

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Deres ref
15/5369

Oslo 29. februar 2016
Vår ref.: HB

Høring - NOU 2015:14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring

Vi viser til brev av 1. desember 2015.

Vi støtter forslaget om at det skal utarbeides periodiserte regnskaper for alle statlige virksomheter. Dette vil bidra til bedre styringsinformasjon både til ledelsen og eksterne brukere av regnskapet. Periodiseringsprinsippet bør bli gjort gjeldene også på konsolidert nivå i statsregnskapet.

Når det gjelder flerårighet, skillett drift - investering og rasjonell fremdrift, konkluderer utvalget med at gjeldende budsjettregler ikke skaper vesentlige hindringer. De erfaringer utvalget har innhentet understøtter dette. Beskrivelsen i mandatet tyder på at dette er ansett for å være et problem som noen har erfart. Vi er usikre på om de erfaringer utvalget har innhentet er brede nok til å konkludere på at dette ikke er en problemstilling. En del organisatoriske grep som regjeringen har gjort blant annet gjennom organisering av jernbane- og veiutbygging, viser at dette kanskje er en større utfordring enn hva utvalget har kommet frem til. Vi anmoder om at man i oppfølgingen av utvalgets forslag vurderer om dette er tilstrekkelig utredet.

Overordnede statlige budsjett- og regnskapsprinsipper (kap 4)

I mandatet til utvalget er det slått fast at det konsoliderte statsregnskapet fortsatt skal være basert på kontantprinsippet. Av den grunn har man gått glipp av en nyttig utredning av hvorfor statsregnskapet i Norge ville gitt bedre styringsinformasjon med bruk av periodiseringsprinsippet. Etter vår oppfatning er det er uheldig at utvalget ikke har utredet dette.

Når EPSAS-prosjektet i EU materialiserer seg, mener vi at man raskt må sette i gang tilsvarende endring av reglene for det konsoliderte statsregnskapet og for regnskaper i kommunal sektor. Det vil være uheldig om Norge skal ha en vesentlig annerledes rapportering av offentlige resultater og den finansielle stilling enn våre naboland og resten av EU. Det vil gi et mangelfullt grunnlag for sammenligning med andre land og problemer for den statistiske rapporteringen.

Med krav til periodiserte virksomhetsregnskaper, vil utarbeidelse av et periodisert statsregnskap være et lite, men viktig skritt. Som utvalget foreslår, bør man bearbeide de innrapporterte virksomhetsregnskapene til et aggregert regnskap. Dette bør man videreutvikle til et konsolidert regnskap. Det betyr at man ved innføring av periodiserte virksomhetsregnskap må ta høyde for at dette etter hvert skal gi grunnlag for en full konsolidering.

EPSAS (kap 4.7)

EU er i ferd med å innføre et krav om periodiserte regnskaper på både statlig, regionalt og kommunalt nivå etter European Public Sector Accounting Standards (EPSAS). Utvalget mener at man må avvente endelige vedtak før man bestemmer seg om EPSAS også skal få gjennomslag for norske

regnskaper. Innfører EUs 28 medlemsstater EPSAS, vil dette etter vår oppfatning være den eneste farbare vei også her i Norge.

Vi mener at man ikke bør vente, men at man allerede nå gjennomfører tilsvarende prosesser som medlemsstatene i EU gjennomfører. I EU oppfordrer de medlemsstatene som ikke har periodiserte regnskaper til å starte arbeidet med å innføre IPSAS i påvente av at EPSAS skal bli utarbeidet. Etter vår oppfatning bør man uansett nå oppdatere de statlige og kommunale regnskapsstandardene, slik at disse ikke inneholder unødvendige avvik i forhold til IPSAS-ene. Et slikt arbeid vil også være nødvendig fordi Norsk RegnskapsStiftelse er i ferd med å omarbeide og internasjonalisere regnskapsstandardene med utgangspunkt IFRS for SMEs. Dette er også i tråd med Kvaal-utvalgets forslag til Finansdepartementet i NOU 2015: 10.

Regnskap på virksomhetsnivå (kap 9)

Forslaget om at alle skal avlegge periodisert virksomhetsregnskap etter SRS-ene, er et viktig skritt for å gi best mulig styringsinformasjon til virksomhetsledelsen og til overordnet ledelse. Det er også viktig for å kunne få til en nødvendig standardisering av regnskapsavleggelsen.

Opplysninger om ressursbruken er også viktig for eksterne brukere av regnskapet. Etter forslaget vil alle virksomheter avlegge sammenlignbare regnskaper til nytte for brukerne. Formålet med finansregnskap til allmenn bruk (General Purpose Financial Statements), er å sikre at brukere som ikke har tilgang til intern informasjon sikres tilgang til relevante opplysninger om den regnskapspliktige.

