



Lånekassen

Kontor

Vår dato

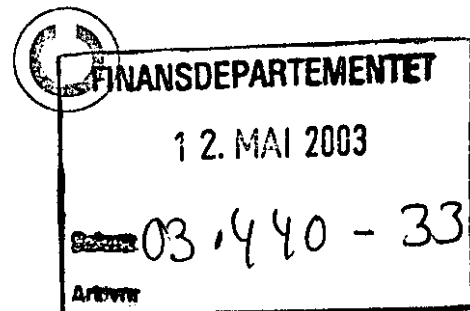
Vår referanse

05.05.03  
Din dato

2003/235  
Din referanse

03.02.03

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep.  
0030 OSLO



## HØRINGSUTTALELSE – NOU 2003:6 HVA KOSTER DET? BEDRE BUDSJETTERING OG REGNSKAPSFØRING I STATEN

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 3. februar 2003.

Høringsbrevet ble mottatt i Lånekassen 1. april 2003. Av tidsmessige årsaker har det derfor vært nødvendig å konsentrere høringsuttalelsen til et fåtall punkter i lys av de utfordringer Lånekassen står overfor. Saken har heller ikke kunne forelegges Lånekassens styre.

### 1 Innledning

Innledningsvis vil vi gjerne gi uttrykk for at utvalget har lagt fram en faglig meget solid og godt underbygget utredning. Det finnes i dag relativt lite skriftlig materiale som gir en innføring i dagens system for budsjettering og regnskapsføring i staten, og denne utredningen vil kunne bli et referanseverk i så måte.

Det vises i pkt 10.2.2 til de senere årenes utvikling fra økonomiforvaltning til økonomistyring innenfor statlig forvaltning. Budsjettreformen fra 1986 med senere tilføyelser og innføringen av nytt økonomiregelverk fra 1996 trekker begge i denne retningen. Innslaget av statlige virksomheter som er unntatt fra kontantprinsippet, eller hvor det er åpnet for nettobudsjettering, har økt.

Fra Lånekassens side deler vi utvalgets oppfatning av at denne utviklingen i seg selv medfører et økt behov for budsjett- og regnskapsmessig styringsinformasjon. Dagens mangel på informasjon om statens reelle kostnader, eiendeler og forpliktelser svekker muligheten for en hensiktsmessig politisk og administrativ styring. Innføring av periodiseringsprinsippet og flerårig budsjettering ville kunne øke informasjonstilfanget betydelig.

Utvalgets forslag vedrørende føringsprinsipp, er omfattende og ambisiøse. I pkt. 10.2.4 heter det:

*"En overgang til periodiseringsprinsippet i staten må underlegges en vurdering av om de fordelene som knytter seg til bruk av periodiseringsprinsippet er større enn kostnadene ved å innføre prinsippet (....). Verdien vil isolert sett kunne være liten dersom en omlegging av*

*føringsprinsippet ikke fører til endringer i det politiske styringsfokuset i retning av kostnader framfor utbetalinger.”*

Utvalget oppsummerer her de viktigste innvendingene mot egne forslag. Lånekassen legger til grunn at en overgang til bruk av periodiseringsprinsippet for staten som helhet vil være en meget omfattende og kostnadskrevede oppgave. Dersom staten er villig til å ta en slik merbelastning, kan gevinsten være både en bedret kvalitet på statlig regnskapsarbeid og bedret styringsinformasjon.

For mange statlige virksomheter er de vesentligste utgiftene lønn og husleie, og mye tyder på at slike virksomheter får tilstrekkelig styrings- og planleggingsinformasjon gjennom bruk av kontantprinsippet. De har neppe behov for den tilleggsinformasjonen som framkommer ved bruk av periodiseringsprinsippet.

Andre deler av staten har en annen kostnadsstruktur, og vil kunne hente betydelige gevinster dersom en fikk anledning til å ta i bruk periodiseringsprinsippet for planleggings- og styringsformål. Prinsippet synes særlig aktuelt å bruke for kapitalintensive virksomheter, eller der bruk av prinsippet vil gi en vesentlig bedret oversikt over statens brutto formuessituasjon i form av både realkapital og finanskapital.

