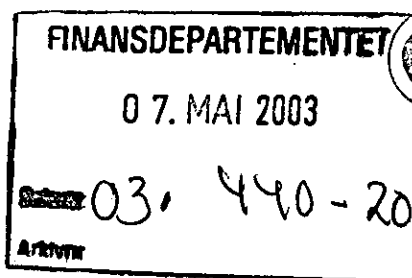


Finansdepartementet
Finansavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Den norske Revisorforening
SERVICEKONTOR

The Norwegian Institute of
Public Accountants

P.O. Box 5864 Majorstuen
N-0308 OSLO
Pilestredet 75 D
Telephone: +47 23 36 52 00
Fax: +47 22 69 05 55
firmapost.dnr@revisornett.no
www.revisornett.no

Oslo, 05.05.2003

Deres ref: 03/440 C HV/ISa

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

Vi viser til Deres brev av 03.02.2003.

Generelt

Den norske Revisorforening (DnR) vil berømme utvalget for en grundig utredning. DnR gir sin tilslutning til utvalgets tilråding i NOU 2003: 6 om at periodiseringsprinsippet bør innføres for statsbudsjettet og statsregnskapet. Dette bør medføre at styringsfokus endres fra utbetalinger til kostnader. Periodiseringsprinsippet gir informasjon om kostnader ved bruk av realkapital i statlige virksomheter. Denne informasjonen bidrar til å synliggjøre ressursforbruket, og åpner som nevnt for at budsjettvedtakene i Stortinget i større grad kan baseres på kostnadsinformasjon.

En overgang til periodiseringsprinsippet bør kunne føre til en mer effektiv bruk av ressurser. Utnyttelse av den merinformasjonen som periodiseringsprinsippet representerer, vil i seg selv (uten omfattende styringsreformer) kunne gi et økt fokus på effektivitet. Som utvalget viser til, vil periodiseringsprinsippet blant annet gi et grunnlag for sammenligning av kostnader mellom offentlige virksomheter og mellom virksomheter i offentlig og privat sektor.

Vi deler også den oppfatning at det vil være positivt å synliggjøre flerårige budsjettkonsekvenser gjennom flerårige, helhetlige budsjettfremskrivninger, og at det bør åpnes for å fatte flerårige budsjettvedtak for nærmere bestemte prosjekter, virksomheter eller områder, slik utvalget tilrår.

Implementering av periodiseringsprinsippet for regnskap og budsjett

Som det er påpekt i utvalgets innstilling, er det en økende tendens til at stater legger om sine finansregnskaper til periodiseringsprinsippet, og tilsvarende når det gjelder budsjettering, selv om det i enkelte land kun fokuseres på regnskapet.

Det foreligger et omfattende erfaringsmateriale, både fra andre land og fra mindre omlegginger i Norge, for eksempel fra virksomheter som er blitt utskilt fra staten som egne statsforetak eller aksjeselskaper. Det har vist seg at etablering av åpningsbalanser samt tilpasning av rutiner, systemer og kompetanseutvikling er relativt krevende (jf punkt 7.6.5). Implementeringen vil være, som det også fremgår av innstillingen, et omfattende arbeid som må planlegges nøye.

Utvalget legger til grunn at statsbudsjettet og statsregnskapet bør være basert på samme prinsipper, men i punkt 7.5.3 og avslutningsvis i punkt 10.2.4 nevnes at det av kostnadsgrunner kan være hensiktsmessig først å gjennomføre overgangen for regnskapet og deretter for budsjettet. Vi antar at dette kun vil være aktuelt for en kortere overgangsperiode.

Dersom innføringen skjer på forskjellig tidspunkt, bør beslutningen om innføring treffes for både budsjett og regnskap, men med ulike innføringstidspunkt.

Dersom budsjettet fortsatt baseres på kontantprinsippet mens regnskapet legges om til periodiseringsprinsippet, kan det vanskeliggjøre økonomisk styring og utgiftskontroll, siden det vil være behov for systematiske justeringer. Det vil være mindre risiko for manglende kontroll dersom både budsjettet og regnskapsrapporteringen utarbeides på samme basis.

Av styrings- og kontrollgrunner er det behov for et resultatbudsjett på samme nivå som resultatregnskapet. Det må dessuten utvikles et investeringsbudsjett med finansiering som harmoniseres med likviditetsstrømmene. Det vil være behov for en avstemming i form av en kontantstrømoppstilling. Som nevnt i første strekpunkt under punkt 2.5.1, vil periodiseringsprinsippet ivareta den informasjon om kontantstrømmer som fremkommer ved bruk av kontantprinsippet.

