



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
14/5490

Vår ref
14/4895-

Dato
13.03.2015

Høringsuttalelse om oppdatering av de anbefalte statlige regnskapsstandardene (SRS) og vurdering av obligatorisk bruk innenfor eksisterende ordning

Det vises til brev fra Finansdepartementet av 11. desember 2014.

Høringsbrevet med vedlegg er blitt formidlet til Arbeids- og sosialdepartementets underliggende virksomheter. Følgende virksomheter har gitt innspill til departementets høringsuttalelse: Statens Pensjonskasse, Arbeids- og velferdsetaten, Petroleumstilsynet og Statens arbeidsmiljøinstitutt. Innspillene fra underliggende virksomheter er innarbeidet i departementets hørings svar.

Både Arbeids- og sosialdepartementet og virksomhetene som har gitt innspill mener de foreslåtte endringene i SRS i all hovedsak er en forbedring sammenlignet med dagens utgave av SRS'ene.

Vi viser til vedlegget med svar på hørings spørsmålene når det gjelder synspunkter på de konkrete forslagene. Vi gjør særlig oppmerksom på merknadene knyttet til hørings spørsmål 2 Forslag til endringer i SRS 1 vedrørende oppstillingsplan for balansen og 6. Vurdering av konsekvenser av å gjøre SRS obligatorisk for virksomheter som har valgt å føre regnskapet etter andre prinsipper enn kontantprinsippet. Våre kommentarer her reflekterer noen særskilte forhold knyttet til enkelte virksomheters egenart som vi mener ikke er tilfredsstillende ivarettatt i SRS'ene. Når det gjelder de øvrige hørings spørsmålene har vi ikke vesentlige innvendinger mot de foreslåtte endringene.

Med hilsen

Karl A. Bilstad (e.f.)
ekspedisjonssjef

Ola Torvald Foss
seniorrådgiver

Vedlegg: Svar på de enkelte høringsspørsmålene

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur

Navn på høringsinstans: Arbeids- og sosialdepartementet

Vedr. høring om oppdatering av de anbefalte statlige regnskapsstandardene (SRS) og vurdering av obligatorisk bruk innenfor eksisterende ordning.

Høringsspørsmål

1. Forslag til endringer i SRS 1 vedr. oppstillingsplan for resultatregnskapet

Høringsspørsmål 1a:

Er det hensiktsmessig å samle avregning og disponering av resultatet av periodens aktiviteter i samme avsnitt i resultatregnskapsoppstillingen?

Høringssvar:

ASD mener den nye oppstillingsplanen gir en hensiktsmessig gruppering av disse regnskapslinjene under overskriften "Avregninger og disponeringer". Vi legger til grunn som en generell forutsetning at det er mulig å legge til regnskapslinjer virksomheten har behov for, slik at eksempelvis forvaltningsbedriftene kan føre opp resultatkrav fra departementet som en del av sine disponeringer.

Høringsspørsmål 1b:

Har høringsinstansene synspunkter på disse tilpasningene, eller andre merknader til resultatregnskapsoppstillingen?

Høringssvar:

Ingen merknader fra ASD.

2. Forslag til endringer i SRS 1 vedr. oppstillingsplan for balansen

Høringsspørsmål 2a:

Fremtrer avsnittet «statens kapital» som en hensiktsmessig, overordnet betegnelse på «egenkapitalen» i statlige virksomhetsregnskap?

Høringssvar:

ASD er enige i at dette er en hensiktsmessig betegnelse.

Høringsspørsmål 2b:

Er det hensiktsmessig at innskutt virksomhetskapital tas ut som obligatorisk avsnitt og regnskapslinje i oppstillingsplanen for balansen?

Høringssvar:

Under gjeldende forutsetning om at virksomheter kan legge til regnskapslinjer de har behov for, mener vi det er hensiktsmessig at regnskapslinjer som er aktuelle for kun et fåtall virksomheter tas ut som obligatoriske avsnitt og regnskapslinjer.

Høringsspørsmål 2c:

Er det hensiktsmessig at avregninger klassifiseres som del av statens kapital og ikke lenger presenteres i eget avsnitt under virksomhetens kortsiktige gjeld?

Høringssvar:

ASD mener dette er hensiktsmessig.

Høringsspørsmål 2d:

Er det hensiktsmessig at statens finansiering av immaterielle eiendeler og varige driftsmidler klassifiseres som del av statens kapital og ikke lenger presenteres som langsiktig forpliktelse i eget avsnitt under virksomhetens gjeld?

Høringssvar:

ASD mener dette i utgangspunktet er en hensiktsmessig klassifisering fordi det synliggjør at investeringene er finansiert gjennom bevilgninger.

Vi ser imidlertid at for forvaltningsbedriftene som betaler renter av netto investeringsbidrag, som om det var et "lån", kan klassifiseringen av denne regnskapslinjen som en form for egenkapital gi et litt misvisende bilde av sammenhengen mellom balanseoppstillingen og finansielle kostnader i resultatoppstillingen, da renter av kapitalen vil belaste resultatregnskapet som om det var en gjeldspost.