En slik differensiering, basert på egenskaper og behov i styringen av den enkelte virksomhet, vil bryte med ønsket om enhetlig presentasjon av statlige budsjetter og regnskaper. Det kan imidlertid være en farbar mellomløsning dersom en etter en samlet vurdering finner at overgang til periodiseringsprinsippet for alle statlige virksomheter vil være for krevende å gjennomføre.

## **2 Periodiseringsprinsippet og utdanningsstøtteordningen**

### **2.1 Dagens praksis i Lånekassen**

#### **Regnskapsprinsipper**

Lånekassen omfattes ikke av regnskapsloven eller gjeldende regler for bankregnskap. Siden 1986 har en likevel benyttet et modifisert periodiseringsprinsipp, hvor rente- og gebyrinntekter og rentekostnader blir tatt inn i resultatregnskapet etter hvert som renter og gebyr blir opptjent som inntekter eller pådratt som kostnader. Alle andre inntekter og utgifter føres etter kontantprinsippet i statsregnskapet.

I motsetning til de fleste statlige virksomheter avlegger Lånekassen et eget offentlig regnskap i tillegg til statsregnskapet. Dette regnskapet er satt opp med både resultatregnskap og balanse, og er bevisst utformet tett opp til normene i regnskapsloven. Regnskapet inneholder et omfattende noteapparat med bl.a. en modifisert kontantstrømpoppstilling, en oppstilling av utgifter og inntekter fordelt på postene i statsregnskapet og en oppstilling over finansieringsgrunnlaget for virksomheten. For 2003 vil regnskapet også inneholde noteopplysninger om omvurdering av fordringsmassen.

#### **Tapsutsatte fordringer**

Lånekassen gir rettighetsbaserte lån til livsopphold i forbindelse med utdanning. Alle som tilfredsstiller kriteriene har rett til støtte. Slike lån framstår i en banksammenheng som usikrede

forbrukslån til i hovedsak unge mennesker i en etableringsfase - uten kredittvurdering. Dette gjør at det er naturlig å forvente tap på fordringer som ligger til dels betydelig høyere enn det private banker vil forvente på ordinære, pantesikrede lån gitt til kunder banken selv har valgt.

Lånekassen følger i dag ikke tapsforskriften av 14.11.1991, som ordinære banker er pålagt å følge. Dette innebærer at det foretas verken spesifiserte eller uspesifiserte tapsavsetninger i regnskapet, og en fortsetter å inntektsføre renter på oppsagte lån helt til lånet blir endelig avskrevet. Avskrivning skjer på grunnlag av meget strenge kriterier, og finansieres ved bevilgning over kap. 2410 Statens lånekasse for utdanning, post 74 Tap på utlån.

Lånekassen er nå i ferd med å gjennomføre et eget prosjekt knyttet til tapsutsatte fordringer. Målet er å foreta en omvurdering av utlånsmassen med sikte på å kunne legge fram informasjon om den reelle verdien av fordringene i noter til regnskapet. Samtidig skal det bygges opp en modell som vil gjøre det mulig å foreta en slik omvurdering på løpende basis.

### **Konvertering av studielån til stipend – konverteringsfondet**

Lånekassen foretar som nevnt ingen avsetninger med tanke på fremtidige tap. Det er imidlertid fra 2002 etablert et eget konverteringsfond til dekning av utgifter til konvertering av studielån til stipend etter avlagt eksamen. En slik konvertering er basert på rettigheter opparbeidet på samme tid som det opprinnelige lånet ble tatt opp. Lånet kan omgjøres til stipend på grunnlag av avlagte eksamener i inntil åtte år etter at det opprinnelig ble tatt opp.

Konverteringsfondet er opprettet for å kunne foreta en avsetning til dekning av pådratte kostnader som vil bli utgiftsført på en senere tidspunkt. Fordi gjeldende prinsipper for statlig budsjettering ikke tillater slike avsetninger (jf ettårsprinsippet og kontantprinsippet), er fondet etablert med en årlig utbetaling fra statsbudsjettet over kap. 2410 Statens Lånekasse for utdanning, post 50 Overføringer til konverteringsfondet. Selve fondet er plassert på en ikke rentebærende konto i Norges Bank, og Lånekassen vil hente dekning for konverteringene ved å belaste fondet løpende.

Overføringene til fondet er basert på prognoser for studentenes atferd i forhold til låneopptak, studieprogresjon og eksamensresultater. Den endelige avstemmingen av reelle kostnader mot avsetningene vil først kunne gjøres etter åtte år, og i den mellomliggende perioden vil det kunne bygge seg opp et fond av betydelig omfang.

Det ligger et paradoks i det faktum at det settes av betydelige beløp i fond til dekning av fremtidige utgifter til konvertering av studielån, mens det ikke skjer noen tilsvarende avsetning til dekning av like påregnelige utgifter til avskrivning av tapte lån.

## **2.2 Overgang til bruk av regnskapslovens prinsipper for periodisering og omvurdering av fordringer**

Som nevnt anvendes periodiseringsprinsippet i dag bare på renter og gebyrer. Studielån og stipend regnskapsføres for øvrig etter kontantprinsippet, altså ved utbetaling. Dette gjøres selv om lånetilsagnet som regel gis for en periode på inntil fem måneder fram i tid, basert på månedlige utbetalinger til mottaker. Vi deler utvalgets vurdering av at periodiseringsprinsippet ville gi en mer systematisk og oversiktlig håndtering av lånetransaksjoner enn i dag. Dette ville gi en korrekt informasjon om pådratte forpliktelser fra statens side overfor mottakere av studiestøtteordningen. Utbetalingene er imidlertid betinget av at mottaker fortsetter å oppfylle visse krav, og de skal stoppes dersom utdanningen avbrytes eller tar lengre tid å fullføre den enn regelverket åpner for.

Den delen av innbetalinger fra kunder som gjelder hovedstolen bokføres også etter kontantprinsippet, det vil si når innbetalingen finner sted.

Et hovedformål med å innføre periodiseringsprinsippet er et ønske om bedret informasjon i regnskapet. For studiestøtteordningen vil gevinsten først og fremst være knyttet til muligheten for bedret informasjon om den reelle verdien av statens fordringer. Dagens prinsipper for regnskapsføring av studielån fører til at staten sitter med betydelige urealiserte tap på fordringer, uten at dette er synliggjort i resultatet. Dette fører igjen til at statsregnskapet gir misvisende informasjon om statens reelle verdier. Det er dermed neppe korrekt, slik utvalget antar på s. 112 i utredningen, at *"- en overgang til bruk av periodiseringsprinsippet ikke vil medføre vesentlig økt omfang av tapsavsetninger i staten."*

Av forsiktighetsprinsippet (jf regnskapslovens § 4-1) følger det at tap skal kostnadsføres når det kan estimeres at tap vil oppstå, enten beregnet for den enkelte fordring (spesifisert avsetning) eller som en skjønnsmessig (uspesifisert) avsetning, selv om tapet først realiseres på et senere tidspunkt.

Det vil være viktig å etablere konsistente og mest mulig korrekte prinsipper for omvurdering av statens fordringer. Fra Lånekassens side vil vi peke på at tapsforskriften av 14.11.1991 er meget streng, og har som hovedhensikt å sikre bankenes egenkapital og soliditet. Dette er ikke relevant i en statlig sammenheng, og en ukritisk bruk av tapsforskriften i forbindelse med forvaltning av studielån vil måtte føre til et krav om spesifiserte og uspesifiserte tapsavsetninger som er tildels betydelig større enn de tap som vil måtte utgiftsføres på sikt.

Dette skyldes kanskje særlig egenarten ved studiestøtteordningen. Lånene går til unge kunder med det formål å gjøre dem i stand til å ta en utdanning som på sikt vil gi dem en inntekt. Dersom lånet misligholdes i en tidlig fase, vil kunden som regel senere komme i en situasjon hvor lånet igjen kan betjenes. Regelverket som ordningen er basert på gir i tillegg betydelige rettigheter til kunder med betalingsproblemer. Endelig benytter Lånekassen Statens Innkrevingsentral som namsmann. Innkrevingsentralen har vist seg å være en betydelig mer effektiv innkrever enn det bankene har tilgang til.

