



SÆRUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 19/2748-1

Saksbehandler Gunnar Magne Ånonsen

Høringsuttalelse - nye budsjett- og regnskapsforskrifter

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Fylkesutvalget	09.04.2019	19/29

Fylkesutvalget har behandlet saken i møte 09.04.2019 sak 19/29

Votering

Fylkesrådmannens tilrådning ble enstemmig vedtatt.

Fylkesutvalgets vedtak

Fylkesutvalget støtter i all hovedsak forslaget fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til ny budsjett- og regnskapsforskrift.

Høringsuttalelse - nye budsjett- og regnskapsforskrifter

1. FORSLAG TIL VEDTAK

Fylkesrådmannen fremmer slikt forslag til vedtak:

Fylkesutvalget støtter i all hovedsak forslaget fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til ny budsjett- og regnskapsforskrift.

2. SAMMENDRAG

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt fram forslag til ny budsjett- og regnskapsforskrift, som skal tre i kraft 01.01.2020. I denne saken omtales de mest sentrale endringer. Disse omhandler regler for skille mellom drift og investering, klassifisering og avskrivning, avslutning av regnskapet og diverse regnskaps- og noteopplysninger.

3. BAKGRUNN FOR SAKEN

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ved brev av 19.12.2018 lagt ut på høring forslag til ny forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner m.v. (korttittel: budsjett- og regnskapsforskriften).

Forslaget bygger på økonomibestemmelsene i den nye kommuneloven som Stortinget vedtok den 22. juni 2018.

Departementet foreslår nå én felles budsjett- og regnskapsforskrift, som erstatter dagens forskrifter. Den nye forskriften skal tre i kraft 01.01.2020. 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
- forskrift 24.8.2006 nr. 10333 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak, heretter omtalt som særbudsjettforskriften.

Disse tre forskriftene inneholder relativt like bestemmelser. Den nye forskriften er mer oversiktlig og har et forbedret språk. Den inneholder færre gjentakelser av lovteksten i kommuneloven, men har til gjengjeld tatt inn flere bestemmelser fra GKRS (God Kommunal RegnskapsSkikk).

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 oppgavefelleskap 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. 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.

For budsjett- og regnskapsåret 2019 innebærer departementets forslag at dagens lov fra 1992 og forskrifter gjelder. Det vil si at budsjett og regnskap for 2019 etter forslaget skal utarbeides og vedtas i tråd med gjeldende regler.

4. FORSLAG TIL LØSNING OG KONSEKVENSER

Forslaget til forskrift bygger i stor grad på gjeldende regler, slik at en rekke regler blir videreført til ny forskrift. Samtidig foreslår departementet flere endringer og justeringer i dagens regler. Nedenfor omtales bare de endringsforslag som en anser mest sentrale.

Skille mellom drift og investering

Dette skillet er et av de mest sentrale og mest diskuterte elementene i det kommunale budsjett- og regnskapssystemet. Fortsatt skal det være et tydelig skille, men det er en tendens at inntekter i større grad kan inntektsføres i driftsregnskapet framfor investeringsregnskapet. Tidligere måtte man vurdere om en inntekt er uvanlig, uregelmessig og vesentlig (ikke-løpende inntekter) for å bestemme om inntekten hører hjemme i drift eller investering. Disse vurderinger skal ikke lenger gjøres.

Tilskudd til andres investeringer skal fremdeles i driftsregnskapet. Det finnes imidlertid enkelte unntak som innebærer at slike tilskudd kan føres i investeringsregnskapet.

Omtalen av avdrag på lån er tatt inn fra GKRS direkte i forskriften, og skal føres i driftsregnskapet, også når avdraget går ut over minimumsavdrag. Et unntak er når avdrag utover minimumsavdrag finansieres av investeringsinntekter. Da skal avdraget føres i investeringsregnskapet.

Departementet foreslår at det ikke lenger skal være adgang til å finansiere utgifter i investeringsregnskapet ved direkte bruk av driftsfond. All finansiering av investeringer med driftsmidler skal i stedet skje via overføringsposten fra drift til investering. Dette gir en mer oversiktlig og tilgjengelig løsning ved at all bruk av driftsmidler til finansiering av investeringer vil fremkomme av driftsregnskapet.

Klassifisering og måling, herunder avskrivning

Begrepet vurderingsregler blir i høringsforslaget omtalt som måling. Dagens regler videreføres i hovedsak. Forsiktighetsprinsippet skal fortsatt gjelde ved måling av omløpsmidler og kortsiktig gjeld, dvs. etter h.h.v. laveste og høyeste verdis prinsipp.

