



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT



FINANSDEPARTEMENTET

09. MAI 2003

~~03/440~~ 03/440-29

Arbeid

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

Deres ref  
03/440 C HV/ISa

Vår ref  
03/598-11 RSL/TOR

Dato  
07 MAI 2003

**Utredning fra Statsbudsjettutvalget - Hva koster det? - Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten - Høring**

Vi viser til Finansdepartementets brev av 3.2.2003 med vedlegg.

Kommunal- og regionaldepartementet har følgende merknader:

**Om valg av regnskapsprinsipp**

Kommunal- og regionaldepartementet har gått gjennom utvalgsinnstillingen, og vil gi utvalget honnør for en grundig gjennomgang dagens budsjett- og regnskapssystem i staten og de utfordringer staten står overfor ved hel eller delvis implementering av periodiseringsprinsippet for statsbudsjettet og statsregnskapet. Vi er enig med utvalget i at innføring av periodiseringsprinsippet utelukkende vil gi merinformasjon i forhold til en kontantstrømsoppstilling som dagens statsbudsjett og statsregnskap representerer. Vi er derfor positive til utvalgets innstilling på dette punkt.

I forhold til regnskapsprinsipp opererer utvalget i sin tilrådning på et svært overordnet nivå. Utvalget foretar en drøftelse av fordeler og ulemper ved periodiseringsprinsippet, men går i liten eller ingen grad inn på hvordan grunnleggende regnskapsprinsipper skal anvendes for staten. Det framgår av innstillingen at vesentlige deler av statens inntekter og utgifter (for eksempel skatter, avgifter og pensjoner) skal unntas fra periodisering, eller at periodisering må vurderes på lengre sikt. Utvalget fremhever betydningen av en implementeringsstrategi for periodiseringsprinsippet. Vi ville sett det som en betydelig fordel om utvalget i sin tilrådning presenterte en slik implementeringsstrategi. Et slikt grep ville i tillegg gjort utvalgets tilrådning langt mer tilgjengelig.

Postadresse:  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Kontoradresse:  
Akersg. 59

Telefon  
22 24 90 90 / 22 24 68 82  
Org. nr.:  
972 417 858

Plan- og  
administrasjonsavdelingen  
Telefaks:  
22 24 27 70

Saksbehandler:  
Rolf S. Larsen  
22 24 68 62

Kommunal- og regionaldepartementet vil påpeke at hel eller delvis overgang til periodiseringsprinsippet vil kreve betydelige ressurser i form av økte krav til regnskapsfaglig kompetanse i staten, betydelig økning i regnskapsfaglige beregninger og bruk av estimater, samt økte ressurser til regnskapssystemer og implementering av slike. Dette må ses i forhold til den merverdien som endringen forventes å generere.

Utvalget peker på at innføring av periodiseringsprinsippet vil være nært knyttet til spørsmålet om endring av styringsfokus fra utbetalinger til kostnader. Som ansvarlig departement for kommunale regnskapsregler har Kommunal- og regionaldepartementet vært opptatt av denne problemstillingen. Gjennom lovendringer i 2000 ble kommunene pålagt å utarbeide kostnadsbaserte regnskaper samtidig som det finansielle (bevilgningsorienterte) årsbudsjett ble videreført. Tilsvarende todeling for statsbudsjett/statsregnskap foreslås nå i innstillingen. Med et fokus både på utbetalinger og kostnader er dette en fornuftig løsning. Er derimot ønske å snu fokus bort fra utbetalinger, er Kommunal- og regionaldepartementet i tvil om hensikten oppnås når det bindende bevilgningsvedtaket knyttes til kontantstrømmen, og ikke til opptjente inntekter og kostnader. Tilsvarende vil Stortingets regnskapsvedtak fortsatt måtte baseres på en kontantstrømsoppstilling. Kommunal- og regionaldepartementet er derfor opptatt av at periodiseringsprinsippet må betraktes som et supplement til kontantperspektivet, og ikke som en erstatning. Verdien av endret prinsipp må knyttes til den merinformasjonen dette gir som grunnlag for beslutninger.

