



Høringsinstanser iht. liste

HØRING – KOMMUNEREGNSKAPET - RAMMEVERK OG GRUNNLEGGENDE PRINSIPPER

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) sender med dette revidert rammeverk for kommuneregnskapet på høring.

Rammeverk for kommuneregnskapet er nå revidert i forbindelse med ny kommunelov. I tillegg er det er 10 år siden rammeverksnotatene ble fastsatt i 2011, noe som også tilsier behov for en revisjon. Ny kommunelov innebærer ingen vesentlige endringer i det kommunale regnskapssystemet. Kommuneregnskapet er fremdeles et finansielt og bevilgningsorientert regnskap, med fokus på betalbare størrelser. Det meste av innholdet i de tidligere rammeverksnotatene er derfor videreført, og det er få materielle endringer.

De tidligere rammeverksnotatene besto av fire notater. For blant annet å gjøre rammeverket lettere tilgjengelig for leserne, er rammeverket nå betydelig omredigert. Omredigeringen innebærer at de fire notatene er erstattet av ett dokument bestående av tre deler:

- A. Rammeverk og grunnleggende prinsipper
- B. Den kommunale regnskapsmodellen
- C. Transaksjonstidspunktet

Del A beskriver forutsetninger for og formål med kommuneregnskapet, de grunnleggende kommunale regnskapsprinsippene og metoder for måling. Del B går mer i dybden og beskriver kommuneregnskapets oppbygging og sammenhenger. Del C beskriver nærmere transaksjonstidspunktet, dvs. tidspunktet for regnskapsføring av ulike utgifter og inntekter.

Formål med rammeverket

Rammeverket skal gi en overordnet beskrivelse av kommuneregnskapet og det faglige fundamentet for dette. Dette gir rammene for utvikling av løsninger på praktiske regnskapsspørsmål. Rammeverket er grunnlaget for standardsetting, og er retningsgivende for hvordan regnskapsstandarder skal forstås og anvendes. Rammeverket gir også grunnlag for løsninger på praktiske regnskapsspørsmål der det ikke er utviklet god kommunal regnskapsskikk. På den måten skal rammeverket bidra til å øke kvaliteten på regnskapet.

Premisser for rammeverket

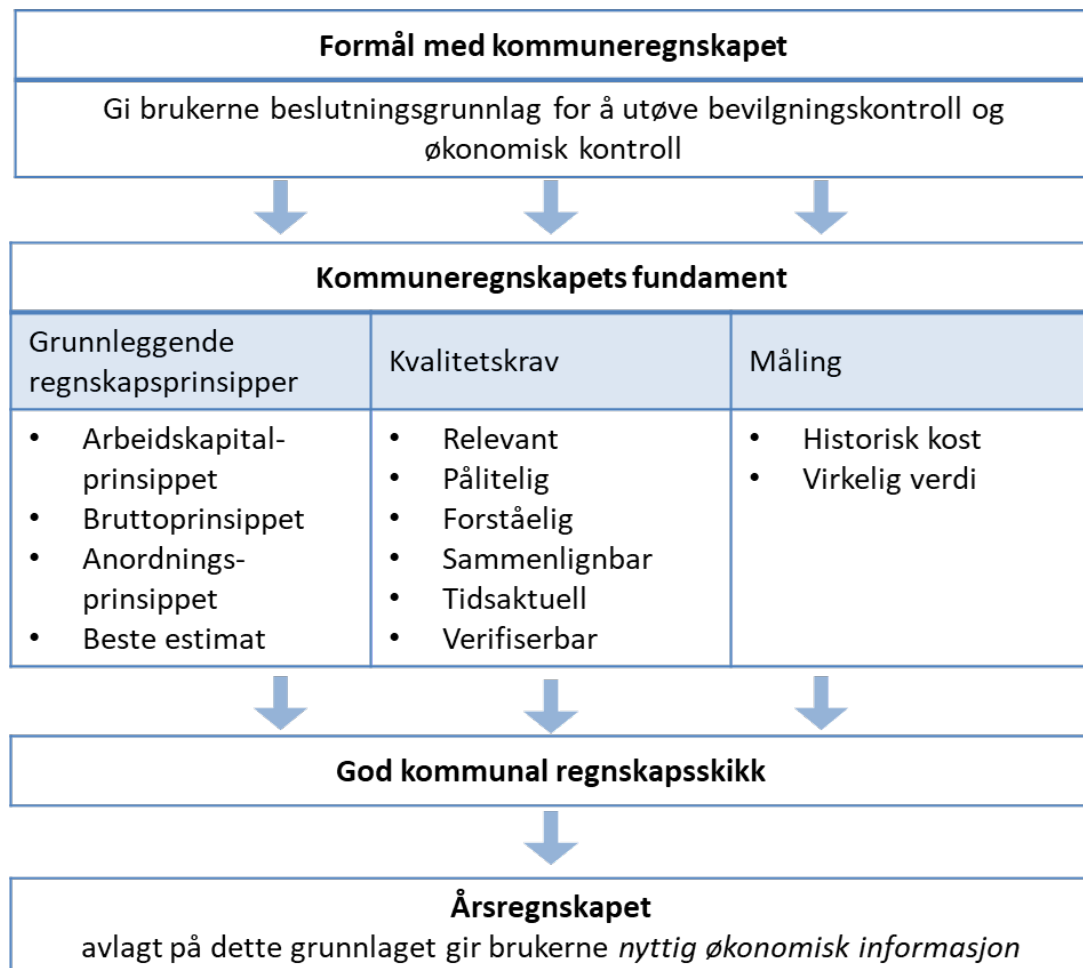
Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide årsregnskap i samsvar med bestemmelser gitt i kommuneloven kapittel 14 og forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. (budsjett- og regnskapsforskriften). Rammeverket beskriver det kommunale regnskapssystemet innenfor de rammene lov og forskrift setter. Foruten selve regnskapsbestemmelsene, vil de øvrige bestemmelsene som regulerer økonomiforvaltningen i kommunene og de hensyn som ligger til grunn for disse, gi sentrale føringer for rammeverket.

