



DET KONGELIGE  
FORSVARSDPARTEMENTET



FINANSDEPARTEMENTET

12. MAI 2003

03, 440-32  
Arkiv

Finansdepartementet

Tidl ref

Vår ref 13  
2003/00460-/FD III/JJA/601

Dato

08 MAI 2003

## HØRING - UTREDNING FRA STATSBUJSJETTUTVALGET

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 3. februar 2003 vedrørende utredningen fra Statsbudsjettutvalget: *"Hva koster det? - Bedre budsjettering og regnskapsføring i Staten"*.

Forsvarsdepartementet har følgende kommentarer til utvalgets tilråding:

### 1. FLERÅRIG BUDSJETTERING

Forsvarsdepartementet ser positivt på utvalgets forslag til flerårig budsjettering. Store deler av forsvarsbudsjettet er i praksis allerede bundet opp flere år fremover. Flerårig budsjettering vil synliggjøre flerårige budsjettkonsekvenser av årlige budsjettvedtak. Det blir dermed lagt bedre til rette for at regjering og storting i de årlige budsjettprosessene gis bedre innsikt i slike konsekvenser, samt i større grad blir konfrontert med og må forholde seg til disse. Det antas at dette i seg selv vil kunne gi positive effekter. I hvilken grad dette vil gi for eksempel Forsvaret økt forutsigbarhet og dermed bedre grunnlag for langsiktig styring og planlegging enn det systemet vi har i dag, vil i noen grad være avhengig av hvilken praksis det legges opp til. Den mest radikale og forpliktende modellen - og som dermed ville ha gitt Forsvaret størst forutsigbarhet - ville vært at det ble fattet vedtak for hele fireårsperioden (planperioden). Den modellen er avvist av utvalget. Ved årlige budsjettvedtak gis det ikke bare rom for å endre budsjettene med begrunnelse i de makroøkonomiske rammebetingelsene (som i realiteten skjer hvert år gjennom behandlingen av revidert nasjonalbudsjett), men også rom for å foreta politiske omprioriteringer.

Forsvarsdepartementet er positiv til forslaget om å åpne for å fatte flerårig

budsjettvedtak for enkelte, nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder. Innføring av flerårige budsjetter – hvor konsekvenser utover ett år tydeliggjøres før politiske beslutninger – vil sannsynligvis redusere behovet for politiske omprioriteringer senere i perioden.

For Forsvarets virksomhet er forutsigbarhet en forutsetning for vellykket styring. Forsvaret har derfor allerede i dag langtidsplaner som inneholder økonomiske rammer. Langtidsdokumentet som behandles i Stortinget, angir en 4-årig periode. Høy kapitalbinding medfører behov for stabilitet og langsiktig perspektiv i planleggingen. I det siste langtidsdokumentet som ble utarbeidet av Forsvarsdepartementet våren 2001 og 2002 (St.prp. nr. 45 (2000-2001) *"Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005"* og St. prp. nr. 55 (2001-2002) *"Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005"*), var et vesentlig mål å etablere større grad av forpliktelse til den bevilgningsmessige oppfølging av langtidsplanen til Forsvaret. Stortinget fattet som kjent et romertallsvedtak om en økonomiske ramme for Forsvaret for gjennomføringsperioden 2002-2005.

Et statlig budsjetteringssystem i et flerårig perspektiv vil understøtte det plan- og økonomisystemet som er etablert i Forsvaret, og vil kunne bidra til å utvikle og styrke styringseffekten av dette. For å underbygge dette, gis det i et vedlegg til dette høringssvaret en nærmere beskrivelse.

## **2. FØRINGSPRINSIPP**

Forsvarsdepartementet er i utgangspunktet enig med utvalget i at periodiseringsprinsippet gir mer styringsinformasjon i forhold til kontantprinsippet. Dette gjelder spesielt ved at kostnader til realkapital – avskrivninger – synliggjøres. I tillegg vil en balanseoppstilling gi en fullstendig oversikt over eiendeler og forpliktelser. Videre vil et regnskap ført etter periodiseringsprinsippet vise kostnader som kan vurderes i forhold til faktisk aktivitet.

