

Kommunal regnskapsstandard nr 3 – Foreløpig standard (F)



Foreløpig standard fastsatt av styret i Foreningen for GKRS 20.04.2012, med endringer 18.09.2013, 08.05.2014 og 18.12.2014. Denne standarden erstatter KRS nr. 3 (F) fastsatt av styret 23.01.2003.

Lån – Opptak, avdrag og refinansiering

1. INNLEDNING OG BAKGRUNN

1. Økonomibestemmelsene i kommuneloven bygger på prinsippet om at løpende utgifter skal finansieres av løpende inntekter, jf. formuesbevaringsprinsippet slik det er omtalt i notatet "Kommuneregnskapet – rammeverk og grunnleggende prinsipper". Hensynet bak denne grensedragningen er at kommuner og fylkeskommuner ikke skal legge seg på et høyere aktivitetsnivå i den løpende driften enn det som kan finansieres av løpende inntekter. Begrensningene i kommunenes låneadgang er begrunnet i det finansielle ansvarsprinsipp. Gjennom krav til årlige avdrag fordeles nedbetalingen av investeringer over flere år. Avdrag på lån knyttet til investeringer, vil således være å regne som løpende utgifter, og vil som hovedregel være driftsutgifter som skal dekkes innenfor balansekravet. Under visse vilkår vil avdrag likevel kunne føres i investeringsregnskapet uten at det kommer i konflikt med formuesbevaringsprinsippet.
2. I standarden brukes benevnelsen "kommuner" om både kommuner og fylkeskommuner.

1.1 Avgrensning av virkeområde

1. Standarden omhandler avdrag på lån knyttet til investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler etter kommuneloven § 50 nr. 1 og avdrag på lån knyttet til konverteringer og til innfrielse av garantiansvar etter kommuneloven § 50 nr. 2. Videre omhandler standarden avdrag på lån til videre utlån og forskottering etter kommuneloven § 50 nr. 6. Standarden omhandler også refinansiering av slike lån og regnskapsføring av låneopptak.
2. Kommuner kan ta opp lån til lånefond som fordeles til den egentlige låntaker innenfor kommunen som juridisk person, dvs. kommunen selv og kommunale foretak. Utlån til andre regnskapsføres i kommunens bevilgningsregnskap. Standarden omhandler anvendelse av prinsippene for regnskapsføring av opptak, avdrag og refinansiering av lån ved bruk av lånefond.

3. Standarden omhandler også likviditetslån etter kommuneloven § 50 nr. 5.
4. Standarden omhandler ikke beregning av minste tillatte låneavdrag etter kommuneloven § 50 nr. 7.

2. REGELVERK

1. Det følger av forskrift om årsregnskap og årsberetning (regnskapsforskriften) § 3 andre ledd at driftsregnskapet skal omfatte anvendelse av løpende inntekter og innbetalinger i året eller fra tidligere regnskapsår. Investeringsregnskapet skal i henhold til § 3 tredje ledd omfatte tiltak av investeringsmessig karakter m.v. dekket inn ved nærmere angitte inntekter og innbetalinger. Bestemmelsene åpner for at avdrag på lån kan regnskapsføres både i driftsregnskapet og investeringsregnskapet.
2. Kommunene kan i henhold til kommuneloven § 50 nr. 1 ta opp lån, herunder byggelån, for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk. Kommunene kan etter kommuneloven § 50 nr. 2 også ta opp lån for å konvertere eldre lånegjeld og for å innfri garantiansvar. Videre kan kommunene ta opp lån for videre utlån, samt til forskottering når det er gjort avtale om full refusjon, jf. kommuneloven § 50 nr. 6.
3. Kommuneloven § 50 nr. 7 a) fastsetter at kommunenes samlede lånegjeld etter § 50 nr. 1 og nr. 2 skal avdras med like årlig avdrag. Med samlet lånegjeld etter § 50 nr. 1 og nr. 2 menes summen av ordinære lån knyttet til investeringer, konverteringer og lån til innfrielse av garantiansvar. Kravet om like årlige avdrag innebærer at lånegjelden knyttet til investeringer skal avdras «jevnt» og «planmessig», jf. Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) kapittel 9.4.7. Det er videre fastsatt at gjenstående løpetid for kommunens samlede gjeldsbyrde ikke kan overstige den veide levetiden for kommunens anleggsmidler ved siste årsskifte. Denne regelen bestemmer størrelsen på kommunens minimumsavdrag.
4. Mottatte avdrag på utlån eller refusjoner av gitte forskotteringer etter kommuneloven § 50 nr. 6 skal uavkortet nyttes til nedbetaling eller innfrielse av innlån til kommunen, jf. kommuneloven § 50 nr. 7 b). Med innlån menes her kommunens innlån generelt og ikke nødvendigvis det aktuelle innlån disposisjonen knytter seg til. Det kan likevel være vilkår knyttet til kommunens innlån som begrenser handlefriheten etter kommuneloven § 50 nr. 7 b).
5. Etter kommuneloven § 50 nr. 5 kan kommunene ta opp likviditetslån eller inngå avtale om likviditetstrekkrettighet. Likviditetslån og likviditetstrekkrettigheter har som formål å utligne tidsforskyvninger mellom innbetalinger til kommunen og kommunens utbetalinger, og knytter seg derfor ikke til finansiering av bestemte anskaffelser, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) kap. 9.4.5.
6. Kommunene kan ta opp lån til eget lånefond, jf. kommuneloven § 50 nr. 8. De øvrige bestemmelsene i kommuneloven § 50 gjelder også ved bruk av lånefond.

