

Svar på hørings spørsmål Statens innkrevingsentral

Innledende kommentar: SI har deltatt i DFØs referansegruppe for revidering av SRSene. Vi deler DFØs synspunkter slik de framkommer i høringsnotatet. Når det gjelder nettobudsjetterte virksomheter har vi mindre forutsetninger for å vurdere forslagene i høringsnotatet.

Hørings spørsmål 1 a:

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

Svar: Vi har ingen merknader til dette.

DFØ foreslår fjerning av to regnskapslinjer fra resultatregnskapsoppstillingen. Dette begrunnes ut fra sammenligningshensyn mot regnskapsloven, og ut fra at regnskapslinjen inntekt fra eierandeler i selskaper mv. kun er aktuell for svært få virksomheter. Dette må vurderes som mindre vesentlige tilpasninger, og omfatter;

- Gevinst ved avgang av anleggsmidler er ikke lengere en egen regnskapslinje.
- Avsnittet inntekter fra eierandeler i selskaper mv. er tatt ut.

Hørings spørsmål 1b:

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

Svar: Vi har ingen merknader til dette.

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

Oppstillingsplanen for balansen fremkommer av vedlegg 2 til SRS 1. Høringsinstansene bør se hen til denne når man gjennomgår DFØs endringsforslag.

Det er foreslått opprettet et nytt avsnitt i balansen som benevnes statens kapital. I dette avsnittet inngår virksomhetskapskapital, avregninger og statens finansiering av immaterielle eiendeler og varige driftsmidler.

DFØ drøfter i sitt notat ulike avveininger som har vært gjort rundt dette forslaget. Det legges til grunn at det er hensiktsmessig å benytte begrepene fra regnskapsloven når dette er beskrivende for det reelle innholdet på regnskapslinjene. Valg av betegnelsen statens kapital begrunnes med at det reelle innholdet i begrepet egenkapital ikke er dekkende for statlige virksomheter. Dette som en følge av at det er ulike rammebetingelser for statlige virksomheter sammenlignet med foretak som følger regnskapsloven.

Hørings spørsmål 2 a:

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

Svar: Vi mener dette er en grei betegnelse.

I forslaget til oppstillingsplan for balansen består statens kapital av:

I. Virksomhetskapskapital

II. Avregninger

III. Statens finansiering av immaterielle eiendeler og varige driftsmidler.

For virksomhetskapskapital foreslås det en forenkling ved at denne nå skal presenteres på en linje. Bakgrunn for dette er at nåværende fordeling mellom innskutt og opptjent virksomhetskapskapital kun er aktuelt for et fåtall virksomheter. Virksomheter som har innskutt virksomhetskapskapital kan legge til denne regnskapslinjen under overskriften virksomhetskapskapital. For det store flertall av statlige virksomheter vil endringen fremstå som fjerning av et obligatorisk, unødvendig avsnitt og en regnskapslinje i oppstillingsplanen for balansen.

Høringsspørsmål 2 b:

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

Svar: Vi mener dette gir en mer lesbar og logisk framstilling av balansen.

I nåværende SRS 1er avregninger og statens finansiering av immaterielle eiendeler og varige driftsmidler klassifisert som henholdsvis kortsiktig og langsiktig gjeld. Det reelle innholdet i disse regnskapslinjene tilsier at de bør kunne klassifiseres samlet som en del av statens kapital. DFØ drøfter og begrunner endringene nærmere i notatet. For avregninger er begrunnelsen hovedsaklig teknisk-praktisk begrunnet, men vurderingene tar også opp i seg hensyn til brukernes forståelse av regnskapet. For klassifiseringen av statens finansiering av immaterielle eiendeler og varige driftsmidler er drøftingen i større grad en avveining av valg mellom to modeller eller alternativer. Regnskapslinjen representerer en teknisk motpost (balansering) til virksomhetens verdier i immaterielle eiendeler og varige driftsmidler. Dette kan ses på som en forpliktelse (gjeld) mot staten som ettergis i takt med at virksomheten forbruker eiendelene (avskrivninger). Dette er slik «forpliktelsesmodellen» fungerer i dag.

Regnskapslinjen kan imidlertid også ses på som en del av statens kapital i virksomheten. Det er sistnevnte tilnærming som er valgt i foreliggende endringsforslag. Begrunnelsen for omklassifiseringen er også her teknisk-praktisk begrunnet, men vurderingene tar i enda større grad opp i seg hensynet til brukere av virksomhetsregnskapet og regnskapsanalytiske elementer, som f.eks. forståelsen av virksomhetens gjeldsgrad eller «soliditet» iht. balansen.

