

FORENINGEN FOR GOD KOMMUNAL REGNSKAPSSKIKK

Postboks 135
4662 Kristiansand



Kommunal-og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Kristiansand 06. januar 2006

BEHANDLING AV LIKVIDITETSRESERVEN – NØDVENDIGE FORSKRIFTSENDRINGER

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk har drøftet problemstillinger knyttet til "behandling av likviditetsreserven".

Mange kommuner har negativ likviditetsreserve i balansen. Dette påvirker informasjonen kommunene gir om sin økonomiske stilling.

Foreningen har i eget vedlegg vurdert om likviditetsreserven må opprettholdes og vurdert behovet for en egen standard om likviditetsreserven. Foreningen foreslår i dette vedlegget at konti for likviditetsreserven avvikles. Dette foreslås gjennomført ved at føringer mot likviditetsreserven som skyldes prinsippendringer overføres til en ny egenkapitalkonto "regnskapsprinsippendringer ført mot egenkapitalen". Resterende del av likviditetsreserven foreslås slått sammen med drifts- og investeringsfond, da denne delen av likviditetsreserven i hovedsak har samme funksjon og brukes på samme måte som de øvrige fondene.

Sentrale konklusjoner i foreningens behandling av denne saken er;

- Det vurderes ikke nødvendig å utarbeide egen standard om likviditetsreserven.
- Føringer på konto likviditetsreserven som skyldes prinsippendringer, foreslås overført til en egen konto for "regnskapsprinsippendringer ført mot egenkapitalen" eventuelt også med underkonti.
- Gjenværende del av likviditetsreserven – både likviditetsreserve drift og likviditetsreserve investering – slås sammen med hhv ubundne driftsfond eller ubundne investeringsfond eller overføres til underskudd drift eller udekket investering.
- Etter opprydding skal likviditetsreserve ikke forekomme, dvs alle kommuner må eventuelt dekke opp denne dersom den er mindre enn 0. Negative likviditetsreserver kan forekomme dersom kommuner har brukt penger som skulle vært nytt til andre formål.
- Tidsfrister for gjennomføringen må følge av endringer i regnskapsforskriften.
- Nødvendige forskriftsendringer som følge av utskilling av prinsippendringer og endringer i sammensetningen av egenkapitalen avventes fra KRD.
- Nåværende praksis med mellomfinansiering for eksempel "bruk av likviditetsreserve" i påvente av låneopptak, salg av anleggsmidler er ikke i

FORENINGEN FOR GOD KOMMUNAL REGNSKAPSSKIKK

Postboks 135

4662 Kristiansand

samsvar med regelverket. Manglende finansiering i investeringsregnskapet skal i framtiden alltid regnskapsføres som "udekket". Dette vil gjelde både "reelle" forhold som for eksempel overskridelser, men også andre forhold som skyldes for eksempel forseringer, forsinkelser osv. Informasjon om "reelle" avvik (overskridelser/besparelser på enkeltprosjekter som ikke skyldes tidsforskyvninger) foreslås gitt som noteinformasjon.

Behandlingen av saken er drøftet i styret for foreningen GKRS i sak 36 – 2005 og styrets vedtak ble:

"Styret vedtok å sende brev til KRD m/drøftingsnotat om behandling av likviditetsreserven. Lengre artikkel om behandling av likviditetsreserven legges ut på foreningen GKRS hjemmeside".

For foreningen for god kommunal regnskapsskikk

Jon Ivar Stakkeland
Utredningsleder

Vedlegg: Behandling av likviditetsreserven

Vedlegg Brev til KRD

Behandling av Likviditetsreserven



Kristiansand 06.januar 2006

1. Innledning og bakgrunn

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har registrert at mange kommuner har negativ likviditetsreserve i balansen og at dette påvirker informasjonen kommunen gir om kommunens økonomiske stilling. Foreningen har derfor vært opptatt av at spørsmålet om likviditetsreserven skal utredes. Blant annet er det reist spørsmål om negative saldoer som følge av prinsippendringene for feriepenger i 1992 skal dekkes inn. Videre er det reist spørsmål om hvordan negative saldoer som følge av andre forhold, som for eksempel såkalt "mellomfinansiering av investeringer", skal håndteres.