### **2.1 Periodiseringsprinsippet i offentlig sektor**

Utvalget peker på forskjeller mellom mål i privat sektor og mål i offentlig sektor. En stor del av aktiviteten innenfor forsvarssektoren er varer og tjenester hvor det eksisterer fellesmarkeder, herunder logistikk, forskningsoppdrag og eiendomstjenester. Dette er hovedårsaken til at disse funksjonene er organisert på oppdragsbasis og betalt via horisontal samhandel (jf. Forsvaret logistikkorganisasjon, Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvarsbygg). Forsvarsdepartementet er derfor av den oppfatning at det også innenfor områder i offentlig forvaltning er behov for styringsinformasjon av samme type som i privat sektor. Periodiseringsprinsippet vil være fordelaktig innenfor disse områdene.

Innenfor andre områder i offentlig forvaltning må det imidlertid også tas hensyn til forskjellene mellom statlig sektor og privat sektor når det skal etableres nye regnskapsregler for statlig sektor. Det kan for eksempel nevnes at regnskapsloven og god regnskapskikk har omfattende bestemmelser for regnskapsføring.

Regnskapslovens § 5-3 tredje ledd sier at anleggsmidler skal nedskrives til virkelig verdi ved verdifall som forventes ikke å være forbigående. Det kan være vanskelig å fastsette virkelig verdi for militært utstyr.

En av hovedhensiktene med innføring av periodiseringsprinsippet synes å være behov for å kunne vurdere og følge opp effektiviteten i statlig forvaltning. Det vil i denne sammenheng melde seg en del utfordringer med hensyn til hva som er samfunnsmessig effektivitet og hvordan forbruk av ressurser skal måles.

Dersom det ikke er en klar definisjon og målemåte for hva som er samfunnsmessig effektivt, vil det ved innføring av periodiseringsprinsippet kunne lønne seg å ha gammelt utstyr som gir lave kostnader. Eksempelvis dagens fregatter er gamle. Investering i nye fregatter vil gi betydelig økte kostnader. De nye fregattene vil bidra til oppnåelse av Forsvarets mål på en helt annen måte. Hvordan skal en i denne sammenheng måle hva som er mest samfunnseffektivt?

Tilsvarende eksempler kan gjøres for andre etater. Investeringer i vei og jernbane påvirkes av investeringsrammene. Effektiviteten kan måles gjennom hvor store utgifter som påløper pr. meter vei og jernbane. De årlige kostnadene forteller ikke noe om effektiviteten.

Ved måling av effektivitet i offentlig sektor må en også ta hensyn til at statlig forvaltning ikke har full frihet til å kunne velge den mest samfunnsnyttige måte å løse oppgaver på. Investeringene fastsettes av bevilgende myndighet ut fra behov og i konkurranse med andre samfunnsnyttige behov.

## **2.2 Gevinstrealisering**

I forbindelse med omstillingen av Forsvaret arbeider Forsvarsdepartementet med problemstillinger knyttet til gevinstrealisering innenfor forsvarssektoren. Hensikten er å forbedre ressursutnyttelsen, og det er viktig å synliggjøre hvilke kostnader som er redusert og hvordan den videre utnyttelsen av gevinsten er tenkt. Gevinstrealisering kan være et middel til å oppnå politiske mål. En overgang til periodiseringsprinsippet vil føre til et større fokus på kostnader, og gi mer informasjon om ressursbruken enn kontantprinsippet gjør i dag.

## **2.3 Økonomisystem**

Forsvaret er i ferd med å innføre SAP som økonomisystem i forbindelse med Program Golf og Felles integrert forvaltningssystem. SAP er i utgangspunktet tilpasset periodiseringsprinsippet. Det vil derfor kun være mindre behov for systemtekniske tilpasninger av økonomisystemet ved en overgang fra kontantprinsippet til periodiseringsprinsippet.