Sentrale punkter i høringsutkastet

a) Formålet med regnskapet

Det overordnede formålet med regnskapet er å gi brukerne nyttig økonomisk informasjon. Det oppdaterte rammeverket legger til grunn at hovedformålet med kommuneregnskapet er å gi de folkevalgte et beslutningsgrunnlag for å utøve bevilgningskontroll og økonomisk kontroll. I tillegg beskrives en rekke oppgaver som har dannet grunnlag for utforming av det kommunale budsjett- og regnskapssystemet. Oppgavene omfatter både det å gi folkevalgte grunnlag for å ivareta kommunens økonomiske handleevne, dvs. økonomisk kontroll, og for å utøve kontroll med bruken av kommunens midler, dvs. bevilgningskontroll.

Som illustrert i figuren nedenfor (se figur 1 i kapittel 1 i rammeverket) skal et kommuneregnskap avgitt med bakgrunn i dette formålet og i henhold til kommuneregnskapets fundament, i form av regnskapsprinsipper, kvalitetskrav og målemetoder, samt god kommunal regnskapsskikk gi regnskapsbrukerne nyttig økonomisk informasjon.



b) Grunnleggende regnskapsprinsipper for kommuneregnskapet

Kommuneloven § 14-6 fastsetter de grunnleggende regnskapsprinsippene for kommuneregnskapet. Disse er i rammeverket betegnet som:

- Arbeidskapitalprinsippet
- Brutto prinsippet
- Anordningsprinsippet
- Beste estimat

Rammeverksnotatene inkluderte tidligere også forsiktighetsprinsippet som et grunnleggende kommunalt regnskapsprinsipp. Det oppdaterte rammeverket begrenser imidlertid regnskapsprinsippene til de som følger av kommuneloven. Innholdet i forsiktighetsprinsippet, dvs. reglene om måling av omløpsmidler til laveste av anskaffelseskost og virkelig verdi, måling av kortsiktig gjeld til høyeste av opptakskost og virkelig verdi og nedskrivning av anleggsmidler som har vært gjenstand for varig verdifall, er imidlertid videreført gjennom målingsreglene i budsjett- og regnskapsforskriften. Det ligger derfor ingen praktisk endring for regnskapet at forsiktighetsprinsippet ikke lenger er definert som et grunnleggende regnskapsprinsipp.

c) Begrepene tilgang og bruk av midler

Tilgang og bruk av midler er sentrale begreper i kommuneregnskapet. Blant annet i beskrivelsen av de grunnleggende regnskapsprinsippene. I rammeverket er det lagt til grunn at innholdet i begrepene kan være forskjellig avhengig av hvilken sammenheng de brukes i. Dette er illustrert i tabell 2 i delkapittel 4.1 i rammeverket.

