



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
03/440 C HV/ISa

Vår ref.
03/330 008.3

Dato
05.05.2003

Høring – utredning fra Statsbudsjettutvalget: NOU 2003: 6 Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten

Vi viser til Finansdepartementets brev av 3. februar 2003.

Saken har vært forelagt Samferdselsdepartementets underliggende etater for eventuelle merknader. Statens jernbanetilsyn har opplyst at det ikke har merknader til NOU 2003: 6. Merknadene fra Statens vegvesen, Vegdirektoratet og Jernbaneverket går fram av vedlagte kopi av Vegdirektoratets brev av 22. april 2003 og Jernbaneverkets brev med vedlegg av 14. april 2003.

Innledningsvis vil Samferdselsdepartementet bemerke at det er et stort behov for reformer i statens budsjett- og regnskapssystem. Innstillingen fra utvalget viser at dagens system har mange svakheter som begrenser mulighetene for en effektiv bruk av statlige midler. Samferdselsdepartementet ser utvalgets forslag som en naturlig fortsettelse av de endringer av budsjettssystemet som har skjedd de senere år og som har gitt større fleksibilitet for den enkelte virksomhet med større fokus på mål- og resultatstyring og mindre vekt på virkemidler og aktiviteter.

Førings- og budsjetteringsprinsipp for statsbudsjettet og statsregnskapet

Mange statlige virksomheter har i flere år benyttet seg av periodiseringsprinsippet i sin interne regnskapsføring fordi dette prinsippet er avgjørende for at virksomhetene skal ha et godt grunnlag for økonomisk styring. På samferdselssektoren har det de siste årene skjedd store organisatoriske endringer. Forvaltningsorganer har blitt egne rettssubjekter, bl.a. Telenor, NSB, Posten og Avinor (Luftfartsverket). Fra virksomhetenes side var ett av argumentene for en annen organisering at statens budsjett- og regnskapsprinsip-

per var hemmende for effektiviteten og styringen. For ordinære forvaltningsorganer (departement, direktorat, tilsyn og lignende) hvor virksomheten er finansiert over statsbudsjettet, er dette ikke i så stor grad en tilsvarende problemstilling. Vi viser i den forbindelse til Vegdirektoratets uttalelse, som viser at direktoratet er usikker på om forslaget om en overgang til regnskapsprinsippet (periodiseringsprinsippet) vil gi et bedre beslutningssystem for etaten og om det gir et bedre politisk beslutningsgrunnlag.

Samferdselsdepartementet ser for sin del klare fordeler med å innføre periodiseringsprinsippet både for statsbudsjettet og statsregnskapet. I forhold til kontantprinsippet gir periodiseringsprinsippet mer informasjon, noe som bl.a. kan gi systematiske oversikter over statens eiendeler og forpliktelser, oversikter over kostnader ved bruk av realkapital og muligheter for å vurdere kostnader opp mot reelle aktiviteter. Periodiseringsprinsippet kan dermed gi bedre grunnlag for avveininger mellom investeringer og drift og vedlikehold.

En innføring av periodiseringsprinsippet vil innebære utfordringer og kostnader, bl.a. i tilknytning til verdivurdering av statens eiendeler som grunnlag for åpningsbalanser, men også krav til økt regnskapsforståelse og -kompetanse i staten både i implementeringsfasen og ved videre bruk. Kompleksiteten både når det gjelder å etablere regnskapsprinsippet og å anvende det, antas å være stor. På den annen side vil det være en fordel at staten benytter prinsipper som er allment kjent og praktiseres i privat virksomhet.

Budsjettering i flerårig perspektiv

Utvalget drøfter ulike former for flerårighet. Flerårighet vil innebære større forutsigbarhet, stabilitet og effektivitet. Flerårighet vil også kunne bidra til økt realisme i den politiske behandlingen og planleggingen av statlige investeringsprosjekter. Samferdselsdepartementet er derfor positiv til utvalgets forslag om å åpne for å fatte flerårige budsjettvedtak.

Samferdselsdepartementet mener at dagens langsiktige sektorplaner som Nasjonal transportplan, som bl.a. omfatter de store utbyggingsetatene Statens vegvesen og Jernbaneverket, vil være aktuelle for bindende flerårige budsjettvedtak, jf. også at utvalget har nevnt planrammene i Nasjonal transportplan som en kandidat i en slik sammenheng. Dersom det ikke åpnes for vedtak i de langsiktige sektorplanene, vil det være en betydelig fordel at det ved budsjettbehandlingen innføres flerårige budsjettvedtak for større investeringsprosjekter. Slike flerårige vedtak vil kunne gi bedre styringsmuligheter og betydelige effektivitetsgevinster. Detaljeringsnivået i flerårige budsjettvedtak bør imid-

lertid ikke være så stort at det skaper unødige stivheter og spenninger som ikke kan opprettholdes over tid.

Staten gjennomfører en rekke store investeringsprosjekter/anlegg som krever bevilgninger over flere år. Dagens budsjettssystem og budsjetteringsprinsipper er ikke innrettet for å ivareta en effektiv og optimal utbygging av prosjekter, fordi finansieringen i hovedsak være avhengig av årlige, statlige bevilgninger. Finansieringen ved årlige bevilgninger, med svake langsiktige bindinger, kan hindre en effektiv gjennomføring av prosjektene, fordi prosjektene må tas over flere år eller etter en annen tidsprofil enn det som en optimal planlegging og gjennomføring tilsier. Budsjettprinsippene kan også føre til at en velger billigere løsninger med en lavere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det har også vist seg at det er nødvendig å stanse prosjekter før de er ferdigstilt, fordi det ikke har vært mulig å finne plass til prosjektene innenfor de årlige bevilgningene. Det er derfor viktig å etablere budsjettssystem som ivaretar behovet for langsiktighet og forutsigbarhet.

Etter vanlige regnskapsprinsipper foretas avskrivninger på grunn av alder, slitasje eller lignende, mens statlige infrastrukturinvesteringer ikke avskrives. For å opprettholde standarden er en avhengig av at det årlig gis tilstrekkelige bevilgninger til drift og vedlikehold av veg- og jernbanenettet. Det statlige regnskaps- og budsjettssystemet tar ikke hensyn til slitasje og forringelse av realkapitalen. For Samferdselsdepartementets vedkommende betyr det bl.a. at bevilgningene til drift og vedlikehold av infrastrukturen innordnes de årlige finanspolitiske rammene uavhengig av utviklingen i realkapitalen. Det kan føre at statens realkapital forringes, noe som kan innebære en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad over tid og uten at denne kostnaden kommer fram i statsregnskapet.

Samferdselsdepartementets høringsuttale, samt høringsuttalelsene fra Vegdirektoratet og Jernbaneverket sendes også elektronisk.

Med hilsen

Per Sanderud e.f.

Frode Johansen

Vedlegg