FÆRDER KOMMUNE
– med vind i seilene

JournalpostID: 19/9292
Arkiv:

Saksbehandler: Kristian Lægreid
Telefon:
Økonomi

Høringsuttalelse til ny forskrift om budsjett og regnskap

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Formannskap	03.04.2019	053/19
Kommunestyret	10.04.2019	037/19

Rådmannens innstilling

Følgende uttalelse anbefales:

1. Færder kommune støtter i all hovedsak de foreslåtte endringer som følger av forslag om innføring av ny budsjett og regnskapsforskrift.
2. Presiseringer som skal bidra til en tydeligere regnskaps og budsjettforskrift støttes.

   Færder kommune ser det ikkesom hensiktsmessig at sosiale utlån skal føres i investereringsregnskapet, da bokføringen av sosiale utlån er prinsipielt forskjellig fra øvrige utlån.
3. Forslag til nye regler om avskrivningstid og metode vil medføre større grad av ulikheter mellom kommuner og medfører økt dokumentasjonsarbeid. Færder kommune anbefaler at nåværende regler beholdes.
4. Forslag til at det ikke lenger skal være adgang til bruk av driftsfond direkte i investeringsregnskapet medfører ekstra føringer via driftsregnskapet for finansiering av investeringer. Dette synes å kunne virke mot sin hensikt mht forenklingen og lesningen av kommuneregnskapet.

Formannskap 03.04.2019:

Behandling:

Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

FS- 053/19 Vedtak:

1. Færder kommune støtter i all hovedsak de foreslåtte endringer som følger av forslag om

innføring av ny budsjett og regnskapsforskrift.
2. Presiseringer som skal bidra til en tydeligere regnskaps og budsjettforskrift støttes.

   Færder kommune ser det ikke som hensiktsmessig at sosiale utlån skal føres i investereringsregnskapet, da bokføringen av sosiale utlån er prinsipielt forskjellig fra øvrige utlån.
3. Forslag til nye regler om avskrivningstid og metode vil medføre større grad av ulikheter mellom kommuner og medfører økt dokumentasjonsarbeid. Færder kommune anbefaler at nåværende regler beholdes.
4. Forslag til at det ikke lenger skal være adgang til bruk av driftsfond direkte i investeringsregnskapet medfører ekstra føringer via driftsregnskapet for finansiering av investeringer. Dette synes å kunne virke mot sin hensikt mht forenklingen og lesningen av kommuneregnskapet.

Kommunestyret 10.04.2019:

Behandling:

Formannskapets innstillng enstemmig vedtatt.

KS- 037/19 Vedtak:

1. Færder kommune støtter i all hovedsak de foreslåtte endringer som følger av forslag om innføring av ny budsjett og regnskapsforskrift.
2. Presiseringer som skal bidra til en tydeligere regnskaps og budsjettforskrift støttes.

Færder kommune ser det ikke som hensiktsmessig at sosiale utlån skal føres i investereringsregnskapet, da bokføringen av sosiale utlån er prinsipielt forskjellig fra øvrige utlån.

3. Forslag til nye regler om avskrivningstid og metode vil medføre større grad av ulikheter mellom kommuner og medfører økt dokumentasjonsarbeid. Færder kommune anbefaler at nåværende regler beholdes.
4. Forslag til at det ikke lenger skal være adgang til bruk av driftsfond direkte i investeringsregnskapet medfører ekstra føringer via driftsregnskapet for finansiering av investeringer. Dette synes å kunne virke mot sin hensikt mht forenklingen og lesningen av kommuneregnskapet.

Vedlegg:
høringsnotat om ny Budsjett og regnskapsforskrift
Høring ny budsjett- og regnskapsforskrift v2

Innledning
Stortinget vedtok 11. juni 2018 ny kommunelov. Som følge av dette reviderer kommunal og moderniseringsdepartementet alle forskriftene som hører til kommuneloven. I den forbindelse sender departementet på høring forslag til ny budsjett og regnskapsforskrift.

