



DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

15/4307-

25.02.2016

## **HØRING NOU 2015:14 BEDRE BESLUTNINGSGRUNNLAG, BEDRE STYRING - HØRINGSUTTALELSE**

Vi viser til brev fra Finansdepartementet av 01.12.2015 om høring av NOU 2015:14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring.

### **1. OVERORDNEDE KOMMENTARER, SPESIELT OM FORSLAG KNYTTET TIL STATSBUJSJETTET**

Arbeids- og sosialdepartementet mener at utredningen inneholder mange gode fremstillinger og vurderinger. Vi slutter oss i all hovedsak til de forslagene som fremkommer, spesielt knyttet til statsbudsjettet. Her vil vi særlig peke på forslagene som omhandler mer forpliktende framskrivninger av budsjettene, dvs. at flerårige utsikter for statens inntekter og utgifter bør synliggjøres på en bedre måte enn i dag ved å legge frem mellomlange framskrivninger med utgangspunkt i vedtatt politikk og demografiske utviklingstrekk. Videre mener vi at synliggjøring av ordningen med adgang til å overskride investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing i driftsbudsjettene over tre år, og enkelte utvidelser av ordningen, er et viktig tiltak for å øke mulighetene for å få iverksatt mindre IKT-investeringer som innebærer effektivisering, men som ikke når opp i prioriteringene.

## **2. KOMMENTARER KNYTTET TIL OBLIGATORISK BRUK AV SRS**

Våre kommentarer i det videre handler om forslaget om obligatorisk avleggelse av virksomhetsregnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS).

### **2.1 Nyttene ved bruk av SRS i styringen av den enkelte virksomhet**

Som det fremgår av utredningen, har det vært en utvikling mot mer standardisering og normering av regnskapsføringen i statlige virksomheter, ikke minst i de seneste årene gjennom innføring av en standard kontoplan i staten og økonomiregelverkets bestemmelser om statlige virksomheters årsregnskap. Forslaget om å gjøre det obligatorisk for alle statlige virksomheter å føre et periodisert virksomhetsregnskap etter SRS er en videreutvikling av dette.

Den største gevinsten ved å benytte SRS i styringen av den enkelte virksomhet (virksomhetsstyringen og etatsstyringen) er etter vårt syn en bedre synliggjøring av det totale kostnadsbildet i virksomhetsregnskapet, ved at avskrivningskostnadene ved investeringer blir synliggjort i regnskapet. I vår sektor er dette viktig spesielt i forbindelse med effektivisering og gevinstrealisering som følge av IKT-investeringer. SRS-regnskap gir dermed en mer fullstendig presentasjon av ressursbruken enn kontantprinsippet, og vil være et viktig bidrag for å få korrekt informasjon om kostnader.

Fremstillingen i utredningen kan gi inntrykk av at SRS-regnskap i seg selv vil gjøre det mulig å sammenstille ressursbruk/kostnader med resultater, for eksempel i form av produkter/tjenester som virksomhetene leverer. For å kunne måle og vurdere kostnadseffektivitet/produktivitet er det imidlertid nødvendig at virksomhetene har en økonomimodell som gjør det mulig å henføre kostnader til tjenester/oppgaver. Her er det fortsatt et stort potensial for utvikling i styringen av statlige virksomheter. En realisering av potensielle gevinster av overgang til SRS er derfor avhengig av at det også investeres i økonomisystemer og -modeller som gjør det mulig å fordele ressursbruken på relevante kostnadsbærere.

Vi har også merket oss at figur 9.2 viser at halvparten av virksomhetene i Regnskapsprogrammet opplyser at de i liten grad opplever at bruken av den nye regnskapsinformasjonen i styringen er blitt bedre enn før endringene ble innført. Kun 10 prosent opplever at bruken i høy grad er blitt bedre, mens 40 prosent oppgir at bruken i noen grad er blitt bedre. Dette til tross for at man må anta at dette er virksomheter som har vært spesielt motiverte for å ta i bruk SRS. Vi mener at dette illustrerer at innføring av SRS i seg selv ikke nødvendigvis vil gi styringsmessige gevinster hvis ikke dette kombineres med kompetansebygging om bruk av informasjonen i styringen generelt, og hvordan man kan jobbe med måling av produktivitet/kostnadseffektivitet spesielt.

