



**DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT**

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Deres ref
18/337

Vår ref
18/117-4

Dato
25. april 2018

Høringsbrev - Rapport om like konkurransevilkår for offentlige og private aktører

Landbruks- og matdepartementet (LMD) viser til høring om rapport angående like konkurransevilkår for offentlige og private aktører. Nedenfor følger høringssvar fra LMD. Rapporten er også forelagt våre underliggende virksomheter Veterinærinstituttet og Norsk institutt for bioøkonomi. Instituttene svar er vedlagt.

Landbruks- og matdepartementet har to underliggende virksomheter som opererer i et marked (Veterinærinstituttet og Norsk institutt for bioøkonomi) og disse leverer tjenester som forskning, analyser og diagnostikk, også kalt oppdragsfinansiert aktivitet. Departementet og instituttene har derfor god erfaring med problemstillingen. Våre merknader omhandler i første rekke statlig sektor, da det er her vi har kunnskap og erfaring.

Innledningsvis ønsker vi å presisere at det er ønskelig at instituttene skal operere i markedet. Instituttene leverer et forvaltningsoppdrag til LMD og mottar årlig bevilgning for de oppgavene de utfører for staten. Samtidig er det ønskelig at instituttene skal skaffe inntekter fra andre finansieringskilder enn staten for å ha flere ben å stå på både økonomisk og for å kunne utvikle den faglige aktiviteten kvalitetsmessig. Slike eksterne finansieringskilder kan være EU eller tjenester til markedet. Dette gjør instituttene mer robuste enn om de kun var avhengig av en finansieringskilde (staten) og gir muligheter til å fordele faste kostnader på flere finansieringskilder, samt stordrifts- og skalafordeler. At instituttene har opparbeidet kompetanse, kunnskap og erfaring gjennom de prosjektene de påtar seg hos andre finansieringskilder forbedrer også kvaliteten på det de leverer til staten. 40-50% av de årlige inntektene til instituttene kommer fra bevilgning. Øvrige finansieringskilder, herunder aktivitet i markedet, står for øvrige inntekter. Dersom instituttene kun skulle leve av bevilgning fra

Postadresse
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo
postmottak@lmd.dep.no

Kontoradresse
Teatergata 9
www.lmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 874

Avdeling
Forsknings- og
administrasjonsavdelingen

Saksbehandler
Rune Wilhelmsen
22 24 91 67

LMD, ville instituttene sett vesentlig annerledes ut, og kvaliteten på det de leverer som en del av statsoppdraget ville vært dårligere enn de leveransene de har i dag.

Det er også viktig å påpeke at statlige virksomheter ikke bare har fordeler av å tilhøre staten når de opererer i et marked, noe rapporten i liten grad diskuterer. Eksempelvis kan statlige markedsaktører ha ulemper knyttet til høye pensjonskostnader, og at de er pålagt å følge særskilte lover og reguleringer i kraft av å være en del av staten. Dette kan være fordyrende i forhold til andre aktører som ikke er underlagt alle særskilte statlige krav.

Vi mener en svakhet med rapporten er at den i liten grad tar inn over seg og diskuterer de løsninger som en del virksomheter har i dag, og at det kan skapes et inntrykk av at det ikke foreligger løsninger som sikrer at statlige midler ikke subsidierer tjenester som leveres i markedet. Rapporten er i stor grad basert på eksempler og omtale av kommunesektoren, mens staten er i liten grad nevnt. Flere statlige virksomheter, der denne problemstillingen er aktuell, har allerede systemer for et regnskapsmessig skille mellom statsoppgavene og oppdragsvirksomhet i det konkurranseutsatte markedet. Disse har systemer på plass for å sikre at krysssubsidiering ikke finner sted (eksempelvis UH-sektoren og instituttene under LMD). Nevnte virksomheter er statlige virksomheter med særskilte fullmakter, og som benytter de statlige regnskapsstandardene (SRS). Overskudd/underskudd fra aktiviteten i markedet føres mot balanseposten virksomhetskapskapital.

SRS ivaretar krav til et regnskapsmessig skille og stiller krav til korrekt kostnadsbelastning på de ulike finansieringskildene. Det finansielle rammeverket som muliggjør et slikt skille foreligger dermed allerede, og løsningen for statlige virksomheter med aktivitet i et marked som påvirker samhandelen i EØS, vil derfor være å gå over til SRS. SRS har likevel et utviklingspotensial mht. at de kunne vært noe mer detaljerte og gitt mer veiledning på dette området. I kombinasjon med SRS har instituttene under LMD en prosjektbasert økonomimodell og en fullkost timeprismodell, der alle direkte og indirekte kostnader allokeres til den aktiviteten de hører hjemme. All aktivitet er organisert som separate prosjektrengskaper, og det foreligger fullstendig budsjett og regnskap for det enkelte prosjekt.