Det skal settes opp og føres særskilt bevilgningsregnskap og balanseregnskap for lånefondet, jf. regnskapsforskriften § 6.

3. DRØFTELSE

3.1 Regnskapsføring av låneopptak og bruk av lån

1. Regnskapsføring av låneopptak i kommunens balanseregnskap skal skje på transaksjonstidspunktet, det vil si på det tidspunkt det oppstår en gjeldsforpliktelse for kommunen overfor kreditor. Dette vil som hovedregel være på tidspunktet for likviditetsoverføringen
2. Kun den delen av opptatte lån som faktisk er brukt til finansiering av investeringer i regnskapsåret skal regnskapsføres i investeringsregnskapet for vedkommende år, jf. regnskapsforskriften § 7 fjerde ledd. Den delen av lånet som ikke er brukt, registreres som memoriapost. Låneopptak representerer tilgang av midler for kommunen som ikke fremgår av drifts- eller investeringsregnskapet, men som utelukkende balanseføres. Bestemmelsen i regnskapsforskriften innebærer derfor et unntak fra arbeidskapitalprinsippet og anordningsprinsippet.
3. Byggelån benyttes til å finansiere utgifter i investeringsregnskapet, og vil derfor være lån etter kommuneloven § 50 nr. 1 og skal klassifiseres som langsiktig gjeld.
4. Omkostninger som påløper i forbindelse med låneopptak og refinansiering av lån (gebyrer, provisjoner mv.) vil alltid innebære en anvendelse av økonomiske midler. Slike omkostninger regnskapsføres som finansutgifter i driftsregnskapet.. Over- og underkurs ved opptak av lån regnskapsføres i samsvar med KRS nr. 2 punkt 2.2.

3.2 Tidspunkt for regnskapsføring av avdrag på og innløsning av lån

1. Avdrag på lån knyttet til investeringer m.v. innebærer anvendelse av midler og skal derfor etter arbeidskapitalprinsippet regnskapsføres i drifts- eller investeringsregnskapet.
2. Avdrag på kommunale innlån skal etter anordningsprinsippet utgiftsføres på transaksjonstidspunktet, dvs. på det tidspunkt kommunens gjeldsforpliktelse overfor kreditor faktisk reduseres. Utgiftsført avdrag må likevel minst tilsvare minimumsavdrag etter kommuneloven § 50 nr. 7 a), jf. drøftelsen i avsnitt 3.3. nedenfor.
3. Ved forskuddsbetaling i forhold til avtalt tilbakebetalingsplan, samt innløsning av kommunale innlån, regnskapsføres forskuddsbetalingen eller innløsningen det året likviditetsoverføringen finner sted.
4. Ved vesentlige endringer i de kontraktsmessige vilkårene i en låneavtale, f.eks. vesentlig endring i avdrags- og/eller rentevilkårene, skal lånet føres ut av balansen og ny gjeld balanseføres. Utgifter/inntekter og tap/gevinst knyttet til endring av avtalen regnskapsføres i endringsåret.

