

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Unntatt offentlighet
iht. offentlighetsloven § 6.7

Deres ref
03/440 C HV/ISa

Vår ref
03/00346

Dato
07.05.2003

HØRING – UTREDNING FRA STATSBUJSJETTUTVALGET: "HVA KOSTER DET? – BEDRE BUDSJETTERING OG REGNSKAPSFØRING I STATEN"

Vi viser til brev av 3. februar 2003.

Nedenfor følger merknader fra Sosialdepartementet.

Ad: Valg av føringsprinsipp for statsbudsjettet og statsregnskapet.

Rent generelt mener Sosialdepartementet at det er viktig å velge et føringsprinsipp som på en best mulig måte bidrar til å oppnå målet om effektiv bruk av statlige midler.

Vi er positiv til en innføring av periodiseringsprinsippet ut i fra hensynet til departementets etatsstyringsansvar. Dette fordi periodiseringsprinsippet bidrar til endring av styringsfokus fra utbetalinger og oppfølging av bevilgningsvedtak til kostnader, effektivitet og produktivitet og vil kunne gi bedre sammenhenger mellom mål, resultat og reell ressursinnsats for å nå oppsatte mål. Synliggjøring av kostnadene ved statlig aktivitet vil styrke beslutningsgrunnlaget både internt i de underliggende virksomhetene og for departementet i dets styring av underliggende virksomheter. Dette vil bedre grunnlaget for beslutningstakere på ulike nivå til å foreta prioriteringer mellom ulike formål, samtidig som synliggjøring i seg selv vil kunne øke kostnadsbevisstheten knyttet til statlig aktivitet. Dette gir også et grunnlag for sammenligning av kostnader mellom offentlige virksomheter og mellom virksomheter i offentlig og privat sektor (bench-marking).

Mulighetene for sammenligninger på tvers av virksomheter og sektorer er imidlertid innenfor Sosialdepartementets ansvarsområde noe begrenset, ettersom folketrygdens overslagsbevilgninger utgjør mer enn 95 % av folketrygdens totale utgifter.

Den viktigste forskjellen mellom periodiseringsprinsippet og dagens system innenfor Sosialdepartementets ansvarsområde knytter seg til overslagsbevilgningene i folketrygden. Etter periodiseringsprinsippet skal utgifter til pensjoner kostnadsføres når de opptjenes og ikke når de utbetales, slik kontantprinsippet innebærer. Forpliktelser knyttet til fremtidige utbetalinger skal balanseføres. På denne måten vil de periodiserte pensjonsutgiftene beregnes på grunnlag av opptjente rettigheter i det aktuelle budsjettåret, mens utbetalte pensjoner i det samme året er basert på tidligere opptjente rettigheter.

Som omtalt i NOU 2003:6 Hva koster det? (side 114), reiser balanseføring av fremtidige forpliktelser regnskapsmessige problemstillinger knyttet til estimering av forpliktelsens størrelse, og at dette i følge OECD er et omstridt tema. Sosialdepartementet mener derfor at en må utsette en beslutning om føringsprinsipp for folketrygdens ytelser til IFACs Public Sector Committee har kommet med forslag til standard regnskapsføring av offentlige trygdeordninger, jf. omtale på side 114, spalte 2 i NOU 2003:6. Det er også grunn til å vente med å ta stilling til en eventuell balanseføring av fremtidige forplikter knyttet til folketrygden til spørsmål om finansiering av alderspensjonen er avklart, jf. arbeidet i Pensjonskommisjonen.

Et annet sentralt spørsmål for trygdeetaten gjelder om ytelser i form av hjelpemidler tilstått etter lov om folketrygd skal aktiviseres og avskrives i balansen. Rikstrygdeverket påpeker at dette i såfall vil utgjøre et betydelig merarbeid både i forhold til etablering av åpningsbalansen og i forhold til den løpende driften. Sosialdepartementet vurderer imidlertid ikke dette som et argument for å videreføre dagens kontantprinsipp.

Sosialdepartementet mener også at det bør stilles krav om at budsjett og regnskap føres etter samme prinsipp på alle nivåer i statlige virksomheter. Dette for å hindre at det utvikles ulikt styringsfokus internt i virksomhetene og på overordnet og politisk nivå.