Landbruks- og matdepartementet har i tillegg detaljerte krav i instruks til virksomhetene, og har utgitt et eget rundskriv om regnskapsmessig håndtering og klassifisering av denne typen aktivitet. I tillegg stilles det krav gjennom EU-regelverk når instituttene får midler fra EU, som EU følger tett opp gjennom revisjon.

Vi ser at det kan være behov for å gjennomføre noen endringer for å sikre like konkurransevilkår, som eksempelvis skatteplikt. Likevel vil vi på overordnet nivå oppfordre til at de endelige konklusjonene og kravene blir minst mulig inngripende og ressurskrevende å følge opp, og at de medfører minst mulig endringer innenfor de systemer som mange statlige virksomheter allerede har på plass. Ressurskrevende og sterkt fordyrende tiltak kan medføre at de oppgavene som instituttene utfører for staten blir dyrere og at staten må øke bevilgningene for at instituttene skal kunne løse sine oppgaver på en hensiktsmessig måte.

Vi vil sterkt fraråde at det utformes krav til et regnskapsmessig skille som ikke tar inn over seg de løsninger som ligger der i dag, og at det må unngås at det utformes krav som medfører at statlige nettobudsjetterte virksomheter som følger SRS må etablere enda et nytt regnskap basert på særskilte kriterier. Dette vil i så fall medføre betydelig administrativt merarbeid, med dertil økte kostnader, uten at det gir noen merverdi for virksomhetene eller departementet. En skatteplikt kan aksepteres, men det må forsøkes løst gjennom de systemene som allerede foreligger (SRS), slik at dette ikke medfører nye fordyrende krav til utskilling og lignende.

Vi ser også at det vil kunne være vanskelig å lage detaljerte regler som skal omfatte både statlig og kommunal sektor, samt helseforetak. Disse opererer under helt forskjellige rammebetingelser, leverer ulike tjenester, forholder seg til ulike regler og regnskapsprinsipper. Det ville derfor være mest hensiktsmessig om det ble fastsatt overordnede krav, som tas ned i relevante regelverk for hver sektor og tilpasses sektorens egenart.

På side 191 i rapporten fremkommer det at en plikt om å føre separate regnskaper *"fremstår imidlertid som verken spesielt byrdefull eller komplisert, og den vil sannsynligvis også bidra til økt bevissthet om konkurransevilkår og offentlig støtte. Videre vil et krav om separate regnskaper for økonomisk aktivitet kunne bidra til å synliggjøre underskudd og kostnader som ellers kanskje ikke trer klart frem, hvilket også vil være i det offentliges interesse"*. Vi vil sterkt tilbakevise denne beskrivelsen på bakgrunn av erfaring med å allerede ha innført et regnskapsmessig skille. Et slikt skille er svært komplisert, og krever mye ressurser i alle ledd i organisasjonen. Ved oppstart krever det store ressurser for å sikre at kostnadsallokering gjøres korrekt og å komme frem til en god timepris- økonomimodell som fungerer til dette formålet. Det vil være nødvendig å innføre systemer for løpende timeregistrering og kontroll av timeregistreringen. Det er også komplisert å beregne indirekte kostnader, og disse vil være basert på anslag og estimater. Det vil ikke være mulig at indirekte kostnader er 100% korrekt. Et slikt system krever også mye oppmerksomhet og kontroll i den daglige driften og regnskapsføringen. Det foreligger allerede systemer i dag som bidrar til å synliggjøre underskudd og kostnader ved konkurranseutsatt aktivitet, og disse trer klart frem i et SRS-regnskap. På bakgrunn av at det er svært ressurskrevende å innføre et skille i regnskapene, bør det innføres en grense i en eller annen form for offentlige aktører som har omsetning i et marked for å sikre at det ikke brukes uforholdsmessig mye ressurser på dette.