Det er viktig å merke seg at selv om regnskapslinjen foreslås klassifisert under samlebetegnelsen statens kapital, så ligger det i forslaget ingen endringer i den tekniske, resultatnøytrale regnskapsføringen av avskrivninger og sammenhengen mot inntekt fra bevilgninger.

Høringsspørsmål 2 c:

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

Svar: Vi mener dette er et bedre oppstilling av balansen som gir en bedre forståelse for utenforstående lesere.

Høringsspørsmål 2 d:

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

Svar: Vi mener dette er en endring som gir en mer korrekt oppstilling av kapital og gjeld.

DFØ foreslår også enkelte mindre vesentlige endringer, herunder tillegg og fjeming av enkelte regnskapslinjer i balanseoppstillingen. Dette er tydelig presentert og begrunnet i notatet fra DFØ. Det vises til notatet.

Høringsspørsmål 2 e:

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

Svar: Nei

3. Forslag til endringer i SRS 2 vedr. kontantstrømoppstilling

Malen for oppstilling av kontantstrømmen fremkommer av vedlegg til SRS 2. Høringsinstansene bør se hen til denne når man gjennomgår DFØs endringsforslag. DFØ foreslår å oppheve kravet om å utarbeide kontantstrømoppstilling som en del av virksomhetsregnskapet for bruttobudsjetterte virksomheter. Dette fordi disse virksomhetene i henhold til nye krav til årsregnskap må utarbeide og presentere en artskontorrapportering etter kontantprinsippet som langt på vei gir samme informasjon som kontantstrømoppstillingen.

Endringsforslaget innebærer en forenkling ved rapportering av virksomhetsregnskap etter SRS for bruttobudsjetterte virksomheter. Det legges til grunn at eksisterende brukere av nåværende kontantstrømoppstilling vil få sine behov tilstrekkelig ivaretatt ved ny rapportering.

Høringsspørsmål 3 a:

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

Svar: Ja. Slik det er i dag, er det dobbelt rapportering på dette området.

DFØ foreslår at det gjøres noen strukturelle endringer i oppstillingsplanen for SRS 2 ved å opprette et eget avsnitt for kontantstrømmer knyttet til overføringer. Dette for å

oppnå et bedre samsvar med resultatregnskapsoppstillingen i SRS1, hvor det er egne avsnitt for henholdsvis innkrevingsvirksomhet (og andre overføringer til staten) og tilskuddsforvaltning (og andre overføringer fra staten). Det foreslås at kontantstrømoppstillingen skal følge en tilsvarende struktur, ved at et eget avsnitt for overføringer inntas nederst i oppstillingen.

Høringsspørsmål 3 b:

Fremtrer forslaget til justering av oppstillingsplanen i SRS 2 som hensiktsmessig?

(Spørsmålet berører kun nettobudsjetterte virksomheter, kfic spørsmål 3a). DFØ foreslår også noen mindre tilpasninger i SRS 2 som omfatter navneendring og omredigering mellom avsnitt. Forslagene begrunnes ut fra pedagogiske hensyn, forenklingshensyn og jamføring mot terminologi i regnskapsloven. Tilpasningene vurderes som mindre vesentlige endringer.

SI er bruttobudsjettert virksomhet.

Høringsspørsmål 3 c:

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

Svar: Nei.

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

DFØ foreslår at det i SRS 9 presiseres at en salgs- eller leieinntekt kan klassifiseres som inntekt fra oppdrag uavhengig av om oppdragsgiver er en statlig virksomhet eller en virksomhet utenfor statsforvaltningen. (Tidligere har begrepet inntekt fra oppdrag fra andre statlige virksomheter vært omtalt i veiledningsnotat til SRS 10 Inntekt fra bevilgninger, men det vurderes naturlig at slik omtale og avgrensning inngår direkte i SRS 9.)

Forslaget til presisering innebærer en tydeliggjøring av de eksisterende retningslinjer, der det avgjørende for klassifiseringen er om det er gjennomført en transaksjon med direkte krav til motytelse. DFØ viser spesielt til punktene 4, 10, 11 og 12 i SRS 9, der de aktuelle endringer og definisjoner fremkommer.

Høringsspørsmål 4 a:

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?

Svar: Dette er en tydeliggjøring av begrepet inntekt fra oppdrag.

DFØ foreslår også noen øvrige presiseringer og tilpasninger i SRS 9. Det vises til endringsloggen bakersti SRS9. Tilpasningene vurderes som mindre vesentlige endringer.

Høringsspørsmål 4 b:

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

Svar: Nei.

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

Motsatt sammenstilling ved årsslutt.

DFØ foreslår å oppheve kravet om at inntekt fra bevilgninger skal resultatføres i det regnskapsåret virksomheten kontrollerer tilgangen. Det foreslås lagt til grunn at prinsippet om motsatt sammenstilling skal benyttes gjennom hele regnskapsåret, også ved årets slutt. DFØ gir i sin begrunnelse for forslaget en oppsummering av hovedargumenter fra vurderingene, og eksemplifiserer enkelte uheldige utslag (resultatsvingninger) ved nåværende regler og uklarheter dette kan skape for leseren av regnskapet.

En konsekvens av det foreliggende endringsforslaget vil være at motsatt sammenstilling skal benyttes uavhengig av om bevilgningen finansierer drift eller investeringer.

Bevilgninger til investeringer følger allerede i nåværende utgave av SRS 10 et slikt prinsipp. Den foreslåtte endringen vil dermed gi en mer enhetlig modell. Det skal fortsatt gis opplysninger om størrelsen på årets bevilgning i note til virksomhetsregnskapet.

Høringsspørsmål 5 a:

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

Svar: Vi er enig i dette. Hovedbegrunnelsen er at det er uklart for leser av regnskapet hva resultatet egentlig betyr.

Motsatt sammenstilling - nettobudsjetterte virksomheter.

Et utgangspunkt for vurderingene ovenfor er at bevilgninger bør inntektsføres ut fra samme tilnærming, uavhengig av virksomhetens tilknytningsform. Nettobudsjetterte virksomheter bør derfor anvende prinsippet om motsatt sammenstilling på tilsvarende måte som bruttobudsjetterte virksomheter. Dette bør gjelde uavhengig av om virksomheten får sin bevilgning innbetalt til konto i Norges bank. Bevilgningen kan ikke anses som opptjent på det tidspunktet virksomheten kontrollerer tilgangen uten at de aktivitetene bevilgningen skal finansiere er utført. Bevilgning som er knyttet til aktiviteter som ikke er utført ved regnskapsårets slutt, skal vises som ikke inntektsført bevilgning i balanseoppstillingen.

Høringsspørsmål 5 b:

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

nettobudsjetterte virksomheter?

Svar: Vi har ikke spesielle synspunkter på dette, men heller til at samme regler bør gjelde for netto- og bruttobudsjetterte virksomheter.

Nettobudsjetterte virksomheter kan motta bevilgning fra flere enn ett departement eller ha inntekter fra andre kilder enn eget fagdepartement. I slike tilfeller kan det legges til grunn at netto driftsbevilgning fra eget fagdepartementi sin helhet er benyttet til finansiering av løpende driftsoppgaver i regnskapsåret. Hvis det er tilfellet bør hele driftsbevilgningen inntektsføres pr. 31.12 i regnskapsåret. Det legges til grunn at det må foretas en realitetsvurdering som underbygger bruken av driftsbevilgningen fra eget fagdepartement. Dette kan for eksempel underbygges ved nærmere retningslinjer fra departementet.

Høingspørsmål 5 c:

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

Svar: Vi har ingen kommentarer til dette.

Finansiering av immaterielle eiendeler og varige driftsmidler for nettobudsjetterte Virksomheter.

Flere nettobudsjetterte virksomheter finansierer investeringer i immaterielle eiendeler og varige driftsmidler både med inntekt fra bevilgninger og inntekt fra tilskudd og overføringer. For å unngå at virksomhetene må fordele kjøpesum og fremtidige avskrivninger mellom disse inntektskategoriene, foreslår DFØ at virksomhetene kan velge å legge til grunn at slike investeringer anses for å være finansiert ved inntekt fra bevilgninger. Endringsforslaget er praktisk begrunnet. Se punkt 14 i SRS 10 for konkret utforming av bestemmelsen.

Høingspørsmål 5 d:

Er det hensiktsmessig at nettobudsjetterte 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?

Svar: Vi har ingen kommentarer til dette.

