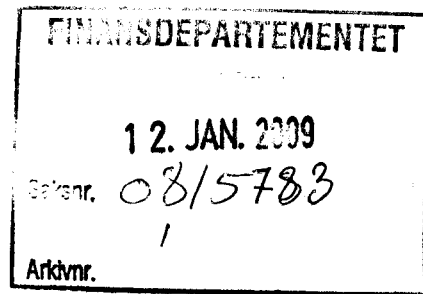




Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Kongens gt. 6
Pb. 8131 Dep.
NO-0033 Oslo
Tel.: +47-21 09 00 00
Fax: +47-21 09 49 73
Internet: www.ssb.no
E-post/E-mail: ssb@ssb.no
Bankkonto/Bank account
7694 05 02663

Oslo, 19.12.2008
Deres ref.: 08/5783 J pab/SBP, Vår ref.: 09/73
Saksbehandler: Bjørn Gran Henriksen
Seksjon for offentlige finanser

Høring - om utprøving av periodisert virksomhetsregnskap i staten

Statistisk sentralbyrå (SSB) viser til Finansdepartementets høringsnotatet publisert 20. november 2008 der Departementet ønsker å innhente faglige vurderinger og synspunkter på foretatte regnskapsmessige avgrensninger og veivalg i forbindelse med utprøving av periodiserte virksomhetsregnskap i staten.

Som regnskapsfører for eget virksomhetsregnskap forventes ikke implementeringen å medføre spesielle problemer for SSB, og en overgang til periodiseringsprinsippet vil være gunstig med hensyn til SSBs oppdragsvirksomhet.

SSB gir i det etterfølgende sine synspunkter ut fra sin rolle som statistikkprodusent.

SSB er positiv til innføring av periodiserte virksomhetsregnskap etter de prinsipper som er skissert. Det er flere grunner til dette.

1. Utvikling av regnskapsdata basert på periodiseringsprinsippet er nødvendig for at Norge skal kunne oppfylle internasjonale krav innen rapportering av regnskapsstatistikk for offentlige finanser. Det er et stadig strengere krav fra internasjonale organer som Eurostat, IMF og OECD om at de ulike landene må frembringe påløpte tall, som i praksis innebærer krav til periodiserte regnskap. IMF's statistikkstandard for Government Finance Statistics baserer seg bl.a. på International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), og vi regner derfor med at det vil bli lettere å tilrettelegge data til GFS når grunnlaget er mer i tråd med IPSAS. En effekt av overgang til periodiseringsprinsippet er også at vi vil få tilgang til en mer systematisk oversikt over statens eiendeler og gjeld.
2. Periodiserte virksomhetsregnskap vil legge til rette for å bedre kvaliteten på Norges nasjonalregnskap og dermed øke nytten for de ulike innenlandske brukerne av nasjonalregnskapet. Dette må ses i sammenheng med at nasjonalregnskapet i tråd med de internasjonale nasjonalregnskapsstandardene fra FN og EU bl.a. skal vise opptjente inntekter og kostnader. Per i dag må vi foreta større og mindre tillempinger av tallmaterialet fra statsregnskapet basert på kontantprinsippet, og dessuten modellberegninger, for å tilnærme oss nasjonalregnskapets krav til periodisering.
3. Utvikling av periodiserte regnskap etter harmoniserte og gode regnskapsfaglige prinsipper vil i tillegg føre til mer presise og pålitelige målinger av ulike statlige virksomheters ressursinnsats målt i kroner. Kvaliteten på slike målinger er spesielt viktig der det målte pengeforbruket settes i sammenheng med tjenesteproduksjon for å måle utvikling i en virksomhets kostnadseffektivitet over tid, og/eller ved sammenlikning mellom ulike virksomheter. Slike målinger er sentrale i StatRes, som er et system som skal omfatte alle statlige virksomheter.