Netto versus bruttobudsjettering, vil medføre visse problemer. Det vil være behov for å vurdere nærmere hvilket spesifikasjonsnivå som skal legges til grunn ved budsjettering og oppfølging.

Videre bør det vurderes en gradvis implementering for ulike virksomheter. Dette vil bl.a. innebære at det vil være mulig å ta hensyn til erfaringer underveis.

Vi vil for øvrig bemerke at innføring av periodiseringsprinsippet ikke alene vil løse behovet for gode styringsdata, men at det også er behov for andre parametre som følge av at regnskapsmessige resultater alene sier lite om i hvilken grad de offentlige enhetenes mål er nådd. Periodiseringsprinsippet sier imidlertid mer om ressursutnyttelsen enn kontantprinsippet.

Vi gir også vår tilslutning til forslaget om å ta utgangspunkt i regelverket for privat sektor ved utformingen av normer og retningslinjer for regnskapsføringen i staten. Som omtalt i punkt 7.6.2 har International Federation of Accountants (IFAC) gjennom sin Public Sector Committee (PSC) de siste årene tilpasset en rekke IAS-standarter til offentlig sektors spesielle utfordringer. I den neste perioden (2003-2006) vil PSC, i tillegg til å fortsette arbeidet med vedlikehold og konvertering av IAS/IFRS-standarter, utvikle regnskapsstandarter for offentlig sektors spesifikke problemstillinger.

Per i dag er det startet et arbeid med regnskapsstandarder for:

- Non-exchange revenue (regnskapsføring av skatteinntekter, avgifter, overføringer m.m.)
- Social policy obligations (regnskapsføring av alderspensjoner, sosiale ytelser m.m.)
- Impairment of non-exchange assets (nedskrivning på eiendeler knyttet til forvaltningen)

Disse områdene er det knyttet betydelig interesse for i mange av de land som har gjennomført periodiseringsprinsippet i statlig og kommunal sektor.

For øvrig har utvalget diskutert kostnader knyttet til reformen. Det vil utvilsomt påløpe engangskostnader i forbindelse med omleggingen. Etter vår vurdering er det imidlertid argumenter som taler for at løpende kostnader knyttet til regnskapsføring og rapportering etter gjennomføring av reformen ikke nødvendigvis vil øke. Dette skyldes bl.a. følgende:

- Pr. i dag fører en rekke offentlige etater internregnskap etter periodiseringsprinsippet, og benytter relativt betydelige ressurser på periodisk konvertering til kontantprinsippet for sentral rapportering. Videre er det flere ulike varianter av regnskapsprinsipper og rapporteringsmodeller som legges til grunn ved ulike typer offentlige enheter. Ved reformen vil denne variasjonen og dobbeltarbeidet forsvinne.
- Det vil i større grad kunne benyttes IT-systemer som benyttes av private, og det blir dermed mindre behov for spesialtilpasninger
- Behovet for egen utdanning/kompetanseutvikling fjernes
- Større fleksibilitet i "arbeidsmarkedet" – spesialkompetanse knyttet til offentlig virksomhet vil ikke være påkrevet.

I tillegg forutsettes mer relevant rapportering som gir bedre grunnlag for effektiv ressursutnyttelse, i seg selv å være besparende.

Kommunal sektor

Vi gir vår tilslutning til utvalgets synspunkt i punkt 10.2 om at det også bør vurderes en tilsvarende reform for kommunal forvaltning.

Arbeidet videre

Selv om de internasjonale regnskapsstandardene for offentlig sektor (IPSAS) legges til grunn, vil det være behov for et norsk organ for kontinuerlig tilpasning av regnskapstandardene til nye problemer som vil dukke opp, og for å håndtere endringer i IPSAS-ene som vil forekomme over tid. Det bør vurderes om dette skal være et eget organ eller om det skal være en del av eksisterende standardsetter for regnskapsstandarder, Norsk Regnskapsstiftelse (NRS).

Det må tidlig etableres et eget prosjekt, gjerne en egen enhet f. eks. etter modell av Ekonomistyringsverket i Sverige, for å sikre at man har tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre reformen på en forsvarlig måte.

Avslutning

Det er DnRs oppfatning at periodiseringsprinsippet gir den beste rammen for regnskapsrapportering både i statlig, kommunal og privat sektor. Samtidig er det vår oppfatning at det bør foretas visse tilpasninger, og det bør i denne sammenheng bygges på internasjonale standarder.

Dersom det er spørsmål eller kommentarer til høringssvaret, står vi gjerne til tjeneste med supplerende informasjon.

Med vennlig hilsen
Den norske Revisorforening


Per Hanstad
Administrerende direktør


Nils Farstad
Rådgiver