Arbeidskapitalprinsippet innebærer at all tilgang og bruk av midler i året skal framgå av driftsregnskapet eller investeringsregnskapet. Det innebærer at alle endringer i arbeidskapitalen enten må føres i driftsregnskapet eller i investeringsregnskapet. Rammeverket legger til grunn at tilgang og bruk av midler i denne sammenhengen omfatter de transaksjoner og andre hendelser som innebærer endringer i kommunens arbeidskapital. Dette omfatter foruten utgifter og inntekter også urealisert tap på kommunens omløpsmidler og kortsiktige gjeld som følge av målingsreglene samt reversering av urealiserte tap. En slik forståelse er i samsvar med forarbeidene til kommuneloven, og er også tidligere lagt til grunn i rammeverksnotatene.

I tilknytning til bruttoprinsippet og kommunelovens bestemmelser om budsjettbalanse, vil begrepene tilgang og bruk av midler også omfatte egenkapitaldisposisjonene, herunder bruk av og avsetning til fond.

d) Flerårige tilskudd

De tidligere rammeverksnotatene kunne forstås slik at flerårige tilskudd under visse omstendigheter skulle regnskapsføres når de ble vedtatt. Kommunelovutvalget la til grunn at anordningsprinsippet skal forstås slik at flerårige tilskudd utgiftsføres etter hvert som tilskuddene overføres til mottaker, slik at de årlige tilskuddene kan finansieres over de budsjettårene som tilskuddet løper.

I omtalen av anordningsprinsippet i del A i høringsutkastet (avsnitt 4.1.3) er dette generalisert slik at forpliktelser til å gjennomføre ensidige transaksjoner som kommunen pålegger seg selv, gjennom bevilgninger eller med hjemmel i bevilgninger gitt av kommunestyret, vil være knyttet til den regnskapsperioden eller det budsjettåret vedtaket gjelder for, og dermed ikke vil være kjent før denne perioden er inntruffet. Flerårige tilskudd er videre omtalt i del C avsnitt 13.1.1 om tilskudd til andres aktiviteter.

e) Usikre forpliktelser

I det oppdaterte rammeverket er beskrivelsen av usikre forpliktelser endret slik at det skal komme klarere frem hvilke typer forpliktelser det er aktuelt å vurdere regnskapsføring av, jf. del C delkapittel 13.2. Det legges til grunn at hendelser som skaper usikre forpliktelser i kommuneregnskapet vil være kommunal aktivitet som påfører kommunen en forpliktelse uten at dette har vært i kommunens hensikt. Det typiske eksemplet på en usikker forpliktelse er et (rettslig) erstatningsansvar. Eventuell betydning for reguleringen av usikre forpliktelser i *KRS nr. 7 Usikre forpliktelser, betingede eiendeler og hendelser etter balansedagen*, vil bli vurdert.

Høringsfrist

Høringsinstansene og andre interessenter inviteres til å sende sine høringskommentarer innen **28. mai 2021** til:

e-post til gkrs@nkrf.no

Med vennlig hilsen
Foreningen for god kommunal regnskapsskikk

Knut Erik Lie
Utredningsleder

Høringsinstanser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Barne- og familiedepartementet
KS
Norges kemner og kommuneøkonomers forbund
Norges Kommunerevisorforbund

Kommuner
Fylkeskommuner
Revisorer av kommuner og fylkeskommuner
Fylkesmennene

Handelshøyskolen BI
Høgskolen i Innlandet
Høgskolen i Molde
Høgskulen på Vestlandet
Høgskulen i Volda
Høgskolen i Østfold
Nord universitet
Norges Handelshøyskole
NTNU
OsloMet - Storbyuniversitetet
UiT Norges arktiske universitet
Universitetet i Agder
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Sørøst-Norge

Finansdepartementet
Finanstilsynet
Norges Bank
Riksrevisjonen
Statistisk Sentralbyrå

Akademikerne
Den norske revisorforening
Delta
Den Norske Advokatforening
Econa
Fagforbundet
Finans Norge
Finansieringsselskapenes forening
KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
KLP
Kommunalbanken AS
KS Bedrift
Norske finansanalytikerens forening
Næringslivets hovedorganisasjon
Oslo Børs
Regnskap Norge
Sparebankforeningen i Norge

DiBkunnskap AS
Evry
Framsikt AS
Sticos AS
Visma
Xledger Offentlig AS