For at SSB skal kunne realisere disse gevinstene ved de virksomhetsinterne regnskapene er det en forutsetning at de gjøres tilgjengelig på en måte som er hensiktsmessig for SSB. Videre er det en forutsetning at virksomhetsregnskapene bygger på et felles sett av standarder, og benytter samme oppstillingsplaner, på tvers av departementer og virksomheter. Vi ser for oss at Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ) vil kunne ha en sentral rolle i den forbindelse.

SSB viser for øvrig også til sin høringsuttalelse i forbindelse med NOU 2003:6 *Hva koster det? – Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*.

SSB har med interesse lest Finansdepartementet høringsnotat og gir i det etterfølgende våre synspunkter på de ulike spørsmålene.

Høringsspørsmål 1:

SSB er positiv til at alle statlige virksomheter skal føre sine interne virksomhetsregnskap etter et felles sett med regnskapsstandarder basert på periodiseringsprinsippet, slik at regnskapsrapporteringen etter kontantprinsippet suppleres med regnskapsinformasjon etter periodiseringsprinsippet. Dette vil sikre enhetlig regnskapsføring som igjen vil redusere usikkerhet knyttet til direkte sammenlikninger av ulike regnskapsstørrelser på tvers av virksomheter.

Høringsspørsmål 2:

SSB ser det som hensiktsmessig at det utarbeides en felles statlig kontoplan som legges tett opp til Norsk Standard kontoplan. Dette fordi bl.a. en felles statlig kontoplan for virksomhetsregnskapet også vil bidra til å redusere usikkerhet knyttet til direkte sammenlikninger av regnskapsstørrelser på tvers av virksomheter.

En felles kontoplan for virksomhetsregnskapet vil dessuten bidra til å legge forholdene bedre til rette for fastprisberegninger, som er sentralt i SSBs nasjonalregnskap. Dette krever at artsinndelingen i kontoplanen har rimelig god detaljgrad, slik at anskaffelser som har ulik prisutvikling kan holdes atskilt. SSB kommer gjerne med innspill til dette på et senere tidspunkt.

Høringsspørsmål 3:

En manglende registrering av pensjonspremie/kostnader til SPK i regnskapene er forstyrrende ved direkte sammenlikninger mellom virksomheter som registrerer denne kostnaden i sine regnskaper og de som ikke gjør det. SSB er derfor positiv til at alle statlige virksomheter registrerer og inkluderer disse kostnadene i sine regnskaper. Dette vil styrke grunnlaget for statistikkproduksjon for eksempel i StatRes.

Høringsspørsmål 4:

SSB er positiv til at virksomhetene skal føre avskrivninger etter samme prinsipper som er utbredt og etablert i privat sektor.

Høringsspørsmål 5:

I høringsnotatet fremgår at det ikke foreligger anslag på hva aktuell forsikringspremie skal utgjøre for den enkelte virksomhet. Ut fra dette kan ikke SSB se at det å inkludere slik forsikringspremie i de respektive regnskapene er en aktuell problemstilling på kort sikt. På lengre sikt mener vi imidlertid at man også bør prøve å inkludere kalkulatorisk forsikringspremie.

SSB har for øvrig merket seg at det i høringsnotatet er fremhevet at hovedformålet med utprøvingen bl.a. har vært å bidra til *Sammenliknbar kostnadsinformasjon (mellom statlige virksomheter, mellom statlige og private virksomheter, mellom norske og tilsvarende utenlandske virksomheter, over tid med seg selv)*. Samtidig står det i avsnittene før høringsspørsmål 5 at *Det i utprøvningsprosjektet ikke er lagt opp til at det skal gjøres avsetninger til kalkulatorisk forsikringspremie. Ved sammenlikninger med private virksomheter vil statlige virksomhetsregnskaper følgelig ikke vise denne type kostnader*.