Etableringen av de statlige regnskapsstandardene (SRS-ene) har vært viktig for å få sammenlignbare regnskaper for statlige virksomheter. Tilsvarende har kravet fra 2015 om at de som avlegger periodiserte regnskaper i statlig sektor skal bruke SRS-ene og at nå alle statlige virksomheter må over på samme regnskapsregler stor betydning.

SRS-ene er basert på de eksisterende NRS-ene fra Norsk RegnskapsStiftelse, men tilpasset for forhold som er spesielle og unike for statlig virksomhet med utgangspunkt i de internasjonale IPSAS-ene. IPSAS er utledet fra IFRS og et regnskap for en statlig virksomhet vil dermed være delvis sammenlignbart med et regnskap for en privat virksomhet om de driver sammenlignbar virksomhet.

I NOU 2015: 10 foreslår Kvaal-utvalget at arbeidet med å fastsette regnskapsstandarder bør gis en større statlig innflytelse. Dersom regjeringen ønsker å fremme et forslag i tråd med Kvaal-utvalgets forslag om bindende regnskapsstandarder og en statlig involvering i organiseringen av NRS, vil vi anbefale at man ser standardsettingen etter regnskapsloven, statlig og kommunal sektor i sammenheng.

Ettersom regnskapsstandardene for statlige virksomheter, SRS-ene, er basert på regnskapsstandardene fra NRS, mener vi at man bør vurdere å organisere også denne standardsettingen under samme paraply, men med et separat standardsettende organ i NRS. Organiseringen av regnskapsstandarder for kommunal sektor, kan med fordel organiseres på samme måte. Man vil da kunne få en samordnet og mer uavhengig standardsetter for alle med lovpålagt regnskapsplikt.

Det er også viktig at offentligheten får tilgang til regnskapene på virksomhetsnivå. Det er ingen grunn til at disse skal være mindre tilgjengelige enn regnskaper som er regulert av regnskapsloven. Vi har oppfattet at departementet og Direktoratet for Økonomistyring (DFØ) arbeider med et felles nettsted for publisering av statlige virksomhetsregnskap. Disse bør etter vår mening i tillegg publiseres i Regnskapsregisteret.

Skille drift og investering (kap 6)

Vi mener det er gode argumenter for et tydeligere skille mellom drift og investeringer. Dette kan gjøres gjennom å innføre et periodiseringsprinsipp også i statsbudsjett. Da vil man kostnadsføre både investeringer og drift i tråd med forbruket av ressurser. På den måten ville man likebehandle drift og investeringer. Vi vil advare mot å etablere et eget investeringsbudsjett/-regnskap etter modell fra kommunesektoren.

Finansielle midler til investeringer blir ikke noe større om man lager et eget investeringsbudsjett eller budsjetterer avskrivninger i stedet for kjøpspris. Derimot er det andre gode grunner til å bruke et periodiseringsprinsipp.

Utvalget foreslår at det ved oppstart av prosjekter beskrives hva som er forventede kostnader til drift og vedlikehold. I tillegg at man bør ha mer informasjon om forvaltningen av de eksisterende driftsmidlene. Vi er enig i denne vurderingen. Dette fordi periodisering av kostnadene i virksomhetsregnskapet vil gi viktig informasjon om avskrivninger og vedlikeholdsbehovet i statlig sektor.

Rasjonell fremdrift på statlige prosjekter (kap 7)

Vi støtter at det bør utredes nærmere et system for kostnadsstyrt prosjektplanlegging for mer rasjonell framdrift for investeringsprosjekter. Helseforetakene har gode eksempler på å tilpasse investeringsprosjekter til de gitte rammer som de har med dagens organisering som helseforetak. Vi tror dette kan utvikles til å gjelde også andre deler av statlig sektor.

Flerårige budsjetter (kap 8)

Fra politisk hold kritiseres statsbudsjettet for å fokusere på ettårige vedtak. Utvalget har ikke funnet eksempler på at ettårighet og manglende finansiering har ført til at utbyggingsprosjekter ikke har hatt rasjonell fremdrift. Vi tror dette er riktig.

På den annen side kan det tenkes at flerårighet likevel kunne bedre prosessene og gi bedre informasjon for beslutningstakerne. Basert på innspillene utvalget har fått, vil vi likevel ikke foreslå endringer på dette punktet.

Økonomiske og administrative konsekvenser (kap 10)

Tilbakemeldingene fra virksomheter som har tatt i bruk SRS-ene til utvalget og DFØ, er at overgangen har gått smertefritt og uten bruk av store ressurser. Ressursbruken kan variere mellom virksomhetene og påvirkes også av hvilke andre prosesser som samtidig har blitt endret. Utvalgets beregninger viser at dette vil være en nyttig og lønnsom reform.

Med vennlig hilsen
Den norske Revisorforening



Per Hanstad
Adm. Direktør



Harald Brandsås
Fagdirektør