



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Departementene
Riksrevisjonen

Deres ref

Vår ref

10/2740 pab /SBP/GFE

Dato

18 .06.2010

Høring om utforming av Standard kontoplan for statlige virksomheter

Finansdepartementet orienterte i Gul bok for 2010, kapittel 9.2 om dagens situasjon på regnskapsområdet i statlige virksomheter og om erfaringer fra utprøvingen av virksomhetsregnskap ført etter periodiseringsprinsippet. Departementet oppsummerte også sine vurderinger og tiltak for videreutvikling av regnskapsfunksjonen i statsforvaltningen.¹

Basert på disse erfaringene og vurderingene har Finansdepartementet lagt opp til å gjennomføre følgende tiltak:

- Standard kontoplan for statlige virksomheter innføres som en frivillig ordning fra 1. januar 2011, med sikte på obligatorisk innføring i 2014 etter en nærmere vurdering av erfaringer.
- Den tekniske tilretteleggingen av en standard kontoplan og behov og muligheter for å aggregere regnskapsinformasjon for staten samlet, utredes nærmere i 2010. Særskilte tilpasninger for store statlige virksomheter med spesielle behov eller større tilskuddsordninger med spesielle behov utredes samtidig, herunder kostnader og tidspunkt for innføring.
- Det tillates at statlige virksomheter, i samråd med overordnet departement, fører periodiserte virksomhetsregnskaper i tillegg til kontantregnskapet. De statlige regnskapsstandardene (SRS) fastsettes som anbefalte, men ikke obligatoriske regnskapsstandarder fra 1. januar 2010.

De grunnleggende forutsetningene om at Stortingets bevilgninger fortsatt skal vedtas etter kontantprinsippet, og at statlige virksomheter fortsatt skal rapportere etter

¹ Jf. Innst. 2 S (2009 – 2010), hvor Finanskomiteén tok departementets omtale til orientering.

kontantprinsippet til statsregnskapet, ligger fast. Det åpnes således ikke for å endre rammene for den politiske styringen av statlige virksomheter eller virksomhetenes økonomiske fullmakter.

Finansdepartementet har gitt Senter for statlig økonomistyring (SSØ) i oppdrag å utrede og gjennomføre utviklingstiltakene frem mot 2014. Som en første hovedleveranse i oppdraget har SSØ utarbeidet et utkast til Standard kontoplan for statlige virksomheter. Denne tar utgangspunkt i veiledningsnotatet Ramme for kontokoder, som er basert på norsk Standard kontoplan², men er noe bearbeidet for å dekke hele staten, og for å dekke både virksomheter som benytter kontantprinsippet i virksomhetsregnskapet og virksomheter som, i samråd med overordnet departement, har valgt å benytte SRS³. SSØ har i tillegg utarbeidet en rapport om fastsettelse av ny Standard kontoplan for statlige virksomheter, samt to veiledningsnotater til kontoplanen for henholdsvis virksomheter som fører virksomhetsregnskapet sitt i henhold til kontantprinsippet, og for virksomheter som fører regnskapet i henhold til SRS. Det er også utarbeidet et notat med vurderinger rundt videre utforming av Standard kontoplan for innkrevingsvirksomhet og tilskuddsforvaltning⁴.

Hensikten med en felles standard kontoplan for statlige virksomheter er blant annet å legge til rette for sammenlikninger internt og på tvers av statlige virksomheter, og gi et bedre grunnlag for kjennskap til utgiftsstrukturen i virksomhetene og i staten samlet sett. En felles standard kontoplan legger også til rette for stordriftsfordeler i forvaltningen av den statlige kontoplanen (herunder veiledning og kompetanseutvikling), og vil kunne bidra til å øke kvaliteten på virksomhetsregnskapene.

Finansdepartementet tar sikte på å fastsette en standard kontoplan for statlige virksomheter tidlig på høsten 2010. Kontoplanen bør være tilgjengelig i god tid før årsskiftet for de virksomhetene som ønsker å ta denne i bruk fra 2011.

Finansdepartementet forelegger nå for departementene og for Riksrevisjonen utkastet til Standard kontoplan for statlige virksomheter for kommentarer. Som appendiks til dette brevet følger en liste med høringsspørsmål som vi ber høringsinstansene besvare. Høringsspørsmålene følger rekkefølgen i SSØ sin drøftelse av hovedproblemstillinger. Det oppfordres også til å gi andre innspill av relevans for det videre arbeid med kontoplanen og for prosessen med fastsettelse av denne. Departementene bes om å videreformidle henvendelsen til aktuelle underliggende virksomheter og koordinere tilbakemeldingen til Finansdepartementet. Utkast til Standard kontoplan med vedlegg

² Ramme for kontokoder var blant annet inkludert i grunnlagsmaterialet i den brede høringen om utprøving av periodiserte virksomhetsregnskap i staten, (ref. høring av 20. november 2008), hvor høringsinstansenes tilbakemelding var at det fremtrer som hensiktsmessig med en standard kontoplan som tar utgangspunkt i Norsk standard kontoplan, og hvor alle høringsinstansene uttalte seg positivt om en felles standard kontoplan i staten.