Sosialdepartementet vil også påpeke at vi legger til grunn at merkostnader i en overgangsperiode ved en eventuell innføring av periodiseringsprinsippet vil måtte dekkes ved ekstraordinære bevilgninger.

Ad: Overgang til flerårig budsjettering

Sosialdepartementet er enig med budsjettutvalgets tilrådning om å videreføre gjeldende budsjettssystem basert på ettårsprinsippet, men med mulighet for flerårige budsjettvedtak for enkelte utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder og synliggjøring av flerårige budsjettkonsekvenser gjennom flerårige, helhetlige budsjettfremskrivninger på detaljert nivå.

Dagens budsjettssystem med flere unntak fra hovedregelen om tidsavgrensning til ett år, jf. bl.a. muligheter for å overføre 5 % av driftsbevilgningen til neste budsjett-termin, gir etter vår oppfatning tilstrekkelig fleksibilitet for god styring med ordinær virksomhet som Sosialdepartementet står ansvarlig for, jf. den store andelen overslagsbevilgninger under budsjettkapitler knyttet til folketrygden.

Som nevnt, er Sosialdepartementet enig i at det bør åpnes for flerårige vedtak på enkelte budsjettposter. På det trygdepolitiske området vil flerårige budsjettvedtak kunne bidra til bedre styring med store investeringer for eksempel knyttet til omfattende utbygging av elektronisk infrastruktur.

Når det gjelder utvalgets tilrådning om å synliggjøre flerårige budsjettkonsekvenser gjennom flerårige, helhetlige budsjettfremskrivninger på detaljert nivå, vil Sosialdepartementet bare minne om at det allerede i dag utarbeides konsekvensjustert budsjett for påfølgende tre år og at det ikke skulle være vesentlig merarbeid med å fremlegge flerårige budsjettfremskrivninger for Stortinget i tilknytning til de årlige budsjettfremlaggingene.

Vedlagt følger en kopi av uttalelse fra Rikstrygdeverket av 23. april 2003.

Med hilsen



Tom Gulliksen e.f.
avdelingsdirektør



Reidar Økland
underdirektør

Vedlegg

Sosialdepartementet
Trygdeavdelingen
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Sosialdepartementet	
Saksnr.: 03/00341	Dokument: Bp1
Arkivkode: 008,9	Dato: 28.04.03
Avd.: TAd	Saksbehandler: MHM
Utd.:	



Trygdeetaten

Vår dato: 23.04.03
Vår ref: 2003/04253-120.0
Deres dato:
Deres ref:
E-postadresse: (PK) Økonomiavd. 2960

Saksbehandler: Marianne Olsen
Direktenummer: 22 92 73 26

NOU 2003:6 "HVA KOSTER DET?" HØRINGSUTTAELSE

Rikstrygdeverket (RTV) har vurdert Andreassen-utvalgets utredning og ønsker å knytte noen kommentarer til utredningen.

Som utvalget er RTV av den oppfatning at gjeldende regnskapsføringsprinsipp i staten er enklere enn periodiseringsprinsippet. Det mest krevende med en eventuell omlegging til periodiseringsprinsippet knytter seg til etablering åpningsbalanse men også løpende balanseposter (avskrivninger mv) vil være mer tidkrevende ved periodiseringsprinsippet.

Hvor omfattende det blir for trygdeetaten å etablere en åpningsbalanse vil avhenge av hvordan stønadene skal håndteres. Vi har tolket utvalget slik at regnskapsføring av fremtidige forpliktelser etter lov om folketrygd for det første omfatter alle ytelser etter denne loven, og for det andre at ytelsene ikke inkluderes i en eventuell åpningsbalanse. Vi forutsetter at de ytelser etaten tilstår behandles likt uavhengig av lovhjemmel, for eksempel må barnebidrag og kontantstøtte kunne regnskapsføres etter like prinsipper. Vi forutsetter at diskusjonen om regnskapsføring av fremtidige forpliktelser avventes slik som utvalget foreslår, jfr utredningens pkt 7.2.6.2.

En annet sentralt spørsmål for trygdeetaten er om ytelser i form av hjelpemidler tilstått etter folketrygdloven skal aktiveres og avskrives i balansen. I så fall vil det utgjøre et betydelig arbeid både i forhold til etablering av åpningsbalanse og i forhold til den løpende driften.

