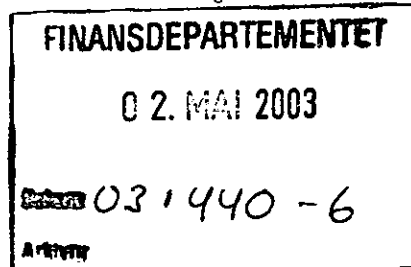


Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep.
0030 OSLO



Dato: 30.04.2003
Vår ref.: 2003/00078
NØA/BHM

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

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) har mottatt på høring fra Finansdepartementet "Statsbudsjettutvalgets" utredning. I utredningen drøftes prinsippene for budsjettering og regnskapsføring av henholdsvis statsbudsjettet og statsregnskapet, herunder forholdet mellom kontantprinsippet og budsjett- og regnskapsføring etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Utvalgets mandat omfatter også en vurdering og drøfting av prinsipper for flerårig budsjettering av statsbudsjettet. Utvalget har i sin vurdering lagt til grunn at spørsmålet om budsjettering i et flerårig perspektiv kan vurderes uavhengig av føringsprinsipp for statsbudsjettet og statsregnskapet. FNH deler denne oppfatning, og har derfor valgt å kommentere utvalgets drøfting og forslag på hvert av de to områdene separat.

Vi vil imidlertid ikke utelukke at kombinasjonen av regnskapsføring etter bedriftsøkonomiske prinsipper (periodiseringsprinsippet) og flerårige budsjetter i seg selv kan gi opphav til effektiviseringsgevinster og økt velferd innenfor gitte budsjettrammer.

Hovedkonklusjoner i FNHs vurderinger

FNH gir tilslutning til utvalgets forslag om en omlegging fra kontantprinsippet til periodiseringsprinsippet for statsbudsjettet og statsregnskapet, herunder for statlige virksomheter. Vår tilslutning til forslaget bygger på utsikter til effektivitets- og allokeringsgevinster i offentlig virksomhet og dermed økt velferd for den enkelte. Etter FNHs syn vil en slik omlegging kunne finne sted uten å svekke statsbudsjettets rolle som et finanspolitisk verktøy i den makroøkonomiske styringen. Også når det gjelder utvalgets drøfting av prinsipper for flerårig budsjettering av statsbudsjettet finner FNH å kunne støtte den modell som foreslås av utvalget. Dette innebærer at flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres gjennom ikke-bindende, flerårige, helhetlige budsjettframskrivninger på detaljert nivå, samt mulighet for å treffe flerårige budsjettvedtak for enkelte, nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder. FNH støtter samtidig utvalgets syn om at fordelene ved enhver tilnærming eller modell for flerårig budsjettering vil avhenge av den

politiske styringsevnen og viljen til å gjennomføre vedtak. Troverdigheten til flerårige budsjetter vil derfor i stor grad avhenge av om det er et politisk flertall for å følge opp de bindinger det legges opp til.

Valg av prinsipper for budsjettering og regnskapsføring i staten

Ifølge mandatet skal utvalget belyse fordeler og ulemper ved alternative budsjetteringsprinsipper ut fra de formål som et statsbudsjett har:

- Et administrativt system for å fordele budsjettmidler og gi et grunnlag for kontroll av at midlene er brukt i samsvar med forutsetningen.
- Et finanspolitisk verktøy som skal bidra til en forsvarlig makroøkonomisk utvikling.
- Bidra til en effektiv bruk av statens midler.

Vurderingen av prinsipper for budsjettering må også reflektere særtrekk ved statlig aktivitet i forhold til privat virksomhet. Staten har ofte andre formål for sin virksomhet enn private aktører, og for mange typer statlige aktiviteter eksisterer det ikke noe ordinært marked for sluttproduktene. Opptjeningen av inntekter er også grunnleggende forskjellig i staten og privat sektor. Samlet innebærer dette at regnskapsprinsippene i privat sektor ikke uten videre kan overføres til staten.

På den annen side er det over en lengre periode skjedd en utvikling fra økonomiforvaltning til økonomistyring innenfor offentlig forvaltning i Norge. Denne utviklingen innebærer økt fokus på, og styring med, resultatene av den statlige aktiviteten. Motstykket til dette er en redusert detaljstyring av aktivitetene. Dagens budsjettssystem gir generelt større fleksibilitet til å omdisponere bevilgninger over statsbudsjettet mellom drift og investeringer, og mellom budsjettår, enn tidligere. Sammen med store endringer i organiseringen av statlige forretningsdrift i retning av mer fristilling fra direkte politisk styring stiller dette etter FNHs syn større krav til budsjettering og regnskap i staten enn tidligere.