³ Ref. Rundskriv 114 - Fastsettelse og bruk av anbefalte statlige regnskapsstandarder i virksomhetsregnskapene.

⁴ Statlig innkrevingsvirksomhet og tilskuddsforvaltning er områder som det planlegges arbeidet videre med ut fra foreslåtte veivalg til inndeling og innretning, jf. eget notat fra SSØ (vedlegg 5).

blir også oversendt til departementene elektronisk i pdf-format, for å forenkle distribusjonen til underliggende virksomheter. Vedleggene fremgår av oversikten nedenfor, og gir bakgrunnsinformasjon og veiledning til det foreliggende utkastet til Standard kontoplan.

Frist for uttalelse er 6. september 2010.

Vi ber om at høringsuttalelser sendes elektronisk til Finansdepartementets e-postadresse postmottak@fin.dep.no.

Eventuelle spørsmål i forbindelse med foreleggelsen kan rettes til seniorrådgiver Per Arvid Borøy på telefonnr. 22 24 43 14 /e-post: per.arvid.boroy@fin.dep.no, eller Torstein Sørbotten på telefonnr. 22 24 43 25 /e-post: torstein.sorbotten@fin.dep.no.

Med hilsen


Morten Baltzersen e.f.
ekspedisjonssjef


Torstein Sørbotten
fung. avdelingsdirektør

Vedlegg:

- I. Utkast til Standard kontoplan for statlige virksomheter.
- II. Rapport fra SSØ om fastsettelse av ny Standard kontoplan.
- III. Veiledningsnotat til Standard kontoplan for statlige virksomheter som fører virksomhetsregnskapet i henhold til kontantprinsippet.
- IV. Veiledningsnotat til Standard kontoplan for statlige virksomheter som fører virksomhetsregnskapet i henhold til de statlige regnskapsstandardene.
- V. Notat fra SSØ om Standard kontoplan for virksomhetsregnskapene i staten og sentrale veivalg for hhv. innkrevingsvirksomhet og statlig tilskuddsforvaltning.

Kopi: Senter for statlig økonomistyring

Appendiks

Oversikt over høringsspørsmål – ny Standard kontoplan

SSØ har på oppdrag fra Finansdepartementet levert forslag til ny Standard kontoplan. I notat av 1. juni 2010 om fastsettelse av ny Standard kontoplan drøfter SSØ en del problemstillinger. Finansdepartementet ønsker en tilbakemelding på høringsspørsmålene nedenfor, som i hovedsak følger inndelingen i SSØ sin drøftelse.

1. Vurdering av om det obligatoriske nivået skal være på to, tre eller fire sifre, jf. pkt. 3.1 i SSØ sitt notat

SSØ foreslår en kontoplan inndelt i 8 kontoklasser. Standard kontoplan for statlige virksomheter tar utgangspunkt i norsk standard kontoplan, NS 4102, med tilpasninger for statlige virksomheter og statens behov for aggregert regnskapsinformasjon. Standard kontoplan er bygd opp som et desimalklassifikasjonssystem. Systemet angir kontoens stilling i kontoplanen gjennom sifferposisjoner (nivåer). Kontoens første siffer angir kontoklasse, de to første sifrene angir kontogruppe og tre sifre angir konto. Hvis det er behov for ytterligere artsspesifikasjon, kan flere sifre benyttes. Etter en samlet vurdering anbefaler SSØ at kontoplanen gjøres obligatorisk på tresifternivå, med unntak for kontogruppe 19 der enkelte konti reguleres på firesifternivå.

SSØ argumenterer med at den enkelte virksomhets behov for virksomhetsspesifikk styringsinformasjon kan tale for en større detaljeringsgrad enn forslaget til Standard kontoplan legger opp til, mens statens og departementenes informasjonsbehov trekker i retning av færre detaljer i Standard kontoplan.

SSØ vurderer at et obligatorisk tresifternivå ikke er til hinder for at virksomheter ut fra sine styringsbehov, eller leverandører av økonomitjenester ut fra effektivitetshensyn, kan spesifisere kontoplanen med flere sifre.

