

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref
200301239/VII 121

Dato
5. mai 2003

Høring – Utredning fra statsbudsjettutvalget: "Hva koster det? – Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten" – NOU 2003:6

Det vises til brev fra Finansdepartementet av 3. februar 2003.

Høringen gjelder følgende pkt.:

Prinsippene for budsjettering og regnskapsføring av henholdsvis statsbudsjettet og statsregnskapet, herunder forholdet mellom kontantprinsippet og budsjett og regnskapsføring etter bedriftsøkonomiske prinsipper, (periodiseringsprinsippet). Budsjettering i et flerårig perspektiv.

1. Periodiseringsprinsippet.

Bakgrunn

Utvalget har vurdert prinsippene for budsjettering og regnskapsføring av hhv. statsbudsjettet og statsregnskapet, herunder forholdet mellom kontantprinsippet og budsjett- og regnskapsføring etter bedriftsøkonomiske prinsipper (periodiseringsprinsippet). Utvalget har i sin vurdering særlig lagt vekt på følgende:

- Periodiseringsprinsippet gir betydelig merinformasjon ift kontantprinsippet.
- Ved bruk av kontantprinsippet framkommer ikke de årlige kostnader knyttet til bruk av realkapital (bygninger, maskiner, utstyr mv) og pensjonsforpliktelser for statsansatte.
- Dagens kapitalregnskap gir ikke en fullstendig oversikt over statens eiendeler og

forpliktelser (balanseoppstilling).

- Regnskap etter kontantprinsippet gir ikke grunnlag for å vurdere produksjonsresultater i forhold til kostnader, og det gir ikke mulighet for å sammenlikne kostnader på tvers av virksomheter.

Utvalget tilrår at periodiseringsprinsippet innføres for statsbudsjettet og statsregnskapet, herunder for statlige virksomheter.

Utenriksdepartementet forutsetter at en evt. omlegging til føring av statsregnskapet etter periodiseringsprinsippet må føre til endret fokus fra politikere og andre som er premissleverandører i budsjett- og oppfølgingsprosessen slik at merarbeidet kan forsvares.

Relatert til Utenriksdepartementets budsjett

Utenriksdepartementet antar at eventuelle endringer i regnskapsføringen ikke vil gi særlig bedre styringsinformasjon ettersom departementet allerede i dag rapporterer internt etter et tilnærmet regnskapsprinsipp.

Behovet for å fordele investeringer i realkapital i årlige kapitalkostnader (bygninger, maskiner, utstyr mv) antas ikke å være relevant for bedre økonomistyring i Utenriksdepartementet.

En fullstendig oversikt over statens eiendeler (balanseoppstilling) og behovet for å sammenlikne kostnader på tvers av virksomheter kan være nyttig for Finansdepartementet og som har ansvar på overordnet nivå, men betyr lite for Utenriksdepartementet.

Den største ulempen ved en omlegging vil være kostnadene i forbindelse med etablering, opplæring og utarbeiding av retningslinjer. Hyppige utskiftninger av personale kombinert med relativt lav regnskapskompetanse gjør at kostnadene kan bli store.

Konklusjon: For Utenriksdepartementet synes ikke endringene å gi store forbedringer, men for Finansdepartementet og evt. politikere vil reformen kunne gi bedre styringsinformasjon på høyere nivå, forutsatt at slik informasjon benyttes.

2. Flerårige budsjettering

Utvalget har i sin vurdering av flerårige budsjetter lagt særlig vekt på følgende hensyn:

- Stortingets behov for styring og kontroll.
- Behovet for synliggjøring av flerårige budsjettkonsekvenser av årlige budsjettvedtak og av den øvrige behandlingen i Stortinget.
- Behovet for forutsigbare rammer for statlige virksomheter.

Utvalget tilrår:

- At flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres gjennom flerårige, helhetlige budsjettframskrivninger på detaljert nivå.
- At det åpnes for å fatte flerårige budsjettvedtak for enkelte, nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder.

Dette betyr at gjeldende budsjettssystem med vedtak av et samlet statsbudsjett basert på ettårsprinsippet, foreslås utvidet med disse mekanismene. Tidshorisonten for budsjettframskrivingene foreslås å være inntil tre år utover påfølgende budsjettår.

Følgende områder er etter utvalgets vurdering mulige kandidater for flerårige budsjettvedtak:

- investeringsprosjekter som strekker seg over flere år (bygg, anlegg).
- hele eller delelementer i dagens flerårige sektorplaner.
- store omstillingsprosesser, virksomheter som legger om arbeidsprosessene for eksempel som følge av innføring av ny teknologi, omfattende spareprogrammer, beslutninger om å flytte virksomheter etc.

Tidligere erfaringer

Erfaringene med langtidsbudsjettene på 1970 og 1980-tallet illustrerer at det er nødvendig med reelt politisk innhold dersom flerårige budsjetter skal fungere. Dette innebærer at man ikke bør basere seg på forutsetninger om "uendret politikk" eller andre tekniske forutsetninger, men tallfeste effekter av vedtatte og foreslåtte planer ol.