Svakheter ved dagens system

Dagens føringsprinsipper for budsjett og regnskap i staten baserer seg på kontantprinsippet, dvs. et system der inntekter og utgifter budsjetteres det året de innbetales og utbetales. Dette systemet skiller seg fra regnskapsprinsippene for private foretak der inntektene og utgiftene regnskapsføres det året inntektene opptjenes og utgiftene pådras. Et viktig skille mellom kontantprinsippet og et bedriftsøkonomisk regnskap knyttes til behandlingen av realkapital. I bedriftsøkonomiske regnskap fordeles investeringer i realkapital i årlige kapitalkostnader (normalt i form av avskrivninger), mens statlige investeringer i dag i sin helhet belastes statsbudsjettet det året investeringen betales. Dagens prinsipper for føring av statsregnskapet innebærer videre at oppstillingen av balansen ikke gir en fullstendig oversikt av statens eiendeler og gjeld.

Utvalget tilrår periodiseringsprinsippet

Et alternativt føringsprinsipper for budsjett og regnskap i staten, som utvalget drøfter, er periodiseringsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at en regnskapsfører kostnader og

opptjente inntekter. Regnskapet vil i tråd med dette vise anslått forbruk av ressurser (arbeidskraft, kapital mv.) i det enkelte år, uavhengig av når betalingen skjer. Periodiseringsprinsippet innebærer også en systematisk og mer fullstendig oppstilling av eiendeler og gjeld i balansen. Når utvalget tilrå at periodiseringsprinsippet innføres for statsbudsjettet og statsregnskapet, herunder for statlige virksomheter, legges det vekt på følgende forhold knyttet til budsjettering og regnskapsføring som oppfattes som vesentlige, og som vil kunne ivaretas på en bedre måte ved innføring av periodiseringsprinsippet enn det som kontantprinsippet gir mulighet for:

- Periodiseringsprinsippet gir betydelig merinformasjon sammenliknet med kontantprinsippet samtidig som det ivaretar den informasjon som fremkommer ved bruk av kontantprinsippet, først og fremst informasjon om kontantstrømmer. I et regnskap ført etter periodiseringsprinsippet vil kontantstrømsoppstillingen gi en oversikt over kontante inn- og utbetalinger og endringer i likviditet. Denne oppstillingen vil vise hvordan staten er finansiert, herunder statens lånebehov og statens likvider.
- Ved bruk av kontantprinsippet fremkommer ikke de årlige kostnadene ved statlig aktivitet. Dette gjelder særlig kostnader til bruk av realkapital og pensjonsforpliktelser for statsansatte. Periodiseringsprinsippet synliggjør kostnader ved bruk av realkapital på linje med andre driftskostnader innenfor budsjett- og regnskapsperioden.
- Dagens kapitalregnskap gir ikke en fullstendig oversikt over statens eiendeler og forpliktelser. I et regnskap ført etter periodiseringsprinsippet vil balanseoppstillingen gi en systematisk og mer fullstendig oversikt over statens eiendeler og forpliktelser. Spesielt vil den gi en komplett oversikt over beholdningen av realkapital, i tillegg til beholdningen av finanskapital.
- Regnskap ført etter kontantprinsippet gir ikke grunnlag for å vurdere produksjonsresultater i forhold til kostnader, og det gir heller ikke mulighet til å sammenlikne kostnader på tvers av virksomheter. Systemet gir dermed verken det politiske eller det administrative nivået et fullgodt grunnlag for å vurdere desentralisering, delegering eller konkurranseutsetting av statlige oppgaver. Dette innebærer en fare for at slike reformer gjennomføres eller besluttet ikke gjennomført, ut fra et for svakt informasjonsgrunnlag. Et regnskap ført etter periodiseringsprinsippet vil vise kostnader, som kan vurderes i forhold til faktisk aktivitet i den grad en kan tallfeste denne. Dette vil gi bedre mulighet til å fokusere på effektivitet enn dagens system gir rom for. Periodiseringsprinsippet legger derfor til rette for at staten kan få mer velferd ut av de tilgjengelige ressurser.