Høringsspørsmål 1a:

Er det foreslåtte, obligatoriske tresifternivået hensiktsmessig ut fra departementenes og statens informasjonsbehov, og gis det tilstrekkelig mulighet til å spesifisere kontoplanen mer detaljert i virksomhetenes regnskaper?

SSØ foreslår at konti på tresifternivå som i kontoplanen ikke er foreslått benyttet, blir merket *reservert* for senere bruk av Finansdepartementet. Dette innebærer at departementene og virksomhetene ikke har anledning til å benytte kontoene før Finansdepartementet har besluttet å ta disse i bruk i kontoplanen. Dette er en nødvendig forutsetning for å sikre standardisering på et obligatorisk nivå.

Høringsspørsmål 1b:

Er det hensiktsmessig at reserverte konti kun kan tas i bruk etter beslutning i Finansdepartementet?

2. Vurdering av om den foreslåtte artsinndelingen er hensiktsmessig, jf. pkt. 3.2 i SSØ sitt notat

SSØ vurderer den foreslåtte artsinndelingen av Standard kontoplan som hensiktsmessig for statlige virksomheter og departementer. Det er lagt vekt på å ligge nært opptil inndelingen i norsk standard kontoplan (NS 4102), men det er gjort enkelte tilpasninger for statsspesifikke forhold. På kontonivå (tresiffernivå) avviker inndelingen noe fra norsk standard, da det er lagt vekt på statlige virksomheters informasjonsbehov og statens behov for aggregert regnskapsinformasjon.

Finansdepartementet ønsker å få tilbakemelding på om de vesentligste utgiftene og inntektene under det enkelte departement lar seg plassere på en god måte i den foreslåtte kontoplanen. For et vesentlig område som lønn og godtgjørelser, og for kjøp av fremmedtjenester presenterer SSØ i sitt notat spesifikke vurderinger. Dette gjelder spesielt for kontogruppe 50 Lønn og godtgjørelser, hvor SSØ foreslår at det ikke stilles obligatorisk krav om presentasjon av overtid og andre variable tillegg, men at dette anbefales spesifisert på firesiffernivået innen samme kontogruppe i virksomhetsregnskapet. For kontogruppe 67 Kjøp av fremmedtjenester anbefaler SSØ en mer detaljert inndeling enn det som fremgår av norsk standard kontoplan og av grunnkontorammen for de statlige regnskapsstandardene (SRS).

Høringsspørsmål 2a:

Er den foreslåtte artsinndelingen hensiktsmessig og dekkende for statlige virksomheter og departementer?

For tilrettelegging for fremtidig aggregering av regnskapsinformasjon med utgangspunkt i standard kontoplan, foreslår SSØ å reservere et sett konti for eventuell fremtidig eliminering av fordringer, gjeld og intern handel mellom statlige virksomheter.

Høringsspørsmål 2b:

Er en reservering av enkelte konti i kontoplanen hensiktsmessig for eventuell fremtidig aggregering og eliminering av fordringer, gjeld og intern handel mellom statlige virksomheter?

3. Vurdering av hvordan den enkelte artskonto bør kobles til kapittel, post og underpost for å sikre korrekt rapportering til statsregnskapet etter kontantprinsippet, jf. pkt. 3.3. i SSØ sitt notat

For å sikre korrekt rapportering til statsregnskapet er det presentert en egen kolonne i Standard kontoplan som viser mulige *koblinger* mellom artskonto (utgifts- og inntektsart) og den inndeling som fremgår av Finansdepartementets rundskriv R-101 (Statens kontoplan). Kolonnen betegnes "Eksempler på kobling mot statens kontoplan post/underpost".

I notatet fra SSØ og i de to veiledningsnotatene til Standard kontoplan er det angitt eksempler på hvordan slike koblinger kan håndteres i virksomhetens systemer. SSØ understreker at det er den enkelte virksomhets ansvar å sikre korrekt kobling og rapportering til statsregnskapet. SSØ vurderer i notatet at det for virksomheter som må forholde seg til mange kapitler og poster kan være mest hensiktsmessig å bruke en egen dimensjon for å registrere kapittel/post, og foreslår dette som en anbefalt, men frivillig løsning.

Høringsspørsmål 3

Er utformingen av Standard kontoplan hensiktsmessig for å ivareta kravet om rapportering til statsregnskapet etter kontantprinsippet, herunder at det ikke foreslås å stille krav til obligatorisk bruk av egen dimensjon for kapittel/post?