I likhet med prosjektet for utprøving av periodiserte virksomhetsregnskap i staten er SSB opptatt av sammenliknbarhet. Etter SSBs syn blir regnskapene ufullstendig dersom slik kalkulatorisk forsikrings-

premie ikke inkluderes i de regnskapsførte kostnadene. Samtidig vil utgifter til oppretting/erstatning av reelle tap/skader og tilhørende bevilgninger kunne gi store utslag de årene dette oppstår, og kan også bli forstyrrende for sammenlikninger av en virksomhets kostnader over tid. SSB kan ikke se at det å la være å gjøre noe med denne mangelen i dagens regnskapsopplegg er i tråd med formålet med de periodiserte virksomhetsregnskapene. På sikt anbefaler SSB derfor at det i forbindelse med utvikling av de interne virksomhetsregnskapene gjøres nødvendige grep for å få inkludert også denne kostnaden i virksomhetsregnskapene.

Høringsspørsmål 6:

SSB synes at det å beregne kalkulatorisk rentekostnad er et fremskritt. Når denne størrelsen ikke synliggjøres, fremstår binding av statens kapital som gratis for virksomhetene, og av den grunn ser SSB det som ønskelig at rentene kostnadsføres i resultatregnskapet, framfor kun som en note til regnskapet.

Årsaken til dette er at SSB mener at regnskapet bør gi et best mulig bilde på den reelle ressursinnsatsen til virksomheten. Så lenge aktuelt beløp vises som note vil riktignok SSBs behov i hovedsak være ivaretatt, men for brukere vil utelatelse av beløpet fra det periodiserte virksomhetsregnskapet kunne gi misvisende bilde på kostnadene.

Høringsspørsmål 7:

SSB er enig i at innkreving av penger mv på vegne av statskassen ikke skal komme til uttrykk i virksomhetenes resultatregnskap som inntekter. SSB synes videre at det er hensiktsmessig å presentere de aktuelle beløpene som gjennomstrømningsposter for å indikere omfanget av slike aktiviteter. SSB ser ikke at det er grunn til å periodisere disse beløpene, og er derfor enig i at det er hensiktsmessig at dette presenteres etter kontantprinsippet.

Høringsspørsmål 8:

SSB vil ofte ha behov for å identifisere tilskudd som ulike virksomheter gir, og er derfor positiv til at tilskuddene synliggjøres i resultatregnskapet. SSB er videre enig i at slike tilskudd ikke skal påvirke virksomhetens regnskapsmessige resultat og at de dermed bør holdes atskilt fra regnskapsførte kostnader ved å bruke gjennomstrømningsposter. Heller ikke her ser SSB at det er grunn til å periodisere de aktuelle beløpene, og er derfor enig i at det er hensiktsmessig at dette presenteres etter kontantprinsippet.

Høringsspørsmål 9:

For SSBs statistikker er spørsmålet om statlige bevilgninger skal fremstå som inntekt i resultatregnskapet eller ikke lite viktig. Så lenge bevilgningene fremstår som noe annet enn egne driftsinntekter, er den skisserte løsningen uproblematisk fra vårt ståsted, ref. også høringsspørsmålene 3 og 4.

Høringsspørsmål 10:

Ut fra bevilgningsreglementets regler og et ønske om resultatnøytrale virkninger av kalkulatoriske kostnader til pensjonspremie og avskrivninger kan ikke SSB se at det foreligger aktuelle alternativer til den foreslåtte regnskapsoppstillingen.

Høringsspørsmål 11:

SSB støtter de foreslåtte regnskapsmessige tilpasningene som er foretatt for anleggsmidler og infrastruktur, og er således positiv til at verdien av virksomhetenes eiendeler (driftsmidler) synliggjøres i balansen. En slik synliggjøring av verdier er i seg selv informativt, og vil gi SSB muligheter til å lage bedre balansetall for statlig sektor blant annet til bruk i nasjonalregnskapet. I samband med StatRes vil imidlertid den største gevinsten være å synliggjøre kapitalkostnadene ved disse verdiene. Her vil vi påpeke at det ikke bare er innføring av avskrivningskostnader som vil gi bedre kostnadsinformasjon, men at innføring av kalkulatoriske rentekostnader også er viktig. Avgrensning mellom drift og investering bør fastsettes entydig og ut fra regnskapslovens prinsipper for å sikre at direkte sammenlikninger ikke forstyrres av ulikheter i hvor virksomhetene har satt grensen mellom investeringer og drift.