SPK er av den oppfatning at det er et prinsipielt skille mellom en bevilgning (utsatt inntektsføring) fra staten, og forvaltningsbedrifters finansiering over 45-posten (lån). At det beregnes renter av finansieringen over 45-posten bør etter SPKs mening være avgjørende for hvor posten bør plasseres i balansen. Selv om både finansieringen over 45-posten og virksomhetskapskapitalen kommer fra (eller tilhører) samme kilde (staten), mener SPK at de er av ulik karakter og ikke bør plasseres under samlebetegnelsen «Statens kapital». Avkastningen av den kapitalen staten har «investert» i virksomheten er prinsipielt forskjellig – det beregnes renter på lånet, mens det er resultatkravet som gir en avkastning på virksomhetskapskapitalen.

SPK foreslår derfor at man for forvaltningsbedrifter viderefører skillet mellom Langsiktig gjeld og Virksomhetskapskapital i balansen. Departementet ser at det er gode argumenter for å opprettholde dette skillet i balanseoppstillingen når det gjelder forvaltningsbedriftene, begrunnet i at de avviker fra øvrige forvaltningsorganer når det gjelder finansiering av

investeringer.

Høringsspørsmål 2e:

Har høringsinstansene synspunkter på disse tilpasningene, eller andre merknader til balanseoppstillingen?

Høringssvar:

Både immaterielle eiendeler og varige driftsmidler kan være vesentlige poster. Vi foreslår derfor at finansieringen av slike eiendeler blir presentert som separate regnskapslinjer i balansen.

3. Forslag til endringer i SRS 2 vedr. kontantstrømoppstilling

Høringsspørsmål 3a

Er det hensiktsmessig at krav til utarbeidelse av kontantstrømoppstilling som del av virksomhetsregnskapet utgår for bruttobudsjetterte virksomheter?

Høringssvar:

ASD mener dette er en hensiktsmessig forenkling av SRS.

Høringsspørsmål 3b

Fremtrer forslaget til justering av oppstillingsplanen i SRS 2 som hensiktsmessig? (Spørsmålet berører kun nettobudsjetterte virksomheter, kfr. spørsmål 3a).

Høringssvar:

ASD har ingen merknader til de foreslåtte justeringene.

Høringsspørsmål 3c:

Har høringsinstansene synspunkter på disse tilpasningene, eller andre merknader til kontantstrømsoppstillingen?

Høringssvar:

Ingen merknader fra ASD.

4. Forslag til endringer i SRS 9 vedr. transaksjonsbaserte inntekter

Høringsspørsmål 4a:

Har høringsinstansene synspunkter på at det avgjørende for klassifiseringen av inntekt fra oppdrag er om det er gjennomført en transaksjon, og ikke hvem som er avtalemotpart?

Høringssvar:

ASD mener det er et riktig prinsipp at salgs- og eventuelt leieinntekter klassifiseres som inntekt fra oppdrag uavhengig av hvem oppdragsgiver er, slik at det avgjørende momentet er at det er gjennomført en transaksjon (en inntekt med direkte krav om motytelse). For

mange nettobudsjetterte virksomheter er andre statlige virksomheter en vesentlig oppdragsgiver/kunde, og det ville få store konsekvenser om inntekter fra slike oppdrag ikke kunne føres som inntekt fra oppdrag.

Høringsspørsmål 4b:

Har høringsinstansene synspunkter på disse tilpasningene, eller andre merknader relatert til SRS 9?

Høringssvar:

ASD har ingen andre merknader.

5. Forslag til endringer i SRS 10 vedr. inntekter fra bevilgninger

Høringsspørsmål 5a:

Er det hensiktsmessig at prinsippet om motsatt sammenstilling skal benyttes gjennom hele regnskapsåret, også ved årets slutt?

Høringssvar:

ASD mener at dette er et hensiktsmessig prinsipp.

Høringsspørsmål 5b:

Er det hensiktsmessig at prinsippet om motsatt sammenstilling skal benyttes også for nettobudsjetterte virksomheter?

Høringssvar:

ASD mener dette er hensiktsmessig.

Høringsspørsmål 5c:

Er det hensiktsmessig at nettobudsjetterte virksomheter som har bevilgninger eller inntekter fra andre kilder enn eget fagdepartement, kan legge til grunn at netto driftbevilgning fra eget fagdepartement i sin helhet er opptjent i bevilgningsåret?

Høringssvar:

ASD mener dette er hensiktsmessig.

Høringsspørsmål 5d:

Er det hensiktsmessig at nettobudsjettere virksomheter som finansierer investeringer i anleggsmidler både med inntekt fra bevilgninger og inntekter fra tilskudd og overføringer, som en praktisk tilnærming, kan velge å klassifisere investeringene som finansiert ved bevilgning?

Høringssvar:

ASD mener dette er hensiktsmessig.

Høringsspørsmål 5e:

Er det hensiktsmessig at nettobudsjettere virksomheter der inntekt fra bevilgninger utgjør mindre en 50 prosent av de samlede driftsinntekter, kan unnlate å benytte forpliktelsesmodellen uten forutgående unntakssøknad?

Høringssvar:

ASD mener dette er hensiktsmessig.

