plenum**

Komiteinnstillinga enstemmig vedtatt med 45 stemmer.

## **FT 076/2019**

### **Vedtak**

Fylkestinget i Nordland avgir følgende høringsuttalelse til forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene:

1. Forskriftens § 2-8 bør utvides med en henvisning til kommunelovens § 14-9 4. ledd
2. Dagens avskrivningsregler med lineære avskrivninger bør beholdes, men det kan gjøres tilpasninger i beskrivelsen av de enkelte avskrivningsgruppene for å sikre sammenheng mellom levetid og avdragstid
3. Notekrav for varige driftsmidler bør være tilsvarende som dagens regler i hht god kommunal regnskapsskikk. Dekomponerte driftsmidler bør ikke spesifiseres nærmere slik det er foreslått i § 5-12 d)
4. Økonomisk oversikt drift i § 5-4 bør ta ut linjen andre skatteinntekter, alternativt føre naturressursskatt sammen med inntekts- og formueskatt.
5. Rekkefølgen på inntekter og utgifter i økonomisk oversikt drift bør følge rekkefølgen til KOSTRA-artene
6. Netto driftsresultat til kommunens disposisjon tas inn i økonomisk oversikt drift
7. For å sikre at kommunestyre og fylkesting selv kan bestemme sin budsjettprosess bør fristen for utarbeidelse av økonomisk oversikt drift settes til 1. mars slik som i gjeldende forskrift.

## **Vedlegg**

### **Tittel**

Høringsnotat om ny budsjett- og regnskapsforskrift

### **DokID**

1240508