Likviditetsreserven er en egenkapitalpost som har sitt motstykke i omløpsmidlene. Betegnelsen likviditetsreserve gir et inntrykk av at dette er kommunes likvide beholdning som ikke har annet formål enn å være driftslikvider for å møte de løpende betalingsforpliktelser.

Likviditetsreserven er inndelt i likviditetsreserve drift og likviditetsreserve investering. Foreningen legger til grunn i henhold til uttalelser fra Kommunal- og regionaldepartementet, at likviditetsreserven er å betrakte som to egenkapitalkonti som skal håndteres som øvrige ubundne fond.(eksl prinsippendringer)

Endringer i regnskapsprinsipper er ført mot likviditetsreserven. Den største endringen var periodiseringen av feriepengene etter anordningsprinsippet fra 1992. I notat av 29.8.1994 fra NKK fremkommer det at denne prinsippendringen burde regnes inn under likviditetsreservens investeringsdel.

Senere prinsippendringer, som føring av renter i 1993, føringen av feriepenger i forbindelse med kommunenes overtakelse av landbrukskontorene i 199x, og prinsippendringene i 2001 (momskompensasjon, materialbeholdning og renter og obligasjoner) skal imidlertid være ført mot likviditetsreserve drift.

Mange kommuner og fylkeskommuner har negativ likviditetsreserve. Ved utløpet av 2004 har kommunene og fylkeskommunene en samlet negativ likviditetsreserve på omtrent 5,8 milliarder kr. Én årsak er at kommuner har "lånt" av likviditetsreserven (tidligere kontantbeholdningen) uten å senere føre dette tilbake. I realiteten har disse kommunene da brukt av andre likvider (andre fond eller ubrukte lånemidler). KOSTRA-tall viser at mange kommuner benytter likviditetsreserven aktivt, noe som tyder på at praksisen med saldering av investeringsregnskapet ved bruk av likviditetsreserven – for eksempel som mellomfinansiering i påvente av låneopptak -

fortsatt praktiseres selv om den ikke er i tråd med regelverket. En annen årsak er prinsippendringene. Det ble ikke stilt krav om at eventuell negativ likviditetsreserve skulle dekkes inn i forbindelse med prinsippendringene.

En negativ likviditetsreserve medfører en risiko for at kommunen gir misvisende informasjon om sin økonomiske stilling i egen balanse. Dersom man studerer en kommunes omløpsmidler vil man imidlertid kunne finne korrekte verdier. Man må analysere omløpsmidlenes tilhørende egenkapitalposter og ubrukte lånemidler for å finne hvor stor andel av omløpsmidlene som er faktisk tilgjengelig ikke disponert likviditetsreserve til å møte de løpende betalingsforpliktelsene. For en kommune med negativ likviditetsreserve kan realiteten være at alle omløpsmidlene (eller faktisk mer) allerede er disponert.

Eksempelvis kan det tenkes en kommune med 20 millioner på disposisjonsfond, men bare med 10 millioner i omløpsmidler. Dette forklares med at kommunen har 10 millioner i negativ likviditetsreserve. Konsekvensen av dette er at det er gjort vedtak for 20 millioner der bare 10 millioner kan realiseres med de midlene kommune har tilgjengelig. Kommunestyret eller fylkestinget kan omdisponere avsetninger til disposisjonsfond. En kommune som har en slik situasjon kan derfor rydde opp i balansen. Verre er det hvis vi i eksemplet over bytter ut disposisjonsfondet med bundet driftsfond. Da vil realiteten være at kommunen har brukt av bundne fond til ulovlige formål. Eneste mulige korrigerende blir å styrke likviditetsreserven. For en bruker av kommuneregnskapet kan det fremstå som merkelig med en balanse der kommunen rapporterer negativ likviditet med mange millioner, samtidig som det er mange millioner inntøystående på bankkonti.