Internasjonale føringer

Kontantprinsippet er det føringsprinsipp som historisk sett er mest utbredt for statsbudsjett og statsregnskap i OECD-land. Gjennom det siste tiåret har imidlertid flere land gått bort fra kontantprinsippet og over til periodiseringsprinsippet ved budsjettering og regnskapsføring i staten. Denne overgangen har vært begrunnet med:

- Økt fokus på effektivitet og bedre styring med ressursbruken i staten.
- Bedre oversikt over økonomiske forpliktelser i et langsiktig perspektiv.

- Behov for større transparens og pålitelighet knyttet til offentlige finanser.

FNHs vurderinger

FNH deler utvalgets vurderinger knyttet til vesentlige forskjeller på de to alternative føringsprinsipper for statsbudsjett og statsregnskap som er vurdert, kontantprinsippet og periodiseringsprinsippet. En overgang til periodiseringsprinsippet vil gi verdifull tilleggsinformasjon, samtidig som informasjon generert av kontantprinsippet fortsatt vil være tilgjengelig. FNH vil i denne sammenheng vise til at endring av føringsprinsipp i seg selv ikke er betinget av endringer i Stortingets bevilgningsvedtak.

Periodiseringsprinsippet vil bidra til at det rettes sterkere søkelys på kostnader, kostnadsutvikling og effektivitet ved offentlig aktivitet, og gi et bedre beslutningsgrunnlag på områder hvor konkurranseutsetting av offentlig virksomhet fremstår som et alternativ. Periodiseringsprinsippetets omdanning av en investeringsutgift til en årlig kapitalkostnad på linje med andre kostnader vil samtidig gi bedre forutsetninger for en kostnadseffektiv sammensetning av produksjonsfaktorene kapital og arbeidskraft i virksomheten. FNH erkjenner samtidig de utfordringer som ligger i at en overgang til periodiseringsprinsippet vil måtte medføre at det etableres åpningsbalanser for staten og virksomhetene, dvs. en balanse som viser verdien av eiendeler og gjeld på åpningstidspunktet.

I internasjonal sammenheng velger FNH å legge større vekt på den utvikling som har funnet sted gjennom det siste tiåret enn det historiske faktum at de fleste OECD land fortsatt benytter kontantprinsippet for budsjettering og regnskapsføring i staten. Dette syn forsterkes av at land som har innført periodiseringsprinsippet som regel har gjort det i kombinasjon med andre reformer innenfor offentlig forvaltning som har bidratt til å øke effektiviteten i økonomien, herunder økt fristilling, delegering, desentralisering og økt konkurranseutsetting i kombinasjon med resultatansvar for virksomhetene.

Samlet, og på sikt, er det etter FNHs syn grunn til å tro at fordelene ved en omlegging fra kontantprinsippet til periodiseringsprinsippet i Norge vil overstige kostnadene ved å innføre prinsippet. En slik omlegging vil samtidig kunne finne sted uten å svekke statsbudsjettet som et finanspolitisk verktøy i den makroøkonomiske styringen. FNH finner derfor å kunne gi støtte til utvalgets forslag om en omlegging fra kontantprinsippet til periodiseringsprinsippet for statsbudsjettet og statsregnskapet, herunder for statlige virksomheter.

Flerårige budsjetter

Utvalgets mandat er todelt. I tillegg til å vurdere føringsprinsippet for budsjettering og regnskapsføring av statsbudsjettet og statsregnskapet, har utvalget hatt i oppdrag å vurdere muligheter for og eventuelle fordeler med budsjettering i et flerårig perspektiv. Utvalget skal i tillegg gjøre en vurdering av i hvilken grad slike budsjetter eventuelt bør gjøres bindende. Utvalgets mandat presiserer ikke hvilke formål flerårige budsjetter skal vurderes

ut fra, utover at det må legges til grunn at de generelle overordnede formålene må forutsettes ivaretatt.

Utvalget har lagt til grunn at behovet for flerårighet først og fremst er knyttet til behovet for forutsigbarhet i finanspolitikken, og har i sin vurdering 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 har oppfattet sitt mandat slik at det skal vurdere flerårighet knyttet til bruken av statlige budsjettmidler, og ikke flerårighet som knytter seg til overordnede finanspolitiske handlingsregler eller liknende (for eksempel handlingsregelen for innfasing av petroleumsinntekter). Utvalget har heller ikke foretatt noen vurdering av flerårighet knyttet til skatte- og avgiftssystemet. FNH finner den avgrensning som utvalget her har lagt opp til som operativ, men vil samtidig peke på behovet for en kontinuerlig evaluering av samspillet mellom handlingsregelen for bruk av petroleumsinntekter, budsjettvedtak og den generelle utviklingen i norsk økonomi.