Kortversjon
Ny budsjett og regnskapsforskrift vil erstatte dagens budsjettforskrift, regnskapsforskrift og særbudsjettforskrift. Høringsfristen for ny budsjett og regnskapsforskrift er 12. april 2019. Forslaget bygger på økonomibestemmelsene i den nye kommuneloven som stortinget vedtok den 22. juni 2018.

Faktagrunnlag
Forslaget er hjemlet i den nye kommunelovens §§14-3, 14-4, 14-6, 14-8 og 14-9. Ny forskrift erstatter

- Forskrift 15.12.2000 nr 1423 om årsbudsjett
- Forskrift 15.12.2000 nr 1424 om årsregnskap og årsberetning
- Forskrift 24.08.2006nr 10333 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak.

Den nye budsjett og regnskapsforskriften gir regler mot både økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning og innebærer at kommunens gjeldene økonomireglement, finansreglement og investeringsreglement må oppdateres. 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. Årsbudsjett for 2020 og økonomiplan for perioden 2020-2023, som skal vedtas for utgangen av 2019, skal utarbeides og vedtas i tråd med reglene i ny kommunelov og ny forskrift.

Vurderinger

Skille mellom drift og investering.
I hovedsak innebærer forslaget at det gjeldende skillet mellom drift og investering blir videreført. Utgifter til drift og løpende inntekter skal føres i driftsdelen, mens utgifter til investeringer i anleggsmidler, inntekter som er knyttet til investeringer og inntekter fra salg av anleggsmidler skal føres i investeringsdelen. Departementets vurdering er at det for enkelte bestemte utgifter og inntekter bør komme klarere fram av reglene om utgiften eller inntekten hører til i enten drift eller investering. Departementet foreslår derfor å presisere blant annet at avdrag på lån og utgifter til vedlikehold hører til i drift, mens utgifter til påkostninger på bygninger mv. hører til i investering. Forslaget inneholder ikke nærmere regler om skillet mellom vedlikehold og påkostning, det vil si utdypende regler om hvilke tiltak som må regnes som vedlikehold og hvilke tiltak som må regnes som påkostning. Dette skillet må fortsatt praktiseres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk.

Færder kommune støtter de foreslåtte endringer og presiseringer

Bruk av driftsfond i investeringsbudsjettet og regnskapet

Departementet foreslår at det ikke lenger skal være adgang til å finansiere investeringsdelen

med direkte bruk av driftsfond. Forslaget innebærer at all finansiering av investeringsdelen med driftsmidler skal skje via overføringsposten fra drift til investering, både når finansieringskilden er bruk av disposisjonsfond og bundet driftsfond.

Departementets forslag bygger på at dette kan bidra til at kommuneregnskapet blir enklere å lese, for eksempel på den måten at all bruk av driftsmidler til finansiering av investeringer vil framkomme av driftsregnskapet.

Forslaget innebærer at Færder kommune må endre praksis for budsjettering av finansiering tilknyttet investeringer. Finansiering av investeringsutgifter ved bruk av driftsfond må etter dette forslaget bokføres via driftsregnskapet. Endringen innebærer flere føringer i regnskapet, både i driftsregnskapet og investeringsregnskapet. Hensikten er å forenkle lesningen av kommuneregnskapet og vi mener at endringen ikke bidrar til dette.

Utlån

Forslaget til ny forskrift legger opp til at det ikke lenger skal være adgang til å føre utlån over driftsdelen i økonomiplanen, årsbudsjettet og årsregnskapet. Forslaget gjelder i praksis såkalte sosialutlån og næringsutlån. Slik forskriftsforslaget er utformet, vil også slike typer utlån måtte føres i investering, også når utlånene finansieres med midler som er overført fra drift.

Løsningen har utgangspunkt i de ordinære reglene for føring av utlån, hvor utlån føres i investering og balanseføres. Fra et rent regnskapsfaglig ståsted kan det være naturlig at alle utlån håndteres og presenteres i regnskapet på samme måte.