Prinsippendringene, for eksempel feriepengeavsetningen i 1992, er omposteringer innenfor balansen som ikke medfører endret likviditetsmessig situasjon for kommunen, selv om kortsiktig gjeld øker og arbeidskapitalen som følge av det blir lavere. Saldoen for omløpsmidlene er upåvirket av endringen.

2 Foreningens vurderinger

Prinsippendringer – egen konto

Den regnskapsfaglige begrunnelsen for å føre prinsippendringer direkte mot egenkapitalen er blant annet at endringene ikke skal påvirke årets resultat og at regnskapene skal være sammenliknbare over tid. En prinsippendring innebærer en aksept for at et regnskapstilfelle skal behandles på en annen måte for ettertiden. I dette ligger det også at en prinsippendring ikke er en ordinær regnskapstransaksjon, men er permanent endring. Regnskapsenheten fortsetter sin virksomhet med nye verdier for egenkapitalen etter at endringen er gjennomført for å gi et riktig bilde av senere endringer i egenkapital som følge av etterfølgende perioders resultat. Det ligger generelt ingen forutsetninger ved prinsippendringer at regnskapsenheten senere skal dekke opp redusert egenkapital ved enkeltstående tiltak for å styrke egenkapitalen. Dersom dette hadde vært forutsetningen ville det vært riktig å gjennomføre prinsippendringen ved føring over resultatregnskapet og på den måten endret egenkapitalen gjennom et lavere årsresultat.

Foreningen konkluderer i KRS 5 med at virkningen av endringer i regnskapsprinsipper skal regnskapsføres direkte mot egenkapitalen, på egne konti for «endringer i regnskapsprinsipper» som ikke kommer i konflikt med grunnleggende sammenhenger i kommuneregnskapet. Foreningen konkluderer videre med at det må skilles mellom egenkapitalkonti som påvirker arbeidskapitalen og egenkapitalkonti som påvirker kapitalkonto slik at det i balansen kan etterkontrolleres at de grunnleggende sammenhengene stemmer. Virkningen av prinsippendringen innarbeides i inngående balanse for det aktuelle året endringen skal gjennomføres for. Det settes ikke krav til å omarbeide oppstillinger som omfatter tidligere år for sammenligninger, men prinsippendringer skal rapporteres i noter ved årsoppgjøret

Egne konti for endringer i regnskapsprinsipper er ikke obligatorisk etter gjeldende forskrifter for årsregnskap og rapportering. I dag inngår endringene i likviditetsreserven. Prinsippendringer har et annet innhold enn "ordinær" bruk av og avsetning til likviditetsreserven Foreningen mener derfor at disse konti bør skilles i eksternt regnskapet, og at krav om dette framkommer av forskriftene. **Foreningen foreslår at det i forskriftene fastsettes en egen konto for prinsippendringer.**

Nye egenkapitalposter for prinsippendringer blir stående til "evig tid" og vil for alltid forklare endringer i egenkapitalen som skyldes prinsippendringer. Ut ifra dette vil det også være et poeng å skille ut tidligere års prinsippendringer. Vi antar at det først og fremst er den store prinsippendringen vedrørende feriepengene i 1992 som er viktig å få med seg. Man kan derfor tenke seg at prinsippendringer før 1992 ikke tas med i utskillelsen.

Vi ser for oss at dette løses ved at det opprettes en ny egenkapitalpost i balansen som betegnes "Regnskapsprinsippendringer ført mot egenkapitalen". Hver prinsippendring skilles deretter på egen underkonto. Dette anser vi å være nødvendig av hensyn til avstemmingsproblematikk og ikke minst informasjonsverdien overfor brukere og andre lesere av kommuneregnskapet. Underkontoene kan da betegnes slik:

- " 1992 overgang til anordningsprinsippet for feriepengene"
- " 1993 overgang til anordningsprinsippet for renter"
- " 1994 overgang til anordningsprinsippet for feriepengene for landbrukskontoret"
- " 2001 overgang til anordningsprinsippet for hhv renter, materialbeholdning og momskompensasjon" samt endrede regler knyttet til obligasjoner.

Prinsippendringer – krav om inndekking?

Vi finner ikke regnskapsfaglige argumenter som støtter et krav om at kommunene skal gjennomføre en styrking av likviditetsreserven for å dekke opp en negativ saldo som oppstod etter prinsippendringen i 1992 eller senere prinsippendringer.

Dersom kommunene skal dekke negative konti som følge av prinsippendringer må dette skje ved avsetninger. For alle kommunene samlet utgjorde en månedslønn inkludert sosiale kostnader nærmere 9 mrd i 2004. En styrking av likviditetsreserven som følge av prinsippendringen for feriepenger i 1992 vil da tilsvare omtrent en månedslønn (da i 1992 verdier). Prinsippendringen vedrørende feriepenger medførte ingen likviditetsmessig eller resultatmessig belastning for kommunene. Et krav om styrking av likviditetsreserven vil medføre en reell driftsutgift for kommunen for å dekke opp et forhold som ikke medførte en tilsvarende driftsutgift den gangen forholdet oppstod. Et annet forhold er at det er vanskelig å se at det er mulig å få politisk aksept for å bruke 9 mrd (2004-verdier) av kommunenes inntekter til å styrke egenkapitalen i kommunene. Dette er en anvendelse av kommunenes driftsinntekter det vanskelig kan reises økonomisk begrunnede argumenter for.

Foreningen mener derfor at det ikke bør stilles krav om at negative konti for prinsippendringer skal dekkes inn.

”Resterende” likviditetsreserve

Vi anbefaler at prinsippendringer gjennomført siden 1992 skilles ut i egne kontoer for prinsippendringer. Etter dette vil kommunens ”resterende” likviditetsreserve fremstå med ny saldo. Denne saldoen vil utelukkende være forklart gjennom kommunens egne disposisjoner og praktisering av årlige avsetninger og bruk av likviditetsreserven.

Frem til 2000 var det et krav i forskriften om at investeringsregnskapet skulle salderes ved bruk av likviditetsreserven når det var manglende finansiering til investeringsprosjektene. Etter 2000 skal investeringsregnskapet gjøres opp med udekket eller udisponert beløp og kommunestyret skal i egen sak ta stilling til ytterligere finansiering eller disponering. Det er videre ikke anledning til å bruke likviditetsreserven som finansiering av drifts eller investeringsutgifter uten at kommunestyret har gjort vedtak om det.

Dersom saldoen på likviditetsreserven er negativ etter utskillelsen av prinsippendringene er dette fordi kommunen har postert bruk av likviditetsreserve uten at det har vært dekning for dette. Disse kommunene har i realiteten brukt av fondsmidlene sine. Disse kommunene rapporterer fondsmidler som ikke har sitt motstykke i kontanter eller andre betalingsmidler som gjør at forutsetningen for bruk av fondsmidlene kan gjennomføres. Disse kommunene vil, om dagens ”ordinære” likviditetsreserve skal videreføres som eget fond, måtte avsette driftsinntekter eller investeringsinntekter for å styrke likviditetsbeholdningen med et beløp som minimum bringer saldoen i 0- kr.

Når den reelle saldoen for likviditetsreserven nå kommer frem etter utskillelsen av prinsippendringene på egne kontoer vil det kunne reises både regnskapsfaglige og økonomiske argumenter for å kreve en inndekking av negativ likviditetsreserve.

Trenger kommunene egen konto for likviditetsreserve?

For at en konto skal oppføres i regnskapet må den være relevant for virksomheten. Det betyr at den enten må dekke virksomhetenes eget interne behov eller

virksomhetens behov for å orientere andre brukere av regnskapet. Det betyr også at kontoene bør ha en betydning som praktisk anvendbar konto.