3.3 Avdrag på lån etter kommuneloven § 50 nr. 1 og 2

1. Avdrag på lån knyttet til investeringer m.v. skal som hovedregel føres i driftsregnskapet. Avdragene skal skje jevnt og planmessig og kan derfor karakteriseres som løpende utgifter.
2. Driftsregnskapet skal minst belastes med avdragsutgifter tilsvarende minimumsavdraget. Avdragsbestemmelsene i kommuneloven er knyttet til kommunens samlede lånegjeld etter kommuneloven § 50 nr. 1 og 2, og ikke til det enkelte lån. Kommunen kan betale mer enn planlagt for ett av sine lån, men mindre enn planlagt for andre lån. Avdrag tilsvarende minimumsavdraget skal regnskapsføres i driftsregnskapet uavhengig om det betales mer eller mindre enn planlagt for det enkelte lån.
3. En kommune kan betale mer i avdrag enn kravet til minimumsavdrag. Også avdragsutgifter utover minimumsavdrag er som hovedregel driftsutgifter. Avdragsbetaling eller innfrielse av langsiktig gjeld utover minimumsavdraget regnskapsføres imidlertid i investeringsregnskapet dersom avdragene finansieres av inntekter i investeringsregnskapet. Avdrag utover minimumsavdrag regnskapsføres i driftsregnskapet med mindre det er budsjettet i investeringsbudsjettet.
4. Betales mindre avdrag enn reglene om minimumsavdrag i kommuneloven § 50 nr. 7 a) tilsier, skal manglende beløp utgiftsføres som avdragsutgift med motpost kortsiktig gjeld. For å unngå at total gjeld viser et for høyt beløp skal langsiktig gjeld i slike tilfeller reduseres med tilsvarende beløp. Slike utgiftsførte ubetalte avdrag skal benyttes til betaling av avdrag, til å redusere opptatt beløp ved låneopptak eller ved refinansiering av lån.

3.4 Avdrag på lån etter kommuneloven § 50 nr. 6

1. Avdragsbestemmelsene for lån til videre utlån og forskotteringer innebærer at mottatte avdrag på utlån og refusjoner av gitte forskotteringer uavkortet skal nyttes til nedbetaling eller innfrielse av innlån til kommunen. Det følger av regnskapsforskriften § 3 tredje ledd nr. 7 at slike mottatte avdrag og refusjoner skal regnskapsføres i investeringsregnskapet. Dette innebærer at også kommunens avdrag på innlån etter avdragsbestemmelsen i kommuneloven § 50 nr. 7 b) skal regnskapsføres i investeringsregnskapet.
2. Kommuneloven § 50 nr. 7 b) reserverer inntekter fra mottatte avdrag på utlån og refusjoner fra forskotteringer til nedbetaling av kommunens innlån. Dersom kommunen **ikke benytter alle** mottatte avdrag og refusjoner **til å betale avdrag på kommunens innlån i investeringsregnskapet**, skal derfor det overskytende beløpet avsettes til bundet investeringsfond. Dette fondet kan anvendes til å dekke avdrag på og innfrielse av innlån, til å redusere opptatt beløp ved låneopptak eller ved refinansiering av lån.

3.5 Refinansiering av lån

1. Kommuner kan etter kommuneloven § 50 nr. 2 ta opp lån for å konvertere eldre lånegjeld. Konvertering av eldre lånegjeld omtales også som refinansiering av lån. Slik refinansiering innebærer at kommunen opptar et nytt lån som benyttes til innfrielse av ett eller flere eldre lån. Refinansiering innebærer at kommunen foretar et låneopptak som benyttes til innfrielse av eldre lånegjeld, men innebærer ingen endring i kommunens samlede lånegjeld. Refinansiering kjennetegnes ved at intensjonen med disposisjonene er å konvertere eldre lånegjeld og at det er sammenheng i transaksjonen, herunder at låneopptaket gjennomføres uten at det går unødig tid mellom innløsning og låneopptak utover det som er nødvendig for å gjennomføre transaksjonene. Refinansiering medfører som hovedregel ingen endring i kommunens arbeidskapital, og skal derfor ikke regnskapsføres i kommunens drifts- eller investeringsregnskap, kun i balansen. Bokført verdi av langsiktig gjeld i balansen skal ikke endres.
2. I forbindelse med refinansiering av lån kan kommunen finne det hensiktsmessig at pålydende på det nye lånet avviker fra de lånene som refinansieres. Dette gjøres gjerne med bakgrunn i vedtatte låneopptak og budsjetterte avdrag på lån. Slike justeringer av lånegjelden anses som opptak av nye lån som regnskapsføres iht. punkt 3.1, og/eller avdrag på lån som regnskapsføres iht. punkt 3.3 eller 3.4.
3. Innløsning og opptak av nytt lån som ikke regnes som refinansiering etter punkt 1 regnskapsføres som to separate transaksjoner. Innfrielsen regnskapsføres som avdrag iht. punkt 3.3 eller 3.4. Låneopptaket må vedtas i samsvar med kommuneloven § 50 og regnskapsføres i henhold til punkt 3.1.