Utlån av for eksempel formidlingslån aktiveres som et langsiktig utlån og finansieres med lånemidler som må føres via investeringsregnskapet. Dette er lån hvor det foreligger en sikkerhet/pant i bolig som forsvarer en aktivering i balansen uten en resultatføring over driftsregnskapet. Sosiale lån er lån til økonomisk vanskeligstilte uten sikkerhet for utlånet og må finansieres med driftsmidler. Slike lån kan ikke lånefinansieres og utlånet blir utgiftsført på utlånstidspunktet på lik linje med bidragsutbetalinger. Dersom slike lån skal bokføres over investeringsregnskapet, må fortsatt lånene utgiftsføres i driftsregnskapet på posten overføring til investeringsregnskapet. Denne posten er en generell samlepost for finansiering i investeringsregnskapet med midler fra driftsregnskapet. Spesifiseringen i driftsregnskapet blir dermed svakere og bokføring av slike lån i investeringsregnskapet virker uhensiktsmessig. Rådmannen mener forslaget bryter med prinsippet om forenkling mht lesningen av kommuneregnskapet.

Klassifisering og måling av eiendeler og gjeld i balansen

Avskrivning

Etter gjeldende regler skal avskrivningene av varige driftsmidler følge faste sjablonger (faste avskrivningstider), samtidig som det er anledning til å fastsette kortere avskrivningstider enn sjablongene, jf. regnskapsforskriften § 8 andre og tredje ledd.
Departementets vurdering er at avskrivningstiden prinsipielt bør vurderes konkret for den enkelte eiendel. Som utgangspunkt vil dette gi riktigere avskrivningskostnader i regnskapet. Departementet foreslår derfor som ny regel i § 3-4 at anleggsmidler som har begrenset utnyttbar levetid, skal avskrives planmessig over den utnyttbare levetiden til anleggsmidlet.

Dette innebærer at avskrivningstiden skal fastsettes etter en konkret vurdering og ikke etter en fast sjablong.

Departementet er samtidig opptatt av at avdragstiden på lån ikke blir for lang. Etter ny kommunelov er kravet til minimumsavdrag koblet til avskrivningene i regnskapet, jf. ny lov § 14-18. Med lange regnskapsmessige avskrivningstider vil avdragstiden på lån bli tilsvarende lang. Departementet foreslår derfor at ny forskrift fastsetter maksimale avskrivningstider for ulike typer varige driftsmidler. De maksimale avskrivningstidene som foreslås tilsvarer dagens sjablonger, med enkelte justeringer.
Forslaget til nye avskrivningsregler gjelder kun for nye eiendeler. Eksisterende eiendeler avskrives etter allerede påbegynt avskrivningsplan.

Departementet foreslår også at det åpnes for dekomponering av større varige driftsmidler, jf. forslaget § 3-4 fjerde ledd. Det vil si at eiendelen (typisk et bygg) deles i større komponenter, og at de ulike komponentene kan balanseføres og avskrives hver for seg ut fra levetiden på de enkelte komponentene. Bakgrunnen for forslaget er at dette kan gi riktigere avskrivningskostnader i regnskapet. Dekomponering kan også bidra til å forenkle praktiseringen av skillet mellom vedlikehold og påkostning, ved at utskifting av komponenter regnes som påkostning. Bruk av dekomponering vil være frivillig.

Færder kommune støtter ikke en slik endring. Forslaget vil bidra til større ulikheter mellom kommuner og økt dokumentasjonsbyrde for vurderinger av levetiden for hvert enkelt anlegg. Disse vurderingene må dokumenteres ovenfor revisor. Det vil foreligge forskjellige oppfatninger av hva estimert utnyttbar levertid bør være og forskriftsendringen vil kunne bidra til økt uenighet i de vurderinger som gjøres. Avskrivninger er ingen post med resultateffekt i kommuneregnskapet og utlignes av motpost for avskrivninger. Bevaring av dagens regler bidrar til likhet mellom kommuner og mindre administrasjon tilknyttet en mindre viktig post i kommuneregnskapet.