Saldoen på konto for likviditetsreserve forklarer ikke kommunens omløpsmidler. Den sier ikke noe om for eksempel hva kommunen har innestående i banken. Man kunne tenke seg at dette var en viktig funksjon med tanke på betegnelsen ”likviditetsreserve”. Kontoen forklarer heller ikke hva kommunen har av reelle likviditetsreserver. Foreningens vurdering er at man ved en beregning av reelle likviditetsreserver også må ta med disposisjonsfondet fordi kommunestyret har fri mulighet til å omdisponere dette. Man må i tillegg ta med udisponert overskudd fra tidligere år. I tillegg må man ta hensyn til et udekket underskudd og innestående på ubundet kapitalfond.

Forutsatt at kommunen ikke har registrert udisponert overskudd eller udekket underskudd i balansen og forutsatt at kommunen ikke har avsatt beløp til disposisjonsfondet og det ubundne kapitalfondet, uten å angi fremtidig bruk, vil likviditetsreserven vise hvor stor andel av omløpsmidlene som ikke er disponert til formål vedtatt av kommunestyret.

Kommunenes mulighet for bruk av likviditetsreserven følger reglene for bruk av fondene. Kommunene kan budsjettere med bruk av fond og likviditetsreserve når de har positiv saldo. Foreningens vurdering er at dagens generelle regler for bruk av fond dermed dekker det behovet kommunene også har med bruk av en videreført likviditetsreserve.

For mange kommuner har likviditetsreserven begrenset praktisk betydning i fremtiden. Vi mener også at funksjonene til likviditetsreserven kan løses ved bruk av andre egenkapitalkontoer.

Det er tidligere blitt foreslått å avvikle kontoen for likviditetsreserve, senest av KRD i forbindelse med revisjonen av regnskapsreglene i 1999/2000. Forslaget ble likevel ikke tatt inn ved fastsettelsen av regnskapsforskriften den 15.12.2000. Da KRD sist foreslo å innlemme likviditetsreserven i disposisjonsfondet og ubundet kapitalfond forelå ikke KRS (F) nr 5 fra foreningen for GKRS. Spørsmålet om hvordan man skulle håndtere den negative saldoeffekten av prinsippendringene tidlig på 90-tallet var derfor uavklart. Foreningen forslår at prinsippendringene skal skilles ut på egen konto. Når dette er gjort vil likviditetsreserven kunne innlemmes i henholdsvis disposisjonsfondet og ubundet kapitalfond uten at virkningen av prinsippendringene påvirker kommunens fondsbeholdninger.

De kommunene som har negativ likviditetsreserve etter korrigerende prinsippendringer har i realiteten allerede brukt av fondene sine. En innlemming av likviditetsreserven i fondene for disse kommunene vil skje gjennom en ompostering på fondskontoen og fondet vil da fremstå med riktig saldo. Kommunen blir da nødt til å foreta en gjennomgang av den vedtatte fremtidige bruken av fondet og fjerne vedtak og avsetninger til formål som ikke lenger kan gjennomføres. Alternativt må negativ likviditetsreserve overføres til udekket.

Foreningen anbefaler derfor primært at likviditetsreserven som egenkapitalkonto avvikles..

3 Oppsummering

Likviditetsreserven avvikles ved at ;

1. Prinsippendringer skilles ut fra likviditetsreserven på egen konto for "prinsippendringer" eventuelt også med underkonti
2. Resterende del av nåværende likviditetsreserve drift og likviditetsreserve investering slås sammen med hhv driftsfond eller investeringsfond eller overføres til udekket. Dersom det etter opprydding i likviditetsreserven framkommer underskudd i driftsregnskapet, må dette dekkes inn på vanlig måte.
3. Etter opprydding skal likviditetsreserve ikke forekomme
4. Nødvendige forskriftsendringer som følge av utskilling av prinsippendringer og endringer i sammensetning av egenkapitalen avventes fra KRD.
5. Dette befester at praksis med mellomfinansiering i investeringsregnskapet ikke er i tråd med regelverket.