Forsvarsdepartementet mener at statsregnskapet og statsbudsjettet må følge samme føringsprinsipp slik at muligheten for sammenligning mellom statsbudsjettet og statsregnskapet ikke reduseres.


### 3. KONKLUSJON

Forsvarsdepartementet er svært positiv til tilrådingene fra Statsbudsjettutvalget, og vil uavhengig av en generell innføring av flerårig budsjettering i staten, iverksette egen aktivitet innenfor området som berører synliggjøring av flerårige budsjettkonsekvenser på detaljert nivå. Imidlertid vil et statlig budsjetteringssystem i et flerårig perspektiv kunne understøtte det plan- og økonomisystemet som er etablert i Forsvaret, og kunne bidra til å utvikle og styrke styringseffekten av det. En statlig satsing på flerårig budsjettering vil åpne for en sterkere kompetanseoppbygging og -utvikling innenfor flerårig budsjettering i offentlig virksomhet, og dette vil selvsagt også styrke Forsvarsdepartementets innsikt og styringsevne. I hvilken grad et budsjetteringssystem i et flerårig perspektiv vil øke forutsigbarheten for styringen av Forsvaret i forhold til dagens system, vil fortsatt være avhengig av den praksis som legges mht. å foreta politiske omprioriteringer i de årlige budsjettprosessene. Innføring av flerårige budsjetter – hvor konsekvenser utover ett år tydeliggjøres før politiske beslutninger – vil sannsynligvis redusere behovet for politiske omprioriteringer senere i perioden.

Det er nærliggende å anta at Forsvaret er et typisk område hvor slike budsjettvedtak vil stabilisere og balansere langtidsplanleggingen. Forsvaret forholder seg for tiden til det forsvarspolitiske forliket fra sommeren 2002, og dette har gitt større forutsigbarhet i den økonomiske planleggingen av Forsvarets virksomhet. Et flerårig budsjettvedtak skaper en ramme for ressursdisponeringen innenfor prosjektet eller området, og gir samtidig signaler om hvilket utviklingsnivå det politiske miljøet ønsker for det aktuelle området.

Forsvarsdepartementet er i utgangspunktet positiv til et føringsprinsipp etter periodiseringsprinsippet. Dette vil endre styringsfokus fra utbetalinger til kostnader, som igjen vil legge bedre til rette for den bedriftsøkonomiske styringen av offentlig virksomhet. Det er viktig for Forsvarsdepartementet at statsbudsjettet og statsregnskapet følger samme føringsprinsipp. Forsvarsdepartementet er imidlertid noe usikker på hva innføring av nytt føringsprinsipp vil koste av ressurser i forbindelse med kompetanseoppbygging og regelverksutvikling, og antar at dette vil bli dokumentert nærmere og tatt med i den endelige, helhetlige vurderingen.

Med hilsen

  
Fridtjof Søgaard  
ekspedisjonssjef (e.f.)

  
Andres Melheim  
avdelingsdirektør

Vedlegg

**Flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres gjennom flerårige, helhetlige budsjettframskrivinger på detaljert nivå.**

I forbindelse med en større omorganisering av Forsvarsdepartementet (integrering av Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando) planlegges det med, uavhengig av utvalgets innstilling, at detaljerte 4-års planer skal etableres som en del av den strategiske planleggingen i Forsvarsdepartementet.