Mulighet for unntak fra forpliktelsesmodellen for nettobudsjetterte Virksomheter.

DFØ drøfter i notatet et forslag til unntak fra forpliktelsesmodellen for nettobudsjetterte virksomheter som har en betydelig del av sine inntekter fra andre kilder enn bevilgning. Som en praktiserbar regel foreslås det at hvis inntekt fra bevilgninger utgjør

mindre enn 50 prosent av de samlede driftsinntekter kan virksomhetene unnlate å avsette til statens finansiering av immaterielle eiendeler og varige driftsmidler. Dette innebærer i praksis at virksomheten kan legge til grunn at alle investeringer i avskrivbare anleggsmidler er finansiert fra andre kilder enn bevilgning. Dette medfører igjen at kostnadsførte avskrivninger vil få resultateffekt. Det vises til punkt 15 i SRS 10 for forslag til konkret unntaksbestemmelse, jf. også punkt 16. Det må legges til grunn at den valgte tilnærmingen framkommer av prinsippnote til årsregnskapet.

Høringsspørsmål 5 e:

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?

Svar: Vi har ingen kommentarer til dette.

DFØ foreslår at nettobudsjetterte virksomheter som ikke oppfyller kravet om at inntekt fra bevilgninger utgjør mindre enn 50 % av sum driftsinntekter, men som likevel har en betydelig andel av sine inntekter fra andre kilder enn bevilgning, kan søke DFØ om unntak fra forpliktelsesmodellen via overordnet departement. Relevant begrunnelse for slikt unntakssøknad vil være at en betydelig andel av virksomhetens investeringer i immaterielle eiendeler og varige driftsmidler faktisk er finansiert fra andre kilder enn bevilgning.

Høringsspørsmål 5 f:

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?

Svar: Vi har ingen kommentarer til dette.

Andre endringer i SRS 10

DFØ foreslår også noen øvrige tilpasninger og presiseringer i SRS 10. Det vises til endringsloggen bakerst i SRS 10. Tilpasningene vurderes som mindre vesentlige endringer.

Høringsspørsmål 5 g:

Har høringsinstansene synspunkter på disse tilpasningene, eller andre merknader til SRS10?

Svar: Nei

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

DFØ har i et eget hovedavsnitt bakerst i notatet av 7. november 2014 (vedlagt) gjort en vurdering av eventuelle konsekvenser av å gjøre SRS obligatorisk for virksomheter som

har valgt å føre regnskapet etter andre prinsipper enn kontantprinsippet. Vurderingen er gjort ut fra en overordnet tilnærming og etter oppdrag fra Finansdepartementet, jf. også omtale i Gul bok 2015 kapittel 7.6. Mulig iverksettingstidspunkt for slik obligatorisk bruk er 1. januar 2016.

DFØ redegjør innledningsvis for utbredelsen av periodisert virksomhetsregnskap i statsforvaltningen. Basert på innrapporteringen fra departementene for regnskapsåret 2013 er det identifiserer 12 virksomheter som utarbeidet periodisert virksomhetsregnskap uten å benytte SRS .I henhold til den samme innrapporteringen var det 63 virksomheter som benyttet SRS. Oppdaterte tall for 2014 vil ventelig foreligge i mars 2015.

I sin vurdering av konsekvenser av å gjøre SRS obligatorisk har DFØ tatt utgangspunkt i de 12 virksomhetene med innrapporterte «avvik fra SRS». Disse er deretter gruppert ut fra tilknytningsform;

- Nettobudsjetterte virksomheter (6 innrapporterte «avvik fra SRS»)
- Bruttobudsjetterte virksomheter (3 innrapporterte «avvik fra SRS»)
- Forvaltningsbedrifter (3 innrapporterte «avvik fra SRS»)

Konsekvenser og standardene sin egnethet (tilrettelegging) er vurdert for hver av disse gruppene. DFØ baserer også sin vurdering på kunnskap om og tidligere kontakt med flere av virksomhetene. DFØ har i sin vurdering tatt i betraktning at de endringsforslag som nå fremmes i de fire regnskapsstandardene, fastsettes.

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?*

Svar: I utgangspunktet mener vi at statlige virksomheter som fører regnskap etter periodiseringsprinsippet bør benytte samme regnskapsstandarder, men vi kjenner ikke til begrunnelsene for de avvik som eksisterer.

Iverksettelse bør skje ved et årsskifte og da er 1. januar 2016 ok.