En annen viktig side ved balanseføring og avskrivning av eiendeler/investeringer i regnskapet, er at behovet for oppgraderinger blir synliggjort på en bedre måte enn i dag. Dette gir grunnlag for en bedre langsiktig forvaltning av realkapitalen, jf. også Kunnskapsdepartementets vurdering av gevinstene ved periodisert regnskap i denne sektoren.

For øvrig deler vi vurderingen av at SRS vil gi en mer fullstendig oversikt over eiendeler og gjeld i staten, både på virksomhetsnivå og for staten samlet. Dette er positivt.

## **2.2 Nyttene ved bruk av SRS på tvers av statlige virksomheter**

Utvalget mener at behovet for og nytten av en felles standard for virksomhetsregnskapet er større enn ulempene ved å pålegge alle virksomheter å føre sitt regnskap etter SRS. I utredningen er det lagt stor vekt på de mulighetene obligatorisk bruk av SRS vil gi mht. standardisering og sammenligning på tvers av statlige og også private virksomheter, og mht. en mer fullstendig oversikt over eiendeler og gjeld.

Dersom alle statlige virksomheter fører regnskapet etter de samme standardene, vil det utvilsomt gi et bedre grunnlag for sammenligning. Samtidig er det slik at statlige virksomheter blant annet som følge av ulike formål og oppgaver er forskjellig innrettet. Dette begrenser hva man kan få ut av sammenligninger av kostnader/ressursbruk på tvers av virksomheter. Et godt sammenligningsgrunnlag som kan brukes i utvikling av styringen vil som oftest også kreve informasjon ut over det man kan finne i regnskapet alene. SRS kan dermed også i denne sammenhengen fremstilles som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning. Videre er det en forutsetning for å kunne bruke regnskapsdata til sammenligning mellom virksomheter, at virksomhetene har enkel tilgang til regnskapsdata gjennom en felles statlig løsning. Vi har merket oss at Finansdepartementet har planer om å innføre en publiseringsløsning for statsregnskapet, og at dette skal kunne tilpasses innsamling av regnskapsinformasjon på virksomhetsnivå som også vil ivareta tilgjengeligheten til et periodisert regnskap fra statlige virksomheter.

Som det fremgår av utredningen vil det variere hvilken nytte den enkelte virksomhet vil få av SRS. Vi antar at det også vil variere mellom de ulike sektorene hvilken nytteverdi obligatorisk SRS vil gi. Utvalget viser til erfaringene fra de to sektorene som har tatt i bruk periodisert regnskap, nemlig universiteter/høyskoler og helseforetak, og tilbakemeldingen om vesentlig nytte fra de to ansvarlige departementene. Vi vil peke på at dette er sektorer hvor det finnes mange virksomheter med sammenlignbar oppgaveportefølje. Som følge av at universitets- og høyskolesektoren også består av nettobudsjetterte virksomheter, hadde ikke Kunnskapsdepartementet tilgang til fullstendig regnskapsinformasjon fra virksomhetene før innføring av SRS i sektoren. Erfaringene herfra er derfor ikke nødvendigvis representative for den merverdien SRS vil gi i andre sektorer.

## **2.3 Mangler ved dagens SRS og behov for videreutvikling**

Som det går frem av utredningen behandler SRS overføringsposter som eksempelvis utbetaling av stønader og tilskudd og innbetaling av skatter og avgifter som gjennomstrømningsposter (basert på kontantprinsippet). Det fremgår videre at skatter og avgifter, pensjonsforpliktelser og andre forpliktelser vil være områder som er utfordrende å håndtere hvis prinsippene i IPSAS skal følges, og at dette må utredes nærmere.

Arbeids- og velferdsetaten som er en virksomhet underlagt vårt departement, forvalter en tredel av statsbudsjettet. Dersom det ikke utarbeides standarder for blant annet stønader og tilskudd, vil derfor en betydelig del av virksomhetens og statens regnskap fortsatt bli ført etter kontantprinsippet også etter en eventuell innføring av SRS.

