



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.

0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref / Saksbehandler

Dato:

16/1387-3

29.02.2016

Fanny Voldnes / tlf. 41556805

HØRING –

NOU 2015:14 BEDRE BESLUTNINGSGRUNNLAG, BEDRE STYRING

Finansdepartementet har sendt på høring *NOU 2015:14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring*. Denne utredningen er bedre enn den forrige om samme tema, *NOU 2003:6 Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*, men fortsatt mangler det vesentligste. Det mangler en sammenfattende beskrivelse av hva som er det overordnede formålet med regnskap for det offentlige. Offentlig regnskap er kanskje det viktigste styringsverktøyet for politiske beslutningstakere som innbyggerne har valgt til å styre landet på vegne av seg. Dette er sannsynligvis også bakgrunnen for at kontantprinsippet kan utledes av Grunnlovens § 75i.¹ June Pallot fra New Zealands Riksrevisjon uttrykte det slik i 1992; «*Det avgjørende i utviklingen av offentlige regnskaper fram til i dag har vært prinsippet om demokratisk kontroll med offentlige midler – noe som har vært avgjørende for den offentlige forvaltnings mulighet til å skaffe seg finansielle midler gjennom skattlegging.*»² Derfor må regnskapene være lett tilgjengelige og være knyttet til det politiske styringssystemet i Norge.

Den manglende beskrivelsen av dette overordnede formålet overskygger at NOU-en har flere gode beskrivelser og drøftinger, blant annet utfordringene knyttet til samferdselsprosjekter. Hovedproblemet er at også denne NOU-en bygger på manglende forståelse av at økonomistyring i det offentlige og i det private er to vidt forskjellige ting.

Konsolidert statsregnskap

Fagforbundet støtter utvalgets forslag om å fastholde at statsbudsjettet og bevilgningsregnskapet fortsatt skal være årlige og kontantbaserte samt at det ikke skal utarbeides et konsolidert forretningsregnskap for staten, kalt «periodisert konsolidert statsregnskap» i NOU-en. Et slikt komplett regnskap ville innebære at statens periodiserte skatteinntekter, statens pensjonsforpliktelse overfor innbyggerne og gjeld knyttet til statlige

¹ Jon Lundesgaard; *Igjen, offentlig budsjett og regnskap, NOU 2015:14*, internt notat 31.1.206

² Norvald Monsen, *Ønsker vi virkelig en udemokratisk utvikling i Norge?* Kronikk som kommer i Samfunn og økonomi (2016)

overføringer og statlige forpliktelser for Norge AS skulle regnskapsføres. Det er ingen tvil om at *informasjon* om disse forholdene er viktig for politiske beslutningstakere og også bør synliggjøres for innbyggerne. Men denne informasjonen kan gis uten at den føres inn i statsregnskapet. Problemet oppstår *når* slik informasjon regnskapsføres. Det gjør at regnskapene blir misvisende og vanskelige å forstå. Dermed gis stor makt til byråkratiet og politiske beslutningstakere settes lett på sidelinjen, jfr. erfaringene med nye regnskapsregler for pensjon for statlige virksomheter og i kommuner, og med underskuddene i Helseforetakene på 2000-tallet.

Det er sannsynligvis slike forhold, som ble veldig tydelige etter finanskrisa, som har ført til at bruken av forretningsbaserte regnskaper i offentlig sektor nå er på retrett internasjonalt. Vi ser at flere land som tok i bruk forretningsbaserte statsbudsjetter kombinert med andre liberaliserende reformer i offentlig sektor, har endret kurs. Blant annet har både Storbritannia og Australia, som var kommet lengst i bruken av slike regnskaper, avvirket de forretningsbaserte bevilgningsbudsjettene og gått tilbake til de kontantbaserte.

Offentlige virksomheter

Fagforbundet er uenig i at statlige regnskapsstandarder (SRS) skal gjøres obligatoriske for alle statlige virksomheter, slik det er foreslått. Årsaken er at SRS-ene er basert på regnskapsregler fra privat sektor hvor formålet er å belyse økonomisk overskudd, noe som ikke er et mål for offentlige regnskaper. I NOU-en gis det inntrykk av at «periodiserte virksomhetsregnskaper» gir bedre informasjon om virksomhetens økonomiske situasjon enn et kontantregnskap. Erfaringene med nye regnskapsregler for pensjon både i kommuner og statlige virksomheter viser at dette ikke er tilfellet. Reglene for pensjon viser nettopp at bruken av «periodiseringsprisnippet» gjør regnskapet svært misvisende og vanskelig å forstå.³

Konsekvensen av at offentlige virksomheter bruker regnskapsregler fra privat sektor er at virksomheter går over fra å være forvaltningsstyrte til å bli forretningsstyrte. Effektene av dette eller alternativer er ikke drøftet i NOU-en. Utvalget ser ikke ut til å ha tatt inn over seg at økonomistyring i offentlig sektor er noe helt annet enn i privat sektor. Obligatorisk bruk av SRS for alle statlige virksomheter vil dessuten være en tilleggsbyrde for virksomhetene fordi de også må rapportere til Statsregnskapet ut fra den kontantbaserte bevilgningen.

Alternativ

Fagforbundet mener at det er hensiktsmessig at regnskapsrapportering fra offentlige virksomheter standardiseres, og at den doble rapporteringen som forslaget innebærer for statlige virksomheter både er ressurskrevende og ineffektiv. I påvente av arbeidet i EU med de såkalte EPSAS, som er kommet ganske kort, bør det settes i gang et arbeid for å få utarbeidet ett felles regnskapsreglesett for offentlige virksomheter. Dette regelsettet må

³ Jon Lundesgaard: *Ytelsespensjoner og regnskap. Innarbeiding og konsekvenser*, Høgskolen i Hedmark 8-2014

være koblet til budsjettssystemet og utvikles med utgangspunkt i de styrings-, drifts- og kontrollbehov som både folkevalgte, virksomhetene og offentligheten for øvrig har, jfr. Fagforbundets hørings svar fra 2013.⁴ Til grunn for dette ligger at verken staten, kommunene eller statlige virksomheter er bedrifter og derfor heller ikke bør styres som det.

Med hilsen
FAGFORBUNDET

Mette Nord
Forbundsleder
(*sign*)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Fagforbundet og har derfor ingen signatur.

⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/6ac09c190f5e452eb6e45065e2cd186d/fag.pdf>