Utvalget fremhever utvalgte forhold som avgjørende i forhold til en ev. overgang. Dersom betydelige inntekter og kostnader ikke periodiseres, mister man viktige deler av den merinformasjon ved periodisering som utvalget bygger sin tilrådning på. Vi registrerer at utvalget i sin tilrådning likevel foreslår unntak for større poster. Vi kan ikke se at det i tilstrekkelig grad er gjort rede for de faglige begrunnelser for unntakene.

### **Opptjeningsprinsippet og eventuelle unntak**

Opptjeningsprinsippet står etter Kommunal- og regionaldepartementets oppfatning helt sentralt i et periodisert regnskap. Når utvalget foreslår å unnta mer enn halvparten av inntektene fra periodiseringsprinsippet (opptjeningsprinsippet), er det vanskelig å se hvilke faglige argumenter utvalget begrunner et slikt unntak med. Unntaket er også vanskelig å forstå når utvalget betinger "et tilnærmet rendyrket periodiseringsprinsipp".

Kommunal- og regionaldepartementet kan forstå de praktiske argumenter for unntaket, men vil peke på at en del andre land som har innført periodiseringsprinsippet, ikke har gjort tilsvarende unntak. Kommunal- og regionaldepartementet vil i tillegg peke på en fordel ved ikke å gjøre nevnte unntak for skatter (og avgifter). Dersom opptjeningsprinsippet også gjøres gjeldende for skatter (og avgifter) vil en langt bedre få fram informasjon om effektiviteten i skatte- og avgiftsinnfordringen. Utvalget nytter

selv eksempelet "tap på fordringer" som vesentlig merinformasjon i et periodisert regnskap. Anvendelse av opptjeningsprinsippet sikrer informasjon om tap på skatte- og avgiftsområdet. I kommuneregnskapet er det gjort unntak fra periodiseringsprinsippet for skatter. Dersom opptjeningsprinsippet ble lagt til grunn for statsregnskapet hva gjelder skatter, kunne nevnte unntak i kommuneregnskapet oppheves. En slik endring kan etter Kommunal- og regionaldepartementets vurdering foretas uten lovendring.

### **Pensjonskostnader og pensjonsforpliktelser**

Utvalget foreslår også unntak for Folketrygden. Kommunal- og regionaldepartementet kjenner til at få land har innført periodiseringsprinsippet på dette punkt. Det er samtidig anerkjent at, ut fra en rent regnskapsfaglig vurdering, bør også systemer som Folketrygden underlegges periodiseringsprinsippet (OECD 2001). De fleste land vil stå overfor betydelige utfordringer, av ikke-regnskapsfaglig karakter, ved å implementere periodiseringsprinsippet også på Folketrygden. Slik implementering vil derfor ligge langt fram tid i en strategi for implementering av et fullt periodiseringsprinsipp. Kommunal- og regionaldepartementet kan imidlertid ikke se argumenter for å unnta forholdet fra vurdering, da betingelsene for implementering isolert sett skulle være noe gunstigere i Norge enn i andre sammenlignbare land.

### **Om overføringer**

Utvalget er utydelig på hvorvidt overføringsdelen i statsbudsjettet (og statsregnskapet) skal underlegges et periodiseringsprinsipp, og eventuelt på hvilket stadium i en implementeringsstrategi slik underlegging vil skje. Kommuner og fylkeskommuner får en betydelig andel av sine inntekter som overføringer fra staten. Statens kontantprinsipp representerer i dag et problem ved avvikling av øremerkede tilskuddsordninger eller ved innlemminger av slike ordninger i rammetilskuddet til kommunene som i dag anvender periodiseringsprinsippet. Riksrevisjonen har senest tatt opp forholdet i forbindelse med innlemmingen av lærling tilskuddet til fylkeskommunene i 2002. Kommunal- og regionaldepartementet ville se det som en betydelig fordel at overføringer fra staten i statsregnskapet (og statsbudsjettet) ble tilordnet den periode hvor kommunenes kostnader (sammenstilling) påløper.

### **Om investeringer**

Kommunal- og regionaldepartementet kjenner seg i stor grad igjen i utvalgets drøfting, gjennom ansvaret for å forvalte kommuneregnskapet. I kommuneregnskapet aktiveres investeringer (historisk kost) og det beregnes årlige avskrivninger for de enkelte objekter. Metoden er ikke optimal, men en savner standarder for behandling av investeringer i offentlige regnskaper som tar hensyn til at offentlige investeringer har et helt annet (økonomisk) formål enn private investeringer. Dette er forhold det bør arbeides videre med.

### **Om vare- og materiallager**

Dersom periodiseringsprinsippet gjennomføres i statsregnskapet innebærer det at uttak og tilvekst i vare- og materialbeholdninger må registreres løpende. De langt fleste statlige ikke-fristilte virksomheter er arbeidsintensive, og lønnskostnader utgjør den dominerende kostnad. Det skjer i liten grad "produksjon" for lager i ordinær forstand, og de fleste mindre statlige virksomheter har liten erfaring med logistikksystemer. Det bør vurderes om det skal foretas modifiseringer hva gjelder den regnskapsmessige behandling av vare- og materiallagre innenfor statlig virksomhet. En streng praktisering av periodiseringsprinsippet her, kan oppleves som byråkratisk i en tid hvor det er fokus på å flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon.

### **Forholdet til kommuneregnskapet**

Kommunene nytter i dag et modifisert periodisert regnskap. Kommunal- og regionaldepartementet er enig i at det vil være en fordel at stat og kommune anvendte felles regnskapsregler og - prinsipper. Særlig vil utvikling og anvendelse av felles standarder være en stor fordel. Utvalgets tilråding innebærer at regnskapsloven av 1998 ikke kan legges til grunn for statsregnskapet, jf. de unntak som foreslås. Dette innebærer at utvikling av standarder blir viktig. Dette er vi enige i. Hvordan arbeidet bør skje er det naturlig å komme tilbake til når regnskapsprinsipp for staten framstår mer tydelig.

Kommunal- og regionaldepartementet ser det for øvrig som lite aktuelt å innføre en frivillig ordning for kommunene hva gjelder regnskapsregler og regnskapsprinsipp. Eventuelt kan det etableres en forsøksordning, hvor et avgrenset antall kommuner ble invitert til å prøve ut et fullt periodiseringsprinsipp. Dette er også forhold en må komme tilbake til, når innholdet i et framtidig statsregnskap (og statsbudsjett) framstår noe tydeligere.

### **Boligsektoren**

Periodiseringsprinsippet har for boligsektoren hovedsakelig betydning for etatsstyring og internadministrasjon. Hovedfordelen med periodiseringsprinsippet i forhold til kontantprinsippet er bedre kostnadsinformasjon. Husbanken har innført periodiseringsprinsippet delvis internt (jf. vedlagte brev fra Husbanken av 8.4.03) og har kompetanse på området. En del endringer må imidlertid påregnes. Husbanken peker i sitt brev på de viktigste områdene som vil bli berørt. HB ser positivt på en ev. overgang til periodiseringsprinsippet. For å utnytte informasjonen fra periodiseringsprinsippet trenger Kommunal- og regionaldepartementet derfor en annen økonomisk kompetanse ved etatsstyringen, særlig ved vurdering av budsjett og effektiviseringstiltak.

### **Flerårig statsbudsjett**

Kommunal- og regionaldepartementets oppfatning er at en synliggjøring av flerårige budsjetter vil gi bedre informasjon og synliggjøre konsekvenser av budsjettvedtak og eksisterende regelstyrte ordninger.

Periodiseringsprinsippet og flerårige budsjetter vil kunne generere ny informasjon som kan benyttes av politikerne for å få en bedre grunnlag for sine beslutninger og valg. Det er viktig med politisk enighet og vilje å benytte seg av disse instrumentene før man iverksetter reformer i denne retningen. Den nye informasjonen representerer økt kompleksitet. En konsekvens burde derfor være en oppstramning i prosessene rundt budsjettbehandlingen.

Innenfor boligsektoren er det grader av flerårighet på noen kapitler og poster som representerer et unntak fra ettårsprinsipp (se vedlagte diskusjonsnotat). Disse ville komme tydeligere fram.

Kommuner og fylkeskommuner påpeker som en vesentlig ulempe at inntektene for de tre siste år i deres økonomiplan er stipulert, til dels på usikkert grunnlag. Denne innvending ble gjentatt av kommunene, og av Kommunenes Sentralforbund, senest ved revisjonen av kommuneloven i 2000, jf. Ot prp. nr. 43 (1999-2000). Kommunal- og regionaldepartementet finner det riktig å nevne at sett fra et kommunalt ståsted vil et bindende flerårig statsbudsjett være en betydelig fordel for den kommunale planlegging og drift. Flerårig vedtak for handlingsplaner som berører kommunesektoren kan være et skritt i riktig retning, men sett fra kommunenes side vil fordelene være begrenset så lenge den totale inntektsrammen ikke er kjent.

For distrikts- og regionalpolitikken vil de nevnte områdene være viktige for å holde en overordnet regional- og distriktpolitisk profil i et flerårig perspektiv. Dette gjelder spesielt i forbindelse ved omlegginger av ulike tiltak og ved reformer. I utgangspunktet gjelder dette midler innenfor den smale distrikts- og regionalpolitikken (programkategori 13.50). For tiden er det også tiltak i tiltakssonen og alternativer til differensiert arbeidsgiveravgift med tilhørende overgangsordninger gode eksempler på aktuelle områder som egner seg godt for budsjettering i et flerårig perspektiv.

Med hilsen

### Flerårig statsbudsjett

Kommunal- og regionaldepartementets oppfatning er at en synliggjøring av flerårige budsjetter vil gi bedre informasjon og synliggjøre konsekvenser av budsjettvedtak og eksisterende regelstyrte ordninger.

Periodiseringsprinsippet og flerårige budsjetter vil kunne generere ny informasjon som kan benyttes av politikerne for å få en bedre grunnlag for sine beslutninger og valg. Det er viktig med politisk enighet og vilje å benytte seg av disse instrumentene før man iverksetter reformer i denne retningen. Den nye informasjonen representerer økt kompleksitet. En konsekvens burde derfor være en oppstramning i prosessene rundt budsjettbehandlingen.

Innenfor boligsektoren er det grader av flerårighet på noen kapitler og poster som representerer et unntak fra ettårsprinsipp (se vedlagte diskusjonsnotat). Disse ville komme tydeligere fram.

Kommuner og fylkeskommuner påpeker som en vesentlig ulempe at inntektene for de tre siste år i deres økonomiplan er stipulert, til dels på usikkert grunnlag. Denne innvending ble gjentatt av kommunene, og av Kommunenes Sentralforbund, senest ved revisjonen av kommuneloven i 2000, jf. Ot prp. nr. 43 (1999-2000). Kommunal- og regionaldepartementet finner det riktig å nevne at sett fra et kommunalt ståsted vil et bindende flerårig statsbudsjett være en betydelig fordel for den kommunale planlegging og drift. Flerårig vedtak for handlingsplaner som berører kommunesektoren kan være et skritt i riktig retning, men sett fra kommunenes side vil fordelene være begrenset så lenge den totale inntektsrammen ikke er kjent.

For distrikts- og regionalpolitikken vil de nevnte områdene være viktige for å holde en overordnet regional- og distriktpolitisk profil i et flerårig perspektiv. Dette gjelder spesielt i forbindelse ved omlegginger av ulike tiltak og ved reformer. I utgangspunktet gjelder dette midler innenfor den smale distrikts- og regionalpolitikken (programkategori 13.50). For tiden er det også tiltak i tiltakssonen og alternativer til differensiert arbeidsgiveravgift med tilhørende overgangsordninger gode eksempler på aktuelle områder som egner seg godt for budsjettering i et flerårig perspektiv.

Med hilsen



Hanne Finstad e.f.  
avdelingsdirektør



Rolf S. Larsen  
rådgiver