Arbeids- og sosialdepartementet har også underliggende virksomheter som pr. i dag fører regnskap etter SRS, hvor poster knyttet til pensjoner og innkreving av premier og avgifter utgjør en sentral del av regnskapet. Så lenge disse postene behandles som gjennomstrømningsposter, vil ikke regnskapet for disse virksomhetene gi et fullstendig og rettviseende bilde av virksomhetenes økonomi. Vi mener derfor at det er behov for å ta stilling til videre utvikling av SRSene særlig knyttet til overføringer, som er en stor og viktig del av det statlige regnskapet, i forbindelse med en eventuell beslutning om obligatorisk bruk av SRS.

#### **2.4 Kostnader ved bruk av SRS og behovet for kompetanse**

Det fremgår at et stort flertall av de virksomhetene som berøres av obligatorisk bruk av SRS er kunder av DFØ. Selv om dette tilsier at DFØ har god kjennskap til virksomhetene og at det gir stordriftsfordeler, vil det være kritisk viktig at DFØ har tilstrekkelig kapasitet i forbindelse med innføringsløpet, når 114 virksomheter skal ta i bruk SRS i løpet av 2-3 år. Også de mellomstore og små virksomhetene vil ha behov for veiledning, ikke minst fordi de har relativt små administrative staber. Mange virksomheter har begrenset regnskapsmessig kompetanse nettopp fordi de er kunder av DFØ eller DSS. De store virksomhetene vil ha behov for veiledning pga. høy kompleksitet og trolig også behov for mange praktiske avklaringer knyttet til særegne forhold i den enkelte virksomhet. I tillegg til kostnader ved innføringsaktiviteter, herunder ved etablering av åpningsbalanse, må det også påregnes kostnader til systemutvikling og eventuelt konsulentbistand. Dette vil spesielt gjelde de store virksomhetene som kan ha komplekse IKT-systemer slik som blant annet Arbeids- og velferdsetaten.

Utvalget har gjort en sjablongmessig beregning av innføringskostnader som vi ikke har grunnlag for å vurdere. I forbindelse med den videre behandlingen av saken må det gjøres mer presise beregninger over kostnadene forbundet med innføring basert på en vurdering i hver enkelt virksomhet, fortrinnsvis på bakgrunn av en felles mal for beregning av de enkelte kostnadskomponentene fra Finansdepartementet/DFØ. Når det gjelder varige driftskostnader, vil vi peke på at 0,2-0,3 årsverk ekstra per år utgjør en ikke ubetydelig merkostnad for små og mellomstore virksomheter med små administrative staber. Dette kan oppleves som problematisk i en tid hvor ABE-reformen stiller krav til årlige reduksjoner i driftskostnadene, og mange virksomheter setter seg mål om å redusere spesielt de administrative kostnadene. For å dra nytte av de gevinstene det gir å få bedre kostnadsinformasjon fra SRS-regnskap, må det dessuten investeres i både tid og kompetanse for å kunne ta denne informasjonen i bruk i styringen, jf. ovenfor.

### 3. SAMLET VURDERING

Virksomhetsregnskap etter SRS gir mer korrekt og fullstendig informasjon om kostnader enn et kontantregnskap, spesielt for virksomheter som har kapitalkostnader av en viss størrelse. Det kan gi styringsmessige gevinster forutsatt at virksomhetene og departementene har kapasitet og kompetanse til å ta informasjonen i bruk. Spesielt gjelder dette hvis virksomheter legger til rette for å koble regnskapsinformasjon til informasjon om produksjon. For virksomheter som effektiviserer gjennom å investere i eksempelvis IKT, vil regnskapsinformasjon som gir et mer korrekt og fullstendig informasjon om kostnader, sammen med en økonomimodell som kobler ressursbruk/kostnader til produkter og tjenester, ha en nytteverdi. Dette kan gi mer transparent informasjon om utviklingen av produktivitet/kostnadseffektivitet.

Selv om det er en fordel med et felles finansielt rammeverk for alle virksomheter og mulighet for et konsolidert regnskap for hele staten, er vi imidlertid usikre på om nytten ved å gjøre SRS obligatorisk for *alle* virksomhetene tilsvarer de samlede kostnadene. Reduserte driftsrammer generelt og innen administrasjon spesielt, kombinert med sentralisering av regnskapsfunksjoner i DFØ og DSS, innebærer at regnskaps- og styringsmiljøene i virksomhetene er under press både mht. størrelse og kompetanse.

Med hilsen

Tom Gulliksen (e.f.)  
ekspedisjonssjef

Ellisiv Taraldset  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur*