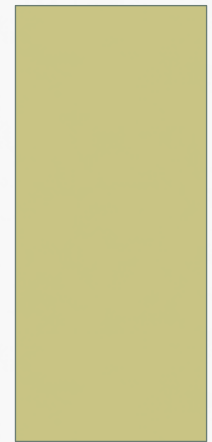


NOU 2015:14
BEDRE BESLUTNINGSGRUNNLAG,
BEDRE STYRING

Rapport fra utvalget som har vurdert flerårige
budsjetter på utvalgte områder og et tydeligere
skille mellom investeringer og drift i budsjettet



FORMÅLET

«Utvalgets tilrådinge skal gi et bedre beslutningsgrunnlag for statlige prioriteringer og fremme en effektiv bruk av offentlige midler.»

MANDATET

Vurdere

- periodiserte regnskap – på ulike nivåer
- bedre informasjon om investeringer og reformer
- skille drift og investering
- rasjonell fremdrift
- flerårig budsjettering

Temaene henger sammen

UTVALGET

- Øystein Børmer, direktør, Direktoratet for økonomistyring, utvalgsleder
- Stein Berntsen, konserndirektør Dovre Group
- Tore Eriksen, spesialrådgiver Finansdepartementet
- Harald Brandsås, fagdirektør, Den norske Revisorforening
- Anna Rømo, direktør, SSB
- Kristina Lundqvist, stedfortredende generaldirektør, Ekonomistyrningsverket, Sverige
- Kåre P. Hagen, professor emeritus, Norges Handelshøyskole
- Marianne Mancini, direktør, Diakonhjemmet
- Hanne Gaaserød, direktør, Helse Sør-Øst

- Frode Karlsen, avdelingsdirektør, Finansdepartementet, sekretariatsleder

RAPPORTEN

- 2 generelle kapitler om statlig styring og overordnede prinsipper for budsjett og regnskap
- 5 temakapitler
- Innledning, sammendrag og økonomisk/administrative konsekvenser

PRINSIPPDISKUSJON

KONTANT VS. PERIODISERT

- Utgift vs. kostnad - tidfesting
- Balanse – oversikt over eiendeler

- Internasjonal utvikling
- Regnskap og/eller budsjett

- Ikke enten/eller, men både/og
- Hva som er best avhenger av nivå og formål

PERIODISERT VIRKSOMHETSREGNSKAP

- Utvalget tilrår at det blir obligatorisk for statlige virksomheter å føre sitt virksomhetsregnskap etter de etablerte statlige regnskapsstandardene for periodisering.
- Vil bidra til mer effektiv ressursutnyttelse
 - Standardisering
 - Sammenlignbar kostnadsinformasjon
 - Eiendeler og gjeld
- Videreutvikling av rapporter og analyser på aggregert nivå

INFORMASJON TIL STORTINGET

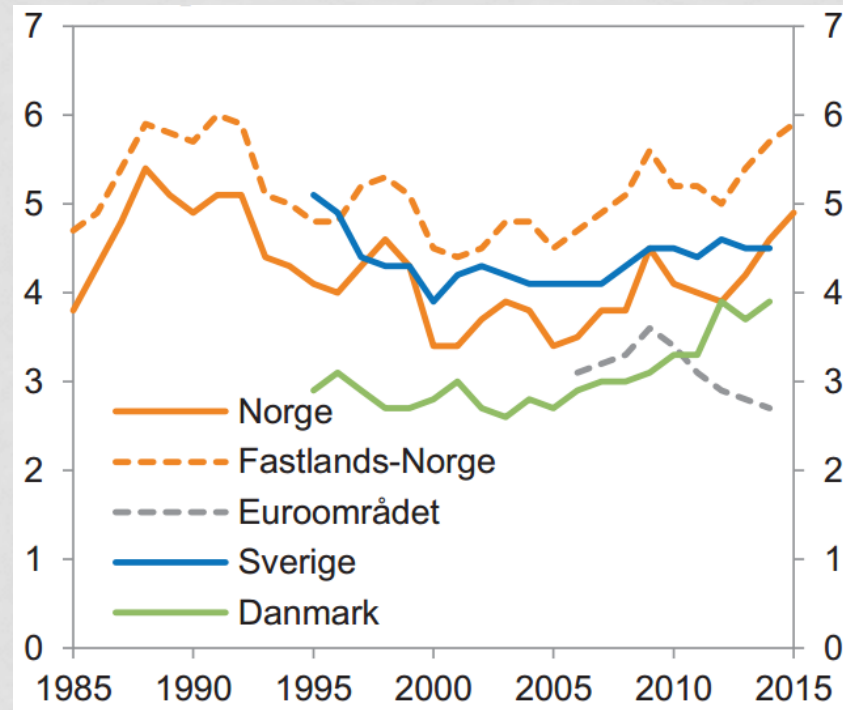
- Omtale i dokumenter som legges fram for Stortinget
 - Vektlegge samfunnsøkonomiske analyser
 - Presentere alternative tiltak
 - Redegjøre bedre for budsjettkonsekvenser, vurdere i sammenheng med bedre, flerårige framskrivninger
- Unngå «obskure ordninger»
 - Rentekompensasjonsordninger
 - Forskuttering av framtidige statlige bevilgninger

SKILLE DRIFT - INVESTERING

- Bør investeringer gis et **fortrinn**?
- Langsiktig nytte - hva er en investering?
 - Eksempel skolebygg vs. undervisning
– investering i realkapital vs. samfunnets investering i kunnskap
 - Umulig å fastsette et hensiktsmessig skille ut fra nyttevirkning eller varighet
- Formuesomplussing
 - For statskassen?
- Store engangsutgifter krevende å prioritere
 - Staten er stor – selv milliardinvesteringer utgjør liten andel

SKILLE DRIFT - INVESTERING

- 77,5 mrd. kroner til investeringer i 2014
- Etterslep i vedlikehold kan indikere at nivået har vært for høyt
 - I forhold til nivået man er villig til å vedlikeholde
- Ikke noe som tyder på at investeringsnivået er lavt



Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital. Prosent av BNP
Kilde: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

SKILLE DRIFT-INVESTERING

- Bevilgninger til investeringer bør fortsette som nå.
- Økt bevissthet om drift og vedlikehold
 - Det bør beskrives forventede kostnader til framtidig drift og vedlikehold for *nye* prosjekter
 - Virksomheter bør ha planer for forvaltning av *eksisterende* realkapital – formidles til Stortinget på hensiktsmessig måte
- Foreslår utvidelse av tid for tilbakebetaling fra 3 til 5 år i fullmakter til å overskride driftsbevilgninger til effektiviseringsformål i staten

RASJONELL FRAMDRIFT

- Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved et prosjekt maksimeres i planleggingsfasen ut fra variablene
 - Innhold
 - Kostnad
 - Tid
- Rasjonell framdrift - tidsdimensjonen
- Gjennomføre et prosjekt kostnadseffektivt

RASJONELL FRAMDRIFT

- § 6 i bevilgningsreglementet
 - Fullmakt til å binde seg opp overfor tredjepart i hele investeringsperioden for et prosjekt
- Konsekvensjustering i regjeringens interne budsjettarbeid
- Eventuelle avvik må skyldes konkrete, politiske beslutninger
- Ikke funnet eksempler på at et prosjekt ikke har blitt gjennomført iht. plan som følge av uteblitt finansiering

RASJONELL FRAMDRIFT

- Langvarige, fragmenterte og politiserte planprosesser
- Oppstyking i mindre parseller for å tilpasse forventede rammer
- Underestimering i tidligfasen – omfangsutglidning og kostnadsøkninger
 - NTNU-rapport fra 2012 til Statens vegvesen
 - Kostnadsøkning fra anslag NTP til sluttkostnad på 40 til 60 pst.
 - Primært i planfasen
 - Potensiell kilde til problemer – rammen ikke tilstrekkelig

RASJONELL FRAMDRIFT

- Utvalget foreslår å etablere et system for kostnadsstyrt prosjektplanlegging
- Bevissthet om porteføljestyring
 - Budsjettvedtak på porteføljenivå
 - Frihet til optimalisering i gjennomføring
- Redegjøre for Stortinget om hva som er rasjonell fremdrift, begrunne evt. avvik

FLERÅRIGE BUDSJETTER

- Budsjett?
 - Bevilgningsvedtak
 - Plan
 - Prognose
- Flerårige, helhetlige rammeverk eller bindende vedtak for enkeltområder?

FLERÅRIGE BUDSJETTER

- Statsbudsjettet foreslås og vedtas som hovedregel for ett år av gangen, men likevel med betydelige bindinger
 - Regelstyrte ordninger, halvparten av utgiftene
 - Bindinger knyttet til å opprettholde tjenestenivå fra stat og kommune
 - Forpliktelser for kommende år (Bevilgningsreglementet §6), ofte større enn behovet første år
 - Politiske bindinger i flerårige planer, opptrappingsplaner

FLERÅRIGE BUDSJETTER

- Det bør ikke innføres ytterligere bindinger i form av flerårige **budsjettvedtak**
 - Allerede betydelig innslag av bindinger
 - Svekket evne til omfordeling av ressurser mellom områder
 - Dårligere evne til å håndtere usikkerhet
 - Hva er de viktigste områdene å skjerme?
- Foreslår ikke flerårige, helhetlige budsjetttrammeverk
 - Samspill med handlingsregelen

FLERÅRIGE BUDSJETTER

- Anbefaler at flerårige **utsikter** for statens inntekter og utgifter synliggjøres bedre og mer konkret enn i dag – handlingsrom i årene fremover
 - Vedtatt politikk
 - Demografiske utviklingstrekk
 - Budsjettkonsekvenser av planer Stortinget har behandlet
 - Usikkerhet
- Helhetlig ramme for vurdering av konsekvensene av de enkelte forslag som utvalget også foreslå skal gjøres bedre rede for

OPPSUMMERT

- Mer vekt på formidling av samfunnsøkonomiske analyser, herunder alternativene som er vurdert
- Tydeliggjøre flerårige konsekvenser av enkeltvedtak
- Tydeliggjøre flerårig handlingsrom gjennom flerårige framskrivninger av inntekter, utgifter og usikkerhet
- Bedre kostnadskontroll med kostnadsstyrt prosjektplanlegging
- Økt effektivitet og bedre styring gjennom mer informasjon om kostnader og realkapital (regnskapsreform)
- Ikke komplisere budsjettssystemet med ytterligere bindinger eller særbehandling av investeringer

SPØRSMÅL

