



Kontrollutvalgets uttalelse om årsregnskapet og årsberetningen

Innledning

Kontrollutvalget skal avgis uttalelse om årsregnskapet og årsberetningen. Uttalelsen skal oversendes til kommunestyret¹ med kopi til formannskapet². Uttalelsen må foreligge før formannskapet skal avgis sin innstilling til årsregnskapet og årsberetningen.

Fra og med regnskapsåret 2020 skal kontrollutvalgets uttalelse etter kommuneloven også omfatte årsberetningen. I flere kommuner har det også tidligere fremkommet i kontrollutvalgets reglement at uttalelsen skal omfatte årsberetningen.

Det er opp til kontrollutvalget selv å bestemme hva uttalelsen skal inneholde. Hverken loven eller forskriften stiller konkrete krav til hva uttalelsen skal inneholde, utover at den skal knytte seg til forhold i årsregnskapet eller årsberetningen og tilhørende revisjonsberetning.

I det følgende drøftes hvilke momenter som kan inngå i kontrollutvalgets uttalelse, men også en del andre viktige forhold. Det er videre valgt følgende inndeling:

- Relevante bestemmelser
- Hvilke uttalelser avgis
- Hvilke dokumenter inngår
- Hvilke temaer som kan inngå i kontrollutvalgets uttalelse
- Drøfting av øvrige temaer
- Avslutning

Relevante bestemmelser

Nedenfor er kommuneloven § 14-3 inntatt i sin helhet. Bestemmelsen om at kontrollutvalget skal avgis uttalelse til årsregnskapet og årsberetningen følger av kommuneloven § 14-3 tredje ledd og er uthevet.

§ 14-3. Behandling av økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning

Økonomiplanen for de neste fire årene og årsbudsjettet for det kommende året skal vedtas før årsskiftet.

¹ Kommunestyret benyttes som en felles betegnelse på kommunestyret/fylkestinget

² Formannskapet benyttes som en felles betegnelse på formannskapet/fylkesutvalget

Årsregnskapene og årsberetningene skal vedtas senest seks måneder etter regnskapsårets slutt. Hvert årsregnskap skal behandles samtidig med tilhørende årsberetning. Vedtaket om årsregnskap skal angi hvordan et eventuelt merforbruk i driftsregnskapet skal dekkes inn.

Formannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. **Kontrollutvalget skal uttale seg til kommunestyret eller fylkestinget om årsregnskapene og årsberetningene før formannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak.** I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform innstiller kommunerådet eller fylkesrådet til vedtak.

Innstillingen til økonomiplan og årsbudsjett, med alle forslag til vedtak som foreligger, skal offentliggjøres minst 14 dager før kommunestyret eller fylkestinget behandler den. Dette gjelder ikke for innstillinger om endring i vedtatt økonomiplan eller årsbudsjett.

Økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapene, årsberetningene og saksdokumentene fra det innstillende organet skal sendes departementet til orientering. Dette gjelder også revisjonsberetningen og kontrollutvalgets uttalelser til årsregnskapene og årsberetningene. Departementet kan gi forskrift om frister for disse oversendelsene.

Nedenfor følger kravene i kommuneloven om årsregnskap og årsberetning. Kommuneloven §§ 14-6 og 14-7 er tatt med i sin helhet.

§ 14-6. Årsregnskap og bokføring

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide følgende årsregnskap:

- a) regnskap for kommunekassen eller fylkeskommunekassen
- b) regnskap for hvert kommunalt eller fylkeskommunalt foretak
- c) regnskap for annen virksomhet som er en del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt, og som skal ha eget regnskap i medhold av lov eller forskrift
- d) samlet regnskap for kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet.

Årsregnskapene skal bestå av et driftsregnskap og et investeringsregnskap. Driftsregnskapet og investeringsregnskapet skal deles inn og stilles opp på samme måte som årsbudsjettet. Årsregnskapene skal også bestå av et balanseregnskap og noteopplysninger.