Høringsspørsmål 5f:

Er det hensiktsmessig at nettobudsjetterte virksomheter som har en betydelig del av sine inntekter fra andre kilder enn bevilgning, kan be om unntak fra forpliktelsesmodellen ved dokumentert unntakssøknad til DFØ via overordnet departement?

Høringssvar:

ASD mener at dette er hensiktsmessig.

Høringsspørsmål 5g:

Har høringsinstansene synspunkter på disse tilpasningene, eller andre merknader til SRS 10?

Høringssvar:

ASD støtter de foreslåtte endringene i SRS 10.

6. Vurdering av konsekvenser av å gjøre SRS obligatorisk for virksomheter som har valgt å føre regnskapet etter andre prinsipper enn kontantprinsippet

Høringsspørsmål 6:

Har høringsinstansene synspunkt på konsekvenser av eventuelt å gjøre SRS obligatorisk for virksomheter som har valgt å føre regnskapet etter andre prinsipper enn kontantprinsippet?

- a. Er det øvrige forhold som bør tas med i betraktning for hhv. nettobudsjetterte virksomheter, bruttobudsjetterte virksomheter eller forvaltningsbedriftene?*
- b. Fremtrer 1. januar 2016 som et hensiktsmessig tidspunkt for eventuelt iverksettelse?*
- c. Andre merknader til vurderingene?*

Høringssvar:

ASD mener at det i utgangspunktet er ønskelig å sikre en mer ensartet praksis for regnskapsføring i statlige virksomheter. Det å gjøre SRS obligatorisk for virksomheter som har valgt å føre et periodisert regnskap, er et godt virkemiddel for å oppnå mer enhetlig og sammenlignbar regnskapsinformasjon på tvers av virksomheter. Felles regnskapsstandarder samt kompetansetiltak som veiledninger og kurs for statsforvaltningen, vil bidra til bedre kvalitet i regnskapene. Vi legger til grunn at dagens praksis med mulighet til å søke om unntak for begrunnede avvik fra SRS videreføres.

Vi ønsker likevel å gi uttrykk for noen betenkeligheter knyttet til å gjøre det obligatorisk å føre regnskapet etter SRS for alle statlige virksomheter som ikke fører sitt regnskap kun etter kontantprinsippet. Et virksomhetsregnskap etter SRS er utviklet primært for å gi et riktig bilde av virksomhetens drifts- og investeringskostnader. Tilskudd/overføringer til andre skal i henhold til SRS behandles som ”gjennomstrømningsposter” etter kontantprinsippet. For virksomheter som forvalter store stønadsordninger vil et regnskap etter SRS ikke gi noen merverdi i form av bedre regnskapsinformasjon knyttet til stønadsforvaltningen. Dette mener vi er uheldig med tanke på videreutvikling av regnskapsmessig oppfølging også av disse bevilgningene.

Det fremgår av DFØs notat at SDØE, som er en statlig forvaltningsbedrift, fører sitt virksomhetsregnskap i henhold til regnskapsregler tilpasset oljebransjen. ASD ber om at det gjøres en nærmere vurdering av om det også for andre statlige virksomheter kan være aktuelt å følge regnskapsstandarder som er utviklet for en bestemt type virksomheter/foretak eller bransjer. Eksempelvis er det fastsatt egen forskrift om årsregnskap for pensjonsforetak, som kan være relevant å vurdere som finansielt rammeverk for virksomheter som forvalter pensjonsordninger.

SPK skriver i sin høringsuttalelse at det vil bli utfordrende å tilpasse pensjons- og forsikringsregnskapene til SRS'ene, og at det tilsvarende som for SDØE bør tas opp til diskusjon om SPKs regnskaper skal stilles opp i henhold til relevant regelverk i forsikringsbransjen.

- a. Utover merknaden over, har vi ingen kommentarer som gjelder nettobudsjetterte, bruttobudsjetterte eller forvaltningsbedrifter spesielt.
- b. Når det gjelder tidspunkt for når SRS eventuelt skal gjøres obligatorisk, reiser vi spørsmål om det er realistisk å ha innført SRS fra den 1.1.2016. Vi foreslår at fristen settes til 1.1.2017. En omlegging til SRS kan for noen virksomheter kreve ganske omfattende tilpasninger av økonomisystemer, samt opplæring og etablering av nye prosesser og rutiner. For virksomheter som ikke er kunder hos DFØ kan det også være behov for ekstern bistand.
- c. Dersom SRS gjøres obligatorisk, mener ASD at dette bør følges opp ved å gjøre prosess- og rutinebeskrivelser som er utviklet av DFØ tilgjengelige for alle, også de som ikke er kunder av DFØ. Det samme gjelder malverk for gjennomføring av periodeavslutning og rapporteringer mv. Virksomheter som ikke er kunder av DFØ har erfart at DFØ er lite villige til å dele dette materialet. Ved å gjøre alle veiledninger, maler, prosess- og rutinebeskrivelser tilgjengelige for alle vil dette bidra til en mer ensartet praksis blant statlige virksomheter. Det vil også være effektiviserende for staten dersom den enkelte virksomhet slipper å utvikle dette på egen hånd.