Utvalget anbefaler at tjenestepensjoner kostnadsføres på det tidspunkt rettighetene til ytelsene opptjenes. På grunn av kompleksiteten i slike beregninger mener RTV at dette i så fall gjøres sentralt, for eksempel slik som arbeidsgiveravgiften håndteres i dag.

RTV deler utvalgets oppfatning av at innføring av et nytt prinsipp vil medføre etableringskostnader, til blant annet opplæring av ansatte med regnskapsoppgaver. Videre vil vi minne om at endring av regnskapsføringsprinsipp vil få betydning for regnskapsresultatet det året omleggingen skjer.

Utvalget argumenterer for innføring av periodiseringsprinsippet med at det vil synliggjøre reelle kostnader i stedet for løpende utgifter. Det vil igjen medføre at det blir lettere å sammenlikne offentlig og privat virksomhet, og i noen grad mellom norsk og internasjonal offentlige virksomheter i første rekke for å skape et økt fokus på effektivitet.

For trygdeetatens del vil dette først og fremst dreie seg om økonomitjenestene, IT-tjenestene og andre oppgaver som vi har felles med andre offentlige eller private virksomheter. Vi har ingen konkurranse på vår primæroppgave (tilstå ulike ytelser) slik at sammenlikninger her vil først og fremst være opp mot andre lands ytelser. Ved internasjonale sammenlikninger vil ulikheter i innholdet i ytelsene trolig få større betydning enn eventuelt ulike regnskapsføringsprinsipper. Omleggingen vil høyst sannsynlig også medføre mer tidsbruk på regnskapsføring i en normal driftssituasjon enn kontantprinsippet. Ut i fra dette kan det hevdes at etatens (omstillings-) kostnader ved endring av regnskapsføringsprinsipp blir uforholdsmessig store i forhold til nytten av den merinformasjonen som man får ut av et regnskap etter periodiseringsprinsippet. Dersom periodiseringsprinsippet blir innført uten at ytelser under folketrygden inkluderes, vil det bety at trygdeetaten må forholde seg til to regnskapsføringsprinsipper.

RTV ser imidlertid fordelene med at periodiseringsprinsippet at statlige virksomheter lettere kan sammenliknes med private for å få et bedre bilde av effektivitet i statlig virksomhet generelt.

Når det gjelder flerårig budsjettering, oppfatter vi utvalgets forslag slik at budsjettvedtakene fortsatt skal være ettårige og at det innføres en ordning med budsjettfremskrivninger for de tre påfølgende år som omfatter alle tidligere politiske vedtak og planer med budsjettmessige konsekvenser for perioden.

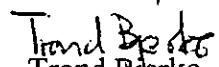
RTV imøteser et system med større forutsigbarhet. Innføring av konsekvensjusterte budsjetter og ordninger med mulighet for flerårige budsjettvedtak på enkeltprosjekter er et steg i riktig retning. RTV utarbeider i dag konsekvensjustert budsjett for påfølgende tre år både på stønadsbudsjettet og administrasjonsbudsjettet som en del av Sosialdepartementets oppfølging av etaten. Innføring av ordning med budsjettfremskrivninger for statsbudsjettet vil kunne medføre at RTV må utarbeide mer detaljerte konsekvensjusteringer. Særlig på stønadssiden vil dette være krevende.

Utvalget drøfter ulike former for flerårighet. Bevilgningene til trygdeetaten er i all hovedsak overslagsbevilgninger til ulike stønader. Etatens administrasjonsbudsjett er på nær 5 milliarder kroner pr år. Etter dagens ordning kan inntil 5 % av bevilgningen overføres til neste budsjettermin. For trygdeetaten utgjør 5 % om lag 250 millioner kroner. Ordningen er, sammen med låneordningen på inntil 5 % med en treårig innsparingsperiode, tilstrekkelig fleksibel for god styring av trygdeetatens virksomhet.

RTV ønsker å bidra i utformingen av de mer detaljerte retningslinjene samt en nærmere diskusjon om innfasing dersom utvalgets tilråding får Stortingets tilslutning.

Med hilsen


Arild Sundberg
Trygdedirektør


Trond Bjerke
Økonomidirektør