Reglene for avskrivning av varige driftsmidler foreslås imidlertid endret, ved at bestemmelsen nærmest snus om. Hovedregelen skal nå være avskrivning over såkalt utnyttbar levetid, mens dagens avskrivningstider blir maksimale avskrivningstider. Det må altså gjøres en faktisk vurdering av utnyttbar levetid for det enkelte anleggsmiddel. Det vil heller ikke være et absolutt krav om lineære avskrivninger – stikkordet blir planmessig. De nye avskrivningsreglene skal bare gjelde for nye eiendeler.

Det åpnes også for dekomponering av større varige driftsmidler, slik at hver del avskrives for seg.

Avslutning av regnskapet

Det er viktig å merke seg at brutto driftsresultat og netto driftsresultat videreføres som de sentrale og eneste resultatbegrepene i driften. Det er også slik at dagens regler om strykninger av transaksjoner i hovedsak videreføres.

Ellers foreslås reglene om avslutning av regnskapet betydelig endret. Reglene innebærer i korte trekk at driftsregnskapet skal salderes mot disposisjonsfond, og investeringsregnskapet mot ubundne investeringsfond. Departementets forslag innebærer dermed at

driftsregnskapet aldri skal avlegges med et mindreforbruk, og at investeringsregnskapet aldri skal avlegges med et udisponert beløp på bunnlinjen. Dagens noe upresise begrep «overskudd (evt. underskudd) på regnskapet» vil dermed forsvinne. Det vil også bli langt sjeldnere at det avlegges regnskap med merforbruk i driftsregnskapet eller udekket i investeringsregnskapet.

De forskjellige tilfellene man står overfor når regnskapet skal avsluttes, vil dermed bli behandlet slik:

Merforbruk i driftsregnskapet

Dersom driftsregnskapet foreløpig gjøres opp med et merforbruk, skal det først gjennomføres strykninger på samme måte som etter dagens regler. Dersom dette ikke er tilstrekkelig til å eliminere merforbruket, skal det brukes av disposisjonsfondet, så lenge det er ledige midler. Først når ledige midler på disposisjonsfondet er brukt, kan driftsregnskapet avlegges med merforbruk, som må dekkes inn i senere år.

Mindreforbruk i driftsregnskapet

Dersom driftsregnskapet foreløpig gjøres opp med et mindreforbruk, strykes bruk av disposisjonsfond. Eventuelt gjenstående mindreforbruk reduseres ved å:

- a) dekke inn tidligere års merforbruk
- b) avsette til disposisjonsfond

Udekket i investeringsregnskapet

Dersom investeringsregnskapet gjøres opp med et udekket beløp, skal dette reduseres ved å stryke avsetninger til ubundne investeringsfond. Er det fremdeles et udekket beløp, føres det opp til dekning på budsjettet det året regnskapet legges fram.

Udisponert i investeringsregnskapet

Et udisponert beløp i investeringsregnskapet reduseres ved å stryke

- a) overføring fra driftsregnskapet
- b) bruk av lån
- c) bruk av ubundne investeringsfond

Er det etter dette fortsatt et udisponert beløp, avsettes dette til ubundet investeringsfond.

Regnskapsoppstillinger og noteopplysninger

Dagens regnskapsoppstillinger foreslås i hovedsak videreført, men med noen forenklinger. Dagens regnskapsskjema 2A videreføres ikke, men erstattes av en ny økonomisk oversikt for investeringer.

Departementet foreslår at det stilles krav om nye oppstillinger i årsregnskapet som forklarer avvik mellom regnskap og budsjett i årsavslutningen. Dette kan f.eks. være hvilke disposisjoner som er foretatt administrativt i henhold til reglene for årsavslutningen.

Kravene til noteopplysninger utvides vesentlig. I dagens regime har GKRS fastsatt en rekke krav til noteopplysninger. Departementets vurdering er at kravene til noteopplysninger bør samles og reguleres i selve forskriften. Dette vil kunne gjøre kravene mer oversiktlige, samtidig som det gjøres klart hvilke forhold som normalt kan sies å være aktuelle og vesentlige for alle kommuner/fylkeskommuner, og derfor bør gjøres obligatoriske.

I mange tilfeller kan det være behov for å gi ytterligere noteopplysninger om vesentlige forhold, utover de faste noteopplysningene. Dette kan variere fra år til år, og departementet vil ikke regulere dette ytterligere.

5. KONKLUSJON

Forslaget til nye forskrifter innebærer samlet sett kun mindre økonomiske og administrative endringer.

Fylkesrådmannen anbefaler fylkesutvalget å fatte et vedtak om å støtte i all hovedsak Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag til ny budsjett- og regnskapsforskrift.

Vedlegg

Høringsnotat budsjett og regnskap med forskrift (901200)(1)

10.april.2019