4. Vurdering av om det bør utarbeides veiledningsmateriell til Standard kontoplan med eksempler og omtale av hvilke utgifter eller kostnader som skal bokføres på den enkelte artskonto, jf. pkt. 3.4 i SSØ sitt notat

SSØ vurderer at det er behov for veiledningsinformasjon til Standard kontoplan, for å sikre ensartet håndtering og dermed standardisering i virksomhetene.

SSØ foreslår at Standard kontoplan presenteres som en felles kontoplan for statlige virksomheter, enten de utarbeider virksomhetsregnskapet i henhold til kontantprinsippet eller også benytter periodisert regnskapsinformasjon etter de statlige regnskapsstandarder (SRS). Ikke alle konti vil være aktuelle å benytte. Dette er avhengig av hvilket regnskapsprinsipp som benyttes. For å skille på dette er det i Standard kontoplan, i en egen kolonne, angitt hvilke konti som kun benyttes ved SRS og hvilke konti som kun benyttes ved kontantprinsippet. Konti som ikke er markert benyttes ved begge prinsippene.

SSØ har utarbeidet to veiledningsnotater:

- Virksomheter med virksomhetsregnskap i henhold til kontantprinsippet, kalt "Veiledning til Standard kontoplan for statlige virksomheter som fører virksomhetsregnskapet i henhold til kontantprinsippet "

- Virksomheter som i samråd med overordnet departement velger å føre et periodisert virksomhetsregnskap, kalt "Veiledning til Standard kontoplan for statlige virksomheter som fører virksomhetsregnskapet i henhold til SRS"

Et alternativ til en felles kontoplan kan være å presentere en egen kontoplan med tilhørende veiledningsnotat for henholdsvis virksomheter som benytter kontantprinsippet og virksomheter som i samråd med sitt overordnede departement velger å føre periodisert virksomhetsregnskap.

Høringsspørsmål 4:

Bør Standard kontoplan presenteres som en felles Standard kontoplan og med to tilhørende veiledningsnotater, eller bør dette presenteres som hver sin kontoplan med tilhørende veiledningsnotat for henholdsvis kontantprinsippet og periodiseringsprinsippet?

5. Vurdering av om det skal legges til rette for en rapporteringskontoplan fremfor en føringskontoplan, jf. pkt. 3.5 i SSØ sitt notat

SSØ drøfter denne problemstillingen og konkluderer med at Standard kontoplan skal være en føringskontoplan som må legges inn i regnskapssystemet (hovedbok) og være grunnlaget for bokføringen av utgifter og inntekter. SSØ foreslår at kravet ikke bør omfatte forsystemer og hjelpesystemer.

Når SSØ foreslår at kravet til føringskontoplan ikke bør omfatte forsystemer og hjelpesystemer, fordrer dette at disse systemene kan avlevere regnskapsinformasjon slik at denne kan registreres i henhold til Standard kontoplan i regnskapssystemet (hovedbok).

SSØ vurderer at det obligatoriske nivået i Standard kontoplan ikke er til hinder for at de enkelte virksomheter, eller leverandører av økonomitjenester, kan utnytte frihetsgrader til å spesifisere kontoplanen med flere siffer i virksomhetsregnskapene, jf. spørsmål 1a.

Høringsspørsmål 5a:

Bør Standard kontoplan anses som en føringskontoplan som legges inn i regnskapssystemet (hovedbok)?

Høringsspørsmål 5b:

Bør krav til føringskontoplan også omfatte forsystemer og hjelpesystemer, eller er det tilstrekkelig at slike systemer kan avlevere regnskapsinformasjon til registrering i regnskapssystemet (hovedboken) i henhold til Standard kontoplan?

6. Vurdering av om det er behov for særskilt tilrettelegging for forvaltningsbedrifter, jf. pkt. 3.6 i SSØ sitt notat

SSØ vurderer at Standard kontoplan er hensiktsmessig også for forvaltningsbedriftene, men at det gjenstår enkelte uavklarte problemstillinger.

Høringsspørsmål 6:

Er Standard kontoplan hensiktsmessig for forvaltningsbedriftene?

7. Vurdering av behov for særskilt tilrettelegging for statlige utlån, jf. pkt. 3.7 i SSØ sitt notat.

SSØ vurderer at det er behov for nærmere retningslinjer for føring av utlån til kunder og lånemellomværet med statskassen, men at de konti som er tilgjengelig i Standard kontoplan for føring av lånetransaksjoner vurderes å være dekkende.

Høringsspørsmål 7:

Er Standard kontoplan dekkende for statlige utlån, og bør det utarbeides nærmere retningslinjer for føring av utlån til kunder og lånemellomværet med statskassen, for ensartet tilrettelegging til Standard kontoplan?