Rapporten diskuterer også opprettelse av et nasjonalt kontrollorgan som skal føre tilsyn med at statsstøttereglene etterlevs. Vi mener dette er unødvendig og ikke i tråd med regjeringens mål om å redusere antall ansatte og ressursbruken i statlig sektor. Veiledning, informasjon og retningslinjer kan ivaretas av Nærings- og fiskeridepartementet eller Direktoratet for økonomistyring, slik rapporten også nevner. Når det gjelder kontrollaspektet mener vi at dette allerede i stor grad er ivaretatt allerede i dag gjennom revisjon av regnskapene. I staten følger Riksrevisjonen opp at regnskapene er avlagt i henhold til det finansielle rammeverket (eksempelvis SRS). Vi opplever at Riksrevisjonen i revisjonen av instituttene underlagt LMD har vektlagt etterlevelse av SRSenes krav om skille i regnskapet

på konkurranseutsatt aktivitet. Ved å legge inn krav om regnskapsmessig skille og krav at kommersiell aktivitet skal skje på markedsmessige vilkår i det finansielle rammeverket som alle offentlige virksomheter følger, vil slik kontroll ivaretas av revisor. For statlige virksomheter som opererer i markedet vil en overgang til SRS medføre at Riksrevisjonen vil kontrollere etterlevelsen av kravene gjennom sin finansielle revisjon. Konsekvensene av at virksomhetene ikke følger kravene vil da være merknader i revisjonsberetningen, og dette mener vi er sterke nok virkemidler til at man vil tilstrebe å etterleve kravene.

Vi er også kritisk til forslaget om at Konkurransetilsynet skal kunne gi pålegg om utskilling og omorganisering av virksomheter. I statlig sektor mener vi det tilligger overordnet departement og regjeringen å bestemme hvordan staten er organisert. Man må ha tiltro til at departementene selv tar en gjennomgang av underordnede virksomheter og tar nødvendige beslutninger for å innrette seg etter regelverket. I statlig sektor kan dette løses ved at alle departementer får instruks om å gå gjennom aktiviteten i underliggende virksomheter og treffe nødvendige tiltak for å etterleve EØS-regelverket.

Rapporten redegjør for at plikt om separate regnskaper best kan gjennomføres ved at det gis en forskriftshjemmel i regnskapsloven. Vi stiller spørsmål ved om regnskapsloven er riktig nivå å legge inn slike krav i, da en stor andel av de virksomhetene som omfattes av et slikt krav ikke er underlagt regnskapsloven. Vi mener slike krav må legges inn i de regnskapsstandardene/ det finansielle rammeverket som virksomhetene benytter. For statlig sektor foreligger det allerede slike krav i SRS og problemstillingen kan også vurderes tatt inn i Reglement- og Bestemmelser for økonomistyring i staten.

Videre mener vi kravene om separate regnskaper går for langt i forhold til dagens praksis, og er lite hensiktsmessig. Her er det viktig å skille på å ha innført et regnskapsmessig skille og å det å avlevere separate regnskaper. Vi ser behovet for å innføre et regnskapsmessig skille mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet for å etterleve kravene fra ESA, men at dette ikke betyr at en virksomhet må avlevere separate regnskapsoppstillinger. SRS legger opp til å skille på denne typen aktivitet, men fortsatt å levere ett resultatregnskap og en balanseoppstilling. Resultatene fra de forskjellige aktivitetene er fortsatt synlig i resultatoppstillingen og noter.

Vi opplever at ett regnskap er mest oversiktlig og ryddig. Gjennom timepriser og indirekte kostnader blir resultatet for de ulike finansieringskildene belastet sin bruk av felles ressurser. Å utarbeide to balanser vil være svært vanskelig. For instituttene foreligger det som i rapporten er omtalt som "manglende separabilitet". Både infrastrukturen og de ansatte benyttes på tvers av alle typer aktivitet. Å skulle utarbeide to balanser lar seg vanskelig løse. Det samme gjelder en eventuell utskilling av den økonomiske aktiviteten i egen juridisk enhet. Dette vil kreve en større omlegging som er svært kostbar, ressurskrevende, og som ikke vil tilføre merverdi utover dagens løsninger.

Oppsummerende konklusjon

Mange av de foreslåtte tiltakene vil medføre betydelig administrativt merarbeid og merkostnader, og vil ikke tjene samfunnsoppdraget og fagområdene virksomhetene har. For statens del må man basere seg på å utvikle de løsninger som allerede foreligger, og ikke utvikle nye og ressurskrevende krav. I tillegg anbefaler LMD at NFD for statens del, har en tett dialog med DFØ og Finansdepartementet i den videre utviklingen, for på den måten å gi problemstillingen større oppmerksomhet i SRS og økonomiregelverket, men uten at det medfører betydelige endringer for de virksomheter som allerede har systemer på plass i dag for å hindre kryssubsidiering av konkurranseutsatt aktivitet.

Med hilsen

Per Eivind Jensen (e.f.)
avdelingsdirektør

Rune Wilhelmsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg: Tilsvar fra Veterinærinstituttet og Norsk institutt for bioøkonomi