3.6 Likviditetslån og likviditetstrekkrettighet

1. Likviditetslån og benyttet likviditetstrekkrettighet skal i henhold til KRS nr. 1 "Klassifisering av anleggsmidler, omløpsmidler, langsiktig og kortsiktig gjeld" klassifiseres som kortsiktig gjeld. Det følger dermed av arbeidskapitalprinsippet at opptak av likviditetslån eller benyttelse av trekkrettighet kun regnskapsføres i balansen. Tilsvarende vil også oppgjør eller innfrielse av slike lån kun regnskapsføres i balansen.

3.7 Spesielle hensyn ved bruk av lånefond

1. Lånefond er en del av kommunen som juridisk person. Det avlegges eget bevilgningsregnskap og balanseregnskap for fondet. Lånefondet er et regnskapsmessig mellomledd mellom de eksterne långivere og den egentlige låntaker. Lånefondet kan bare låne ut internt, dvs. innenfor kommunen som juridisk person. Utlån til låntakere utenfor kommunen som juridisk person skal regnskapsføres i kommunens bevilgningsregnskap. Innenfor disse rammene skal lånefondets regnskap avlegges i samsvar med de kommunale regnskapsprinsippene. Så lenge ikke annet fremkommer i dette avsnittet, vil prinsippene i denne standarden også gjelde dersom kommunen har lånefond.

2. Lånefondet inntektsfører lån i sitt bevilgningsregnskap på transaksjonstidspunktet, det vil si på det tidspunkt det oppstår en gjeldsforpliktelse for kommunen overfor kreditor, jf. punkt 3.1 nr. 1. Unntaket fra anordningsprinsippet i regnskapsforskriften § 7 fjerde ledd, som innebærer at kun den delen av lånet som faktisk er brukt til finansiering av investeringer inntektsføres i investeringsregnskapet, gjelder ikke for lånefondets bevilgningsregnskap. Dette siden investeringene regnskapsføres i kommunens investeringsregnskap. Lånefondets regnskap vil følgelig ikke ha memoriakonto for ubrukte lånemidler.
3. Kommunen foretar opptak av lån til investeringer gjennom lånefondet. Kommunen kan enten regnskapsføre låneopptak fra fondet i henhold til vedtatt låneopptak eller i takt med faktisk bruk av lån. Regnskapsføring av låneopptak fra lånefondet forutsetter at lånefondet har foretatt tilstrekkelige låneopptak og at det har skjedd en likviditetsoverføring fra långiver til lånefondet.
4. Reglene om beregning og betaling av minimumsavdrag i kommuneloven § 50 nr. 7 a) gjelder kommunen som juridisk person og vil være uavhengig av om kommunen har lånefond eller ikke. Lånefondets eksterne lånegjeld skal følgelig medtas ved beregning av minimumsavdraget. Kravet til budsjettbalanse i kommuneloven § 46 nr. 6 innebærer at kommunens driftsregnskap som minimum skal belastes med avdragsutgifter tilsvarende minimumsavdraget, jf. punkt 3.3 nr. 2 og nr. 4. Ved bruk av lånefond ivaretas dette ved at et tilsvarende beløp inntektsføres som interne avdrag i lånefondets bevilgningsregnskap med tilsvarende utgiftsføring i driftsregnskapet til kommunen og eventuelle kommunale foretak.
5. Dersom kommunens mottatte avdrag på utlån og refusjoner av gitte forskotteringer overstiger kommunens avdrag på innlån etter kommuneloven § 50 nr. 6 skal det overskytende beløpet avsettes til bundet investeringsfond, jf. drøftelsen i punkt 3.4 nr. 2. Også innlån til videre utlån og forskotteringer kan foretas via lånefond. Derfor kan det bundne investeringsfondet også anvendes til å dekke avdrag på og innfrielse av innlån fra lånefond.

4. ANBEFALING

1. Regnskapsføring av låneopptak i kommunens balanseregnskap skal skje på det tidspunkt det oppstår en gjeldsforpliktelse for kommunen overfor kreditor.
2. Driftsregnskapet skal minst belastes med avdragsutgifter tilsvarende minimumsavdraget.
3. Avdrag på lån for den samlede lånegjelden etter kommuneloven § 50 nr. 1 og 2, utover minimumsavdraget, regnskapsføres i driftsregnskapet med mindre det er budsjettet i investeringsbudsjettet.
4. Avdrag på lån til videre utlån og forskotteringer regnskapsføres i investeringsregnskapet. Dersom kommunen faktisk betaler mindre avdrag på slike innlån enn mottatte avdrag og refusjoner skulle tilsi, skal det overskytende beløpet avsettes til bundet investeringsfond.

5. Refinansiering av lån regnskapsføres kun i balansen og ikke i kommunens drifts- eller investeringsregnskap. Justeringer av lånegjelden som gjennomføres i forbindelse med refinansiering regnskapsføres som opptak av nye lån og/eller avdrag på lån.