Årsregnskapene skal utarbeides i samsvar med følgende grunnleggende regnskapsprinsipper:

- a) All tilgang på og bruk av midler i året skal framgå av driftsregnskapet eller investeringsregnskapet.
- b) All tilgang på og bruk av midler skal regnskapsføres brutto.
- c) Alle kjente utgifter og inntekter i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes.
- d) Hvis størrelsen på et beløp er usikkert, brukes beste estimat.

Årsregnskapene skal føres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk.

Regnskapsopplysninger skal bokføres, spesifiseres, dokumenteres og oppbevares i samsvar med bokføringsloven §§ 3 til 14.

Årsregnskapene skal avlegges senest 22. februar.

Departementet kan gi forskrift om årsregnskapene, regnskapsføringen, regnskapsavslutningen og bokføringen og unntak fra denne paragrafen.

§ 14-7. Årsberetning

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide en årsberetning for kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet. Det skal også utarbeides en egen årsberetning for hvert kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

Årsberetningene skal redegjøre for

- a) forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og om den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid
- b) vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene
- c) virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen eller innbyggerne
- d) tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard
- e) den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling
- f) hva kommunen eller fylkeskommunen gjør for å oppfylle arbeidsgivers aktivitetsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26.

Årsberetningene skal avgis senest 31. mars.

Hvilke uttalelser avgis

Kontrollutvalget skal avgis uttalelser til følgende:

- Kommunekassens årsregnskap og årsberetning
- Konsolidert årsregnskap
- Kommunale foretak (årsregnskap og årsberetning)
- Lånefondet (årsberetning kan inngå i kommunekassens årsberetning)

Som oftest vil det være hensiktsmessig med en samlet uttalelse til kommunekassens årsregnskap, konsolidert årsregnskap og årsberetning.

Kontrollutvalget avgir ikke uttalelse til politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap, med mindre revisor har avgitt revisjonsberetning.

Hvilke dokumenter inngår

Følgende dokumenter inngår ved kontrollutvalgets behandling:

- Årsregnskap m/noter
- Årsberetning
- Revisjonsberetning
- Forslag til kontrollutvalgets uttalelse

Dersom kontrollutvalget mottar et nummerert brev samtidig med revisjonsberetningen, bør brevet behandles for seg i en egen sak. Innholdet i et slikt nummerert brev bør omtales i kontrollutvalgets uttalelse, dersom det har konsekvenser for behandling av årsregnskapet og årsberetningen.

Man skal være varsom med å ta med flere dokumenter enn det som er listet opp ovenfor. I så fall kan dette bidra til feil fokus på hva kontrollutvalget skal behandle. Det er ikke uvanlig at kommunen utarbeider en årsmelding eller lignende som kan gi viktig og detaljert informasjon. Det er imidlertid viktig å påpeke at kontrollutvalget skal behandle den

lovbestemte årsberetningen, der de formelle kravene til innhold følger av kommuneloven § 14-7 (se ovenfor). Imidlertid står kontrollutvalget friere enn revisor her.

Hvilke temaer som kan inngå i kontrollutvalgets uttalelse

Revisors beretning

Det bør fremkomme i uttalelsen om revisor har tatt forbehold eller har merknader i revisjonsberetningen eller har avgitt en normalberetning. I de tilfeller det ikke avgis normalberetning må uttalelsen klargjøre om kontrollutvalget mener at forbehold eller merknader bør få betydning for kommunestyret sin godkjenning. Samme gjelder dersom regnskapet etter revisors vurdering ikke bør vedtas.

Årsberetning

Det bør vurderes om de formelle kravene til årsberetning er fulgt, jf. ovenstående bestemmelse i kommuneloven § 14-7 om hva en årsberetning skal redegjøre for. Kontrollutvalget kan be revisor om en tilbakemelding om hvorvidt lovkravene er fulgt. Mindre brudd på lovkravene vil neppe bli omtalt i revisors beretning, men kan være aktuelt å ta med i kontrollutvalgets uttalelse.