Relatert til Utenriksdepartementets budsjett

Verdien av synliggjøringen av flerårige budsjettkonsekvenser er nært knyttet til ønsket om økt politisk vektlegging av langsiktighet i budsjettpolitikken, noe som vil styrke beslutningsgrunnlaget og dermed gjennomføringsevnen for de vedtak som fattes. Dette forutsetter politisk evne og vilje til å benytte denne informasjonen. Et viktig stikkord i denne sammenheng er forutsigbarhet. Muligheten for langtidsplanlegging innenfor Utenriksdepartementets politikkområde antas imidlertid å være mindre enn på mange andre norske politikkområder. Hovedoppgaven for norsk utenrikspolitikk er å ivareta og fremme Norges interesser overfor utlandet. I dagens utenrikspolitiske situasjon er det vanskelig - for ikke å si umulig - å planlegge 4 år frem i tiden mht. hvordan Utenriksdepartementets budsjettmidler skal innrettes.

Før vi ser nærmere på spørsmålet om flerårige budsjett i relasjon til

Utenriksdepartementets virkeområde, kan det være hensiktsmessig med en kort presentasjon av budsjettet. Utenriksdepartementets budsjett er delt i to budsjettområder, programområde 02 Utenriksformål (Utenriksministerens ansvar) og programområde 03 Utviklingshjelpen, (Utviklingsministerens og Utenriksministerens ansvar). Til sammen utgjør budsjettet om lag 17, 5 mrd kroner hvorav 15 mrd. kroner til tilskudd og 2,5 mrd. kroner til drift.

Programområdet 02 utgjør i hovedsak drift av departementet, drift av utenriksstasjonene, PKI-formål samt pliktige bidrag til internasjonale organisasjoner.

Programområde 03 er delt i to. Ca 14,5 mrd. kroner er bistandsbudsjettet som i hovedsak er tilskudd og ca. 360 mill. kroner i bistand til Russland og Øst-Europa.

Under programområde 02 er det under tilskuddspostene enkelte internasjonale organisasjoner som har flerårige budsjett. Tilskuddene er regelstyrt og justeres vanligvis som konsekvensjusteringer av budsjettet. Flerårige budsjett vil synliggjøre utviklingen på dette området på en bedre måte enn dagens system.

Angående driftsbudsjettet er vi usikre på hvilke konsekvenser innføring av flerårige budsjetter vil få utover merarbeid for departementet. Erfaring viser at driftsbudsjettene har vært gjenstand for konjunkturmessige kutt. Det er neppe realistisk å tro at slike reduksjoner vil forsvinne selv om vi får flerårige budsjetter.

Under programområde 03 skal Utenriksdepartementets fattigdomstrategi være styrende. Denne igjen er knyttet opp til FNs tusenårsmål for bekjempelse av fattigdom frem mot 2015. Videre har Sem-erklæringen som mål at det øda-godkjente budsjett skal utgjøre 1 pst av BNI innen 2005.

Flerårige budsjett kan være viktige for å synliggjøre hvordan Regjeringen planlegger bruken av midlene for å nå tusenårsmålene. Dette vil øke informasjonen til Stortinget sammenlignet med i dag. Samtidig vil fleksibiliteten reduseres.

Flerårige budsjetter forutsetter realistiske budsjettforslag. Dette krever betydelig planlegging og koordinering, ikke bare internt i departementet, men også overfor andre departement og andre land. Den globale samling om FNs tusenårsmål, overgang fra enkeltprosjekt til helhetlig samarbeidsformer i tråd med mottakernes prioriteringer, samt større delegering til landnivå er viktige rammebetingelser for utviklingssamarbeidet. Dette kan medføre en svakere norsk styring av midlene sammenlignet med dagens situasjon.

En detaljert budsjettering på bistandssiden kan være vanskelig gitt ovennevnte utviklingstrekk. Dette har også sammenheng med at departementet innenfor bistandsrammen vanligvis legger frem to proposisjoner i året. Begrunnelsen for forslagene har ofte sammenheng med krig eller naturkatastrofer. Realismen i flerårige budsjettet er derfor begrenset.

I lys av at FNs tusenårsmål er styrende for bruken av bistandsrammen kan flerårige budsjett være et viktig redskap for å øke informasjonen til Stortinget. Imidlertid er det usikkerhet knyttet til nytten av informasjon på detaljnivå, gitt erfaringene fra tidligere år, samt utviklingstrendene i bistandsarbeidet.

Konklusjon

Det er vanskelig å komme med en entydig tilråding om flerårige budsjetter. Ytterligere informasjon knyttet til våre politikkområder relatert til utvalgets forslag, vil således være av betydning. Det er videre viktig at vi trekker lærdom fra erfaringene med langtidsbudsjettene på 1970 og 1980-tallet jf. ovennevnte.

Økt langsiktighet i budsjettpolitikken vil utvilsomt styrke beslutningsgrunnlaget og derved gjennomføringsevnen for de vedtak som fattes. Dette forutsetter imidlertid at det er politisk evne og vilje til å benytte denne informasjonen. Utenriksdepartementet er sterkt i tvil om dagens politiske situasjon, der behovet for raske beslutninger og en svært kort planleggingshorisont er hovedregelen, kan tilpasses et flerårig budsjettssystem.

Utenriksdepartementet er derfor av den oppfatning at en omlegging til flerårige budsjetter eventuelt må vurderes for de sektorer der dette er hensiktsmessig, mens øvrige budsjettområder fortsetter med årsbudsjetter som i dag. Hva gjelder det langsiktige utviklingssamarbeidet under 03-området, anser Utenriksdepartementet at flerårig budsjettfremskrivning er en fordel bare dersom dette følges av flerårige budsjettvedtak.

Med hilsen



Ståle T. Risa e.f.
avdelingsdirektør



Olav Myklebust
underdirektør