Årsavslutningen

Departementets forslag inneholder mer utfyllende og presiserende regler om regnskapsavslutningen. Mer utfyllende regler tydeliggjør trinnene i regnskapsavslutningen.

Strykningsreglene
Forslaget til regler for regnskapsavslutningen bygger videre på de såkalte strykningsreglene i gjeldende regnskapsforskrift § 9. I stor grad videreføres strykningsreglene, med enkelte justeringer, jf. forslaget §§ 4-1 og 4-3. I korte trekk innebærer strykningsreglene at budsjetterte avsetninger til eller bruk av (frie) fond ikke skal gjennomføres, hverken i driftsregnskapet eller investeringsregnskapet, hvis regnskapet viser at det likevel ikke er rom for eller behov for å gjennomføre slike disposisjoner. Heller ikke overføringer fra drift til investering skal gjennomføres, hvis dette bidrar til et merforbruk i driftsregnskapet. Dette innebærer at det skal prioriteres å redusere et merforbruk i driftsregnskapet, selv om dette kan skape et nytt finansieringsbehov for påløpte utgifter i investeringsregnskapet.
Departementets forslag inneholder ikke uttømmende regler om i hvilken rekkefølge strykninger skal foretas. Der forskriften åpner for dette, bør rekkefølgen reguleres nærmere i et internt reglement, slik at dette blir gjenstand for politisk behandling. Blant annet er dette aktuelt hvis investeringsregnskapet viser et (foreløpig) udisponert beløp, og det dermed er spørsmål om hvilken finansieringskilde, eksempelvis bruk av lån eller bruk av ubundet investeringsfond, som

skal reduseres først.

Færder kommune vil innarbeide en slik prioritert rekkefølge i sin revidering av økonomireglementet.

Pliktig bruk eller avsetning til fond

Kommunelovutvalget foreslo enkelte nye regler for avslutningen av driftsregnskapet. Disse reglene kommer i tillegg til strykningsreglene. Blant annet foreslo utvalget at et eventuelt merforbruk i driftsregnskapet skal dekkes inn mot en tilsvarende reduksjon av disposisjonsfondet, før regnskapet avsluttes. Utvalgets begrunnelse var blant annet at dette bidrar til at inndekning av merforbruk ikke skyves ut i tid, og til en forenkling av kommuneregnskapet.

Videre skal det i driftsregnskapet føres avsetninger til disposisjonsfond dersom driftsregnskapet viser et mindreforbruk, selv om slike avsetninger til fond ikke er budsjettert. Departementet foreslår at en tilsvarende plikt til å avsette til ubundet investeringsfond, også skal gjelde hvis investeringsregnskapet viser et udisponert beløp.

Departementets forslag innebærer at driftsregnskapet aldri skal avlegges med et mindreforbruk, og at investeringsregnskapet aldri skal avlegges med et udisponert beløp på bunnlinjen. Mindreforbruk og udisponert beløp vil således være begreper som kun opptrer i det foreløpige regnskapet, før årsavslutningsdisposisjonene er endelig gjennomført.

Foreslåtte endringer innebærer nye regler for regnskapsavslutningen og bidrar til en enklere forståelse av kommuneregnskapet. Det som i dag kalles for regnskapsmessig resultat i kommunens hovedoppstilling for driftsregnskapet gir et misvisende bilde av det regnskapsmessige resultatet da budsjettert bruk og avsetning til fond i stor grad bidrar til denne tallstørrelsen. Færder kommune støtter forslaget om endring.

Obligatoriske oppstillinger i økonomiplanen, årsbudsjettet og årsregnskapet

Departementet foreslår flere endringer i de obligatoriske oversiktene. Endringene er gjort med sikte på forenkling og bedre oversiktlighet. Forslaget innebærer at flere poster i de obligatoriske oppstillingene er slått sammen, rekkefølgen på enkelte poster er endret og flere poster har fått nye navn. Samtidig foreslår departementet at poster i de obligatoriske oppstillingene kan *deles opp*, og at det kan *tilføyes* poster som ikke framgår av forskriften. Dette gir fleksibilitet og mulighet for å spesifisere poster der dette anses som hensiktsmessig.

Økonomisk oversikt drift:

Departementet har vurdert om oversikten også bør inneholde et nytt resultatbegrep som tar høyde for tidsforskyvninger mellom når formålsbundne midler mottas og brukes. Et slikt resultatbegrep kan for eksempel bli benevnt *Årets driftsresultat etter netto avsetninger til bundne driftsfond*. inger. Hensikten med et slikt resultatbegrep er et resultatmål som ikke er påvirket av at formålsbundne midler kan bli mottatt ett år, men først bli brukt i et senere år. Departementet foreslår at kommunene ikke pålegges å ta inn et nytt slikt resultatbegrep i

oppstillingen økonomisk oversikt drift.

KS argumenter for at et slikt resultatbegrep bør innføres og kaller dette: Årets driftsresultat etter netto avsetninger til bundne fond. Dette resultatbegrepet hensyntar påvirkningene av inntektsføring av eksterne midler til bundne forhold og vil gi et enda riktigere bilde av kommunens reelle driftsresultat. Eksempelvis ville tilskuddsmidlene kommunen mottok for overtakelsen av kanonstilling på Østre bolærne ikke påvirket kommunens driftsresultat fordi dette er midler med eksterne føringer for bruk.

I forslaget til økonomisk oversikt drift er posten for fordelte utgifter videreført som korreksjons-/inntektspost. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om denne posten kan og bør tas ut av oversikten. Departementet viser til at det varierer mellom kommunene om det føres beløp på denne linjen, og hvor store beløp som føres.

KS argumenterer for at dette begrepet bør utgå da det er med på å blåse opp andre regnskapslinjer i kommunens hovedoppstilling. Færder kommune støtter KS sin uttalelse om at begrepet bør utgå. Intern fordeling av kostnader kan allikevel løses på andre måter i regnskapet.

Økonomisk oversikt investering:

Departementet foreslår en ny oppstillingsplan for økonomisk oversikt investering, jf. forslaget § 5-5. Denne skal også erstatte dagens budsjett- og regnskapsskjema 2A .
Forskjellen mellom dagens økonomisk oversikt investering og skjema 2A, er at finansieringsbehovet og finansieringen av investeringsutgiftene stilles opp på to til dels ulike måter, blant annet med ulik rekkefølge på postene. Samtidig er det flere likheter i disse to oppstillingene. Det er lite hensiktsmessig med to såpass like oppstillinger. Departementet foreslår derfor at de to oppstillingene erstattes av én oppstilling.
Den nye oppstillingen skal blant annet få fram utgiftene til de ulike typene av investeringer (investeringer i varige driftsmidler, finansielle anleggsmidler mv.). Forslaget til ny økonomisk oversikt investering er således ikke en rent artsinndelt oppstilling som synliggjør de ulike utgiftstypene (lønn og varekjøp ved egne investeringer mv.). Dette vil gi en enklere oversikt over de ulike investeringene, samtidig som finansieringen blir synliggjort. Departementet foreslår også at inntekter og utgifter knyttet til formidlingslån samles i en egen bolk i oversikten.
Også for oppstillingen økonomisk oversikt investering foreslår departementet å slå sammen flere poster for å forenkle oppstillingen.

Færder kommune støtter forslaget om sammenslåing av hovedoversikt investering og skjema 2A.

Noteopplysninger i årsregnskapet

Gjeldende regnskapsforskrift § 5 inneholder ingen overordnet regulering av hvilke noteopplysninger som skal gis i årsregnskapet, men fastsetter enkelte krav til hvilke noteopplysninger som årsregnskapet skal omfatte. De kommunale regnskapsstandardene som er fastsatt av Foreningen for god kommunal regnskapsskikk stiller imidlertid en rekke krav til noteopplysninger.
Departementets vurdering er at kravene til noteopplysninger bør samles og reguleres i forskrift. Dette vil gjøre kravene mer oversiktlige, og sette en klarere rettslig ramme for hvilke noteopplysninger som kreves, også for utviklingen av god kommunal regnskapsskikk.
Departementet foreslår derfor utfyllende forskriftsregler om hvilke noter som årsregnskapet skal

inneholde.

Det foreslås flere endringer i notekravene som etter departementets vurdering gjør informasjonen i notene mer relevant. For eksempel er kravene til spesifisering av endringer i arbeidskapitalen og kapitalkonto endret og forenklet. Departementet foreslår også enkelte nye krav. For eksempel innebærer forslaget at det i en ny note om utlån skal opplyses om hvem kommunen har gitt lån til, slik det også skal opplyses om hvem kommunen har stilt garantier for.

KS har i sitt høringssvar gitt innspill til enkelte av departementets forslag til endringer. Disse innspillene dreier seg om presiseringer av teksten slik at hensikt og formål kommer klarere frem. Færder kommune støtte innspillene fra KS vedrørende forskriftens bestemmelser til noter.

Forskriftens § 5-12 punkt i) angir krav til noteopplysning vedrørende kommunens lån:

For lån skal det opplyses om hvor mye som er knyttet til henholdsvis egne investeringer, andres investeringer, innfrielse av kausjoner og videreutlån. Leieforpliktelser knyttet til varige driftsmidler som er balanseført skal spesifiseres hvis leieavtalen er vesentlig. Det skal også opplyses om gjennomsnittlig løpetid og rente. Det skal i tillegg opplyses om verdien på lån som forfaller og må refinansieres i det året som regnskapet legges fram.

Mange kommuner tar opp få store samlelån til finansiering av investeringer og ikke mindre enkeltån. Låneopptak til andres investeringer inngår derfor i kommunenes samlelån og vil være utfordrende å spesifisere i note med en andel lån til andres investeringer bakover i tid.

Til opplysning kan vi nevne at forskriftens § 5-12 avsnitt q) har falt ut av oppstillingen og bør korrigeres.

Tidsfrister for oversendelse av økonomiplanen og årsbudsjettet mv.

Den nye kommuneloven viderefører at økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen skal oversendes til departementet, og at fristen for dette fastsettes i forskrift, jf. ny lov § 14-3.

Departementet foreslår at *økonomiplanen* og *årsbudsjettet* med tilhørende dokumenter skal oversendes fra kommunen til departementet (fylkesmannen) snarest mulig, og senest 30 dager etter vedtaket, jf. forslaget § 6-1. Forslaget bygger på at det kan variere noe når økonomiplanen og årsbudsjettet blir vedtatt, og at siste frist for oversendelse bør løpe fra vedtakstidspunktet og ikke fra 31.12.

Departementet foreslår at *årsregnskapet* og *årsberetningen* med tilhørende dokumenter skal oversendes fra kommunen til departementet (fylkesmannen) snarest mulig, og senest 30 dager etter vedtaket, jf. forslaget § 6-1. Dette tilsvarer dagens regler.

Færder kommune har ingen bemerkninger til dette.

Særlige regler for kommunale foretak og interkommunale samarbeid

Interkommunale samarbeid som er organisert etter gjeldende kommunelov §27 har en frist på fire år til å omdanne seg til interkommunal politisk råd eller kommunalt oppgavefellesskap jfr ny kommunelov §31-2. § 27 samarbeid som ikke er eget rettssubjekt skal iht ny kommunelov og ny budsjett og regnskapsforskrift utarbeide eget årsregnskap, selv om dette ikke har vært praktisert

tidligere med unntak av samarbeid som defineres som små (dvs brutto driftsinntekter mindre enn 5 mill. kr)

Færder kommune er ikke vertskommune for § 27 samarbeider som innebærer utarbeidelse av eget årsregnskap.

Konklusjon
Færder kommune støtter i all hovedsak de foreslåtte endringer som følger av forslag om innføring av ny budsjett og regnskapsforskrift.