Lånekassen har derfor satt i gang et arbeid for å utvikle en hensiktsmessig metode for å identifisere tapsutsatte lån. Ikke alle lån som er oppsagt er i realiteten tapsutsatte; på den annen side fører det rettighetsbaserte regelverket til at det allerede i tildelingsfasen vil finnes lån som erfaringsmessig må vurderes som dårlige – selv før kunden har mottatt krav om tilbakebetaling. Lånekassen vil i regnskapet for 2003 legge fram noteopplysninger med en begrunnet omvurdering av fordringsmassen, hvor det også pekes på et sannsynlig nivå for en hensiktsmessig tapsavsetning.

Det lange tidsperspektivet på innkreving tilsier imidlertid forsiktighet når det gjelder endelig tapsføring.

Dagens ordning, hvor renter på oppsagte lån inntektsføres i Lånekassen helt fram til eventuell avskrivning, er ikke i tråd med tapsforskriften eller med anbefalt regnskapspraksis i private finansieringsvirksomheter. Tapsforskriftens § 5 fastslår at

*"institusjonen plikter å foreta særskilt vurdering av misligholdte engasjementer. Dersom det ikke fremgår av kundens økonomiske stilling og/eller foreliggende sikkerheter at engasjementet er betryggende sikret, skal institusjonen stoppe inntektsføringen av renter, gebyrer og provisjoner. (...)"*

For statens vedkommende vil det måtte gjøres en vurdering av *når* det er mest hensiktsmessig å ta det tapet som måtte komme. På den ene siden vil rentene på et oppsagt lån være å betrakte som en meget usikker fordring. Dersom rentene likevel inntektsføres, vil denne usikre fordringen måtte avskrives ved en senere utgiftsbevilgning til dette formålet over statsbudsjettet. I den

mellomliggende perioden kan det argumenteres for at statens inntekter har vært satt kunstig høyt, uten at det har vært dekning for dette i underliggende forhold.

Dersom en på den annen side skulle stoppe inntektsføringen av renter til staten når et lån sies opp<sup>1</sup>, innebærer dette at staten aksepterer en noe lavere avkastning av den kapitalen som er plassert i studiestøtteordningen. Dette framstår som en mer konservativ (og dermed kanskje regnskapsmessig mer korrekt) tilnærming til tap på utlån.

Som vi har sett er det imidlertid ikke gitt at et oppsagt lån må avskrives som tapt. Staten vil derfor kunne regne med å motta innbetalinger av renter på en betydelig andel av disse fordringene. Fra Lånekassens side ser vi det som mest hensiktsmessig å gjennomføre en analyse av disse fordringene med sikte på å utvikle særskilte regler for inntektsføring av renter på tapsutsatte studielån. Slike regler vil måtte være mer fleksible enn tapsforskriften, men vil samtidig måtte være basert på en mer konservativ holdning til inntektsføring enn dagens praksis.

En endring av reglene for inntektsføring av renter på tapsutsatte lån vil innebære en utvidet bruk av periodiseringsprinsippet i Lånekassens sammenheng. Som vi har sett brukes dette prinsippet allerede for inntektsføring av ordinære renter til staten. Hensynet til behovet for korrekt regnskapsinformasjon kan tilsi at en også følger regnskapslovens prinsipper når det gjelder føring av renter på tapsutsatte lån.

### 3 Flerårig budsjettering

Utvalget skisserer flere former for flerårighet i budsjetteringen, og har i sine vurderinger og forslag lagt særlig vekt på hensynet til Stortingets styring og kontroll, statlige virksomheters behov for forutsigbare rammer samt behovet for å gjøre synlige flerårige budsjettkonsekvenser av årlige budsjettvedtak og av den øvrige behandlingen i Stortinget. Etter Lånekassens mening er dette en god ramme for de avveininger og vurderinger utvalget har foretatt. Vi er også i hovedsak enig i de forslag som utvalget fremmer vedrørende flerårig budsjettering.