To hovedmodeller for flerårighet

Utvalget mener at budsjett-/regnskapsperioden fortsatt bør være ett år. Flerårige budsjettvedtak vil dermed innebære at det fortsatt må fattes bevilgningsvedtak hvert år. FNH støtter utvalget syn i dette spørsmålet, da en ettårig budsjett-/og regnskapsperiode har en historisk forankring både i næringslivet og i offentlig virksomhet. Utvalgets drøfting ender opp i en oppstilling av to hovedmodeller for flerårighet i budsjetteringen:

- Stortinget fatter flerårige budsjettvedtak, enten på detaljert eller overordnet nivå (utgiftsrammer/tak)
- Det legges opp til synliggjøring av flerårige budsjettkonsekvenser gjennom ikke-bindende, flerårige, helhetlige budsjettframskrivninger på detaljert nivå, samt mulighet for å treffe flerårige budsjettvedtak for enkelte, nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder.

FNH støtter utvalgets forslag til modell

FNH støtter utvalget når det tilrår at sistnevnte modell legges til grunn for flerårighet i budsjettprosessen. Dette syn bygger dels på forholdet til Grunnloven. Når det gjelder Stortingets adgang til å treffe bevilgningsvedtak med virkning ut over den ordinære budsjetterminen uten å samtidig anwise inndekning, konstateres det at dette kan finne sted hvis vedtaket bare er ment som en politisk forpliktelse for kommende storting. Etter statsrettslige regler er det heller ikke noe til hinder for at Stortinget omgjør et tidligere bevilgningsvedtak, så lenge bevilgningen ikke er brukt til å skape en forpliktelse i forhold til privatpersoner. Det synes samtidig uklart om et generelt flerårig budsjett på kapittel-/postnivå vil være innenfor grunnlovens bestemmelser. En internasjonal sammenlikning synes også å bekrefte en dominans av ikke-bindende informasjon og i noen grad politisk forpliktende flerårsbudsjetter i land hvor dette praktiseres.

Politisk styringsevne/-vilje viktigst

FNH støtter samtidig utvalgets syn om at fordelene ved enhver tilnærming eller modell for flerårig budsjettering vil avhenge av den politiske styringsevnen og viljen til å gjennomføre vedtak. Troverdigheten til flerårige budsjetter vil derfor i stor grad avhenge av om det er et politisk flertall for å følge opp de bindinger det legges opp til. FNH vil samtidig understreke behovet for ikke-bindende, flerårige, helhetlige budsjettframskrivninger på detaljert nivå. Dette behovet er gjennom de siste årene forsterket av en stadig mer omfattende budsjettbehandling i Revidert nasjonalbudsjett og økt omfang av budsjettvedtak som implementeres sent i budsjettåret, og hvor helårsvirkningen dermed kommer i påfølgende budsjettermin. Et bedre grunnlag for de formelle beslutningene sikres etter FNHs syn ved utvalgets forslag om at tidshorisonten for budsjettframskrivningene settes til inntil tre år utover påfølgende budsjettår.

Områder/virksomheter for flerårige budsjettvedtak

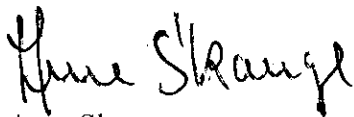
Utvalget peker ut visse områder og virksomheter som peker seg ut som aktuelle for flerårige budsjettvedtak:

- Investeringsprosjekter som strekker seg over flere år.
- 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.

Utvalgets forslag peker seg i noen grad naturlig ut ved oppstilling av kandidater for flerårige budsjettvedtak. Ved store offentlige investeringsprosjekter er det ofte nødvendig for regjeringen å innhente fullmakter fra Stortinget til å inngå kontrakter som forplikter staten i fremtidige budsjetterminer. Sektorplaner har i utgangspunktet et innslag av flerårige "bindinger". FNH vil i tillegg foreslå som en generell regel at alle prosjekter/vedtak som må antas å ha budsjettmessige konsekvenser over flere år, og hvor de antatt samlede budsjettkonsekvenser overstiger en på forhånd angitt sum bør underlegges en modell for flerårige budsjettvedtak.

Vennlig hilsen

FINANSNÆRINGENS HOVEDORGANISASJON



Arne Skauge
Adm. direktør



Bjørn Harald Martinsen
Underdirektør