Finansielle måltall mv

Hovedformålet med økonomiforvaltningen etter kommuneloven § 14-1 er å ivareta økonomisk handleevne. Kommunestyret skal selv vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi,³ og vil normalt omtale utviklingen i finansielle måltall i årsberetning, jf. kommuneloven § 14-7 punkt a).

Kontrollutvalget kan velge å kommentere utviklingen av måltallene. Det samme gjelder kommunens økonomiske situasjon som helhet, men dette må basere seg på årsberetningen og må være en nøktern vurdering fra kontrollutvalget side. Det er kommunestyret som eksempelvis har stått for alt låneopptak i en kommune og kontrollutvalget skal ikke kritisere slike disposisjoner.

I forlengelse av ovenstående kan det være et spørsmål om kontrollutvalget kan kommentere eksempelvis budsjettoverskridelser. Dette må vurderes ut fra det enkelte tilfelle. Overskridelse på investeringsprosjekter kan for eksempel være tegn på manglende budsjettjusteringer mot slutten av året, men også manglende styring. Kontrollutvalget må vurdere totaliteten før eventuelle kritiske påpekninger.

Brudd på tidsfrister

Dersom frist for avgivelse av årsregnskapet eller årsberetningen ikke følges, bør dette vurderes inntatt i kontrollutvalgets uttalelse. Særlig gjelder dette når manglende etterlevelse får konsekvenser for planlagt behandling i kommunens organer. Som regel er det kanskje kontrollutvalget som får for liten tid, og det kan eventuelt påpekes.

Konklusjon i uttalelsen

Det er formannskapet som skal avgi innstilling når det gjelder årsregnskap og årsberetning. Kontrollutvalget kan eksempelvis ha følgende avslutning i sin uttalelse:

Kontrollutvalget er ikke kjent med andre forhold, fremkommet i dialog med revisor, som kunne hatt betydning for utvalgets uttalelse.

³ Jf. kommuneloven § 14-2.

Kontrollutvalget anbefaler at kommunestyret godkjenner årsregnskapet og årsberetningen.

Drøfting av øvrige temaer

Kontrollutvalgets påse-ansvar

At kontrollutvalget har fulgt opp sitt påse-ansvar overfor regnskapsrevisor i løpet av året og eventuelt er fornøyd med revisors arbeid, kan være et argument for at kommunestyret skal få informasjon om dette ved regnskapsbehandlingen. Temaet hører ikke hjemme her. Kontrollutvalget bør rapportere på denne oppgaven i sin årsrapport og ikke i kontrollutvalgets uttalelse.

Rapportering om årlig regnskapsrevisjon fra revisor

Samtidig med kontrollutvalgets behandling av uttalelse til årsregnskapet og årsberetningen, er det ikke uvanlig at utvalget også får seg forelagt en oppsummering av utført regnskapsrevisjon for året. Her kan det fremgå funn som revisor har vurdert som ikke vesentlig for revisors beretning. Det vil være uheldig å ta med slike forhold i kontrollutvalgets uttalelse. Dette kan medføre feil fokus på hva som er vesentlige forhold, og kommunestyret kan i verste fall ta hensyn til slike forhold ved sin behandling.

Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen

Revisors frist for uttalelse om etterlevelseskontrollen er 30. juni. Dersom det er aktuelt for kontrollutvalget å rapportere til kommunestyret om resultatet av en slik kontroll, bør dette gjøres i en særskilt sak.

Avslutning

I kjølvannet av denne saken er det drøftet hvorvidt forslag til kontrollutvalgets uttalelse skal oversendes kommunedirektøren til uttalelse i forkant av kontrollutvalgets behandling. Det vises i denne forbindelse til kommuneloven § 23-5 om kommunedirektørens rett til å uttale seg og eINFO 1/2021 om angjeldende tema. Kontrollutvalgets uttalelse er ikke en rapportering til kommunestyret og er således ikke omfattet av nevnte bestemmelse.

Hvorvidt kontrollutvalgets uttalelse skal være et brev eller fremgå i en saksutskrift, er et skjønnsmessig spørsmål. Begge løsninger er praktikable.

Fastsatt av NKRFs styre 12. mars 2021.