Prosessen med 4-års planene skal sikre at Forsvaret inkluderer de langsiktige målene i den årlige planleggingen på en bedre måte enn tidligere, og derigjennom kobler den strategiske planleggingen med gjennomføringen i det enkelte produksjonsår. 4-års budsjettene vil danne utgangspunktet for den årlige planleggingsprosessen. I Forsvarsdepartementet ser man for seg at 4-års planene vil være budsjetter som oppdateres hvert år, dvs budsjettet vil omfatte gjennomføringsåret samt tre ytterligere år. I tillegg vil man for å tilfredsstille langtidsplanprosessen operere med "nye" 4-års budsjetter ved fremleggelsen av langtidsplanproposisjonen for Stortinget. En seksjon i departementet vil utelukkende arbeide med problemstillinger knyttet til flerårig budsjettplanlegging og økonomisk analyse, nettopp for å styrke departementets egen kunnskap og innsikt i budsjettmessige konsekvenser på mellomlang sikt.

Tilrådingene fra Statsbudsjettutvalget danner et meget godt fundament for Forsvarsdepartementets planer for enhetlig og helhetlig ledelse. Forutsetningene for flerårig budsjettering ligger derfor godt til rette for Forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet arbeider med å etablere et verktøy som er tilpasset prosessen med de flerårige budsjettene.

En av de største ulempene ved flerårig budsjettering er at lang tidshorisont kan medfører stor usikkerhet. Det å utarbeide flerårige budsjetter, og å konsekvensanalysere endringer i budsjettet, er et omfattende arbeid som krever både tids- og personellressurser. Forsvarsdepartementet tror likevel at fordelene ved flerårig budsjettering overstiger ulempene, og vil i det mellomlangsiktige perspektivet gi bedre innsikt, styringsinformasjon og kontroll.

**Flerårige budsjettvedtak for enkelte, nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder.**

Det forsvarspolitiske forliket som kom i forbindelse med St. prp. nr. 55 (2001-2002) ga Forsvaret større forutsigbarhet i bevilgningsnivået for de fire neste årene. Forliket medførte forbedret mulighet til å gjøre de riktige prioriteringene i en utfordrende omstillingstid. For Forsvaret vil flerårige budsjettvedtak kunne bidra til å gi (enten for hele sektoren, utvalgte prosjekter og områder eller begge deler):

- Større forutsigbarhet i ressurstilgangen og dermed redusert usikkerhet som er fordelaktig for planlegging av investerings- og driftsbudsjetter.

- Budsjettnivået/rammen og sikre en effektiv utnyttelse av ressursene.

Ettersom budsjettvedtaket synliggjøres for flere år, kan Forsvaret – forutsatt at disse i størst mulig grad skjerms for årlige politiske omprioriteringer - med større trygghet legge til grunn at de utpekte prosjektene, virksomhetene eller områdene som det er bevilget penger for, vil disponere de økonomiske midlene så optimalt som mulig innenfor den angitte tidsperioden. Dette må bl.a. innebære at udisponerte midler i ett år uavkortet overføres til neste år innenfor perioden. Det bør nærmere vurderes hvordan udisponerte midler ved slutten av den flerårige perioden bør underlegges regel om en 5% grense for overføring av driftsmidler.

Investeringsmidlene i Forsvaret blir fordelt til ulike materiellinvesteringsprosjekter og investeringprosjekter i eiendom, bygg og anlegg. Forsvarets investeringer blir som for mange andre sektorer (bl.a. transportsektoren) budsjettert på et felleskapittel. Med en slik felles rammebevilgning for alle prosjektene kan man fort oppleve at eventuelle reduksjoner eller endringer i de årlige bevilgninger kan få store konsekvenser for de mindre prosjektene. Det å åpne muligheten for forpliktende budsjettvedtak knyttet til den totale rammen for prosjektet (både investering og drift), vil i prinsippet være disiplinerende og oppleves som mer forpliktende for samtlige parter. Eksempelvis ville prosjektene som omhandler nye eskortefartøy og nye kampfly være aktuelle forpliktende budsjettvedtak. Det samme ville gjelde for program Golf. En overgang til flerårige budsjettvedtak vil måtte resultere i nye krav til oppfølgings- og rapporteringsrutiner.