8. Vurdering av gruppering og artsinndeling vedrørende innkrevingsvirksomhet og statlig tilskuddsforvaltning, jf. eget notat fra SSØ

SSØ er bedt om å utarbeide en oversikt over sentrale veivalg for de vurderinger og tilpasninger som må gjøres i Standard kontoplan, for henholdsvis innkrevingsvirksomhet og statlig tilskuddsforvaltning, slik at dette kan inngå som del av høringen. Det vises til eget notat fra SSØ av 15. juni 2010 og til oppdatert utkast til Standard kontoplan av 16. juni 2010 (jf. vedlegg I).

I utkastet til Standard kontoplan er innkrevingsvirksomheten plassert i kontogruppe 82, 83 og 84, mens tilskuddsforvaltning er plassert i kontogruppene 85, 86 og 87. SSØ gjennomgår i sitt notat mulige veivalg for innkrevingsvirksomhet og tilskuddsforvaltning, og foreslår en retning for videre arbeid på områdene.

I arbeidet med *innkrevingsvirksomheten* har SSØ konsentrert vurderingene til inntekter som føres over avdeling 3 i statsbudsjettet (Overføringer fra andre), postene 70-89. SSØ anbefaler at standard kontoplan for innkrevingsvirksomhet skal inndeles etter *art.* SSØ foreslår følgende artsinndeling av Standard kontoplan for kontogruppe 84:

- a. skatter
- b. avgifter
- c. gebyrer som ikke inngår som driftsinntekt

- d. renteinntekter
- e. utbytte
- f. bøter og inndragninger
- g. andre inntekter ved innkrevingsvirksomhet

SSØ antar at forslaget til artsinndeling ikke vil innebære behov for omfattende tilrettelegging hos virksomhetene, ettersom inndelingen er lagt opp til å følge en artsspesifikasjon som i hovedsak benyttes i statens kontoplan, og som allerede benyttes av virksomheter i dag for rapportering til statsregnskapet. Det er også et begrenset antall virksomheter som har denne type inntekter i regnskapet.

Høringsspørsmål 8a:

Er SSØ sitt forslag til gruppering og artsinndeling på området innkrevingsvirksomhet hensiktsmessig?

Tilskudd er en samlebetegnelse for overføringer fra staten til andre sektorer. I arbeidet med *tilskuddsforvaltning* har SSØ konsentrert vurderingene til utgifter som føres over avdeling 3 i statsbudsjettet (Overføringer til andre), postene 70-85.

SSØ foreslår en inndeling av kontoplanen etter *mottakergruppe*, der Statistisk sentralbyrås inndeling i institusjonelle sektorer (som bygger på internasjonale standarder) legges til grunn. SSØ foreslår følgende artsinndeling av Standard kontoplan for kontogruppe 87, bestående av syv grupper av tilskuddsmottakere:

- a. Statsforvaltning
- b. Kommuneforvaltning
- c. Ikke-finansielle foretak (produsenter av varer og ikke-finansielle tjenester)
- d. Finansielle foretak (banker, forsikringsselskaper o.l.)
- e. Husholdninger
- f. Ideelle organisasjoner
- g. Utlandet

Høringsspørsmål 8b:

Er SSØ sitt forslag til artsinndeling og gruppering på området tilskuddsforvaltning hensiktsmessig?

9. Andre forhold

I samråd med Finansdepartementet har SSØ foreslått at Standard kontoplan blir regulert gjennom et eget rundskriv til forvaltningen. Dette vil Finansdepartementet følge opp i etterkant av høringen av Standard kontoplan.

SSØ har også foreslått enkelte justeringer i rundskriv R-101 (Statsbudsjettets og bevilgningsregnskapets inndeling i poster og underspesifikasjoner). I den forbindelse har SSØ også foreslått en endring i rapporteringskravet til statsregnskapet slik at det kreves at underposter blir rapportert for samtlige driftsposter og ikke bare for postene 01, 21 og 24.

Finansdepartementet støtter forslaget og viser til at det i forbindelse med Meld. St. 3 om statsregnskapet har vært nødvendig å innhente tilleggsinformasjon fra berørte departementer for å kunne presentere aggregert spesifisering av driftsutgiftene. Ved gjennomføring av forslaget fra SSØ vil denne informasjonen fremgå direkte av statsregnskapet.

Høringsspørsmål 9

Bør det kreves at underposter rapporteres for samtlige driftsposter i Utgiftsavdeling 1, Statens egne driftsutgifter (postene 01-29)?