Høringsspørsmål 12:

For SSBs statistikker er dette en mindre viktig problemstilling. SSB ser at det kan være misvisende å legge opp til at virksomhetene skal ha et regnskapsmessig resultat som normalt viser et underskudd tilsvarende avskrivningene, og støtter derfor den skisserte løsningen.

Høringsspørsmål 13:

SSB forstår dette som en videreføring av dagens ordning, og kan ikke se at det her foreligger andre aktuelle alternativer.

Høringsspørsmål 14:

SSB vil peke på at en fullstendig balanse med eiendeler, gjeldsposter og eventuell virksomhetskapital gir god oversikt over de verdier virksomhetene disponerer på vegne av staten og informasjon om hvordan de er finansiert.

Høringsspørsmål 15:

SSB er enig i at bruksverdi basert på gjenanskaffelsesverdi gir et riktigere og mer oppdatert grunnlag for fastsettelse av balanseverdier for anleggsmidler enn verdsettelse ut fra historisk kost. Gjenanskaffelsesverdi er dessuten i tråd med nasjonalregnskapets regelverk. Etter SSBs syn er det spesielt viktig at disse verdiene fremstår som mest mulig reelle i balansen bl.a. med tanke på at de utgjør grunnlaget for beregning av kostnadene ved kapitalslit og kalkulatorisk rentekostnad.

Høringsspørsmål 16:

SSB ser et klart behov for at statlige virksomheter, som utarbeider virksomhetsregnskap etter periodiseringsprinsippet, også må utarbeide kontantstrømoppstilling etter den direkte modellen. Selv om SSB får tilgang til periodiserte regnskaper for statlige virksomheter, er vi fortsatt forpliktet til å rapportere brutto kontantstrømoppstillinger, bl.a. til IMF. Videre antar vi at *statsbudsjettene* fortsatt skal foreligge etter kontantprinsippet, og av hensyn til sammenliknbarheten mellom regnskap og budsjett bør det foreligge etter ensartet opplegg. For SSBs statistikker vil kontantstrømoppstillinger dessuten være en kilde for informasjon om virksomhetens investeringer i realkapital, som er nødvendig av hensyn til overskuddsbegrepet som benyttes i nasjonalregnskapet. Videre vil bruttoprinsippet gi bedre og mer detaljert informasjon enn nettoprinsippet.

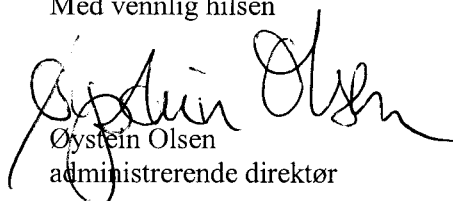
Høringsspørsmål 17:

Det fremgår av våre foranstående kommentarer at SSB er positive til de veivalg som er skissert. Etter vårt syn vil slike periodiserte interne virksomhetsregnskap, basert på standard kontoplaner og oppstillingsplaner, i større grad enn nåværende regnskapsopplegg sikre presis og pålitelig informasjon om virksomhetenes faktiske ressursinnsats. Dette vil kunne medvirke til at visse deler av SSBs statistikk får en bedring av kvaliteten. For å få enda mer fullstendige regnskap burde trolig også kalkulatoriske rentekostnader og kalkulatorisk forsikringspremie innlemmes i resultatregnskapet. Dette kan eventuelt utvikles på et senere tidspunkt.

Høringsspørsmål 18:

SSB har tilstrekkelig regnskapskompetanse til å håndtere en eventuell innføring av de foreløpige statlige regnskapsstandardene.

Med vennlig hilsen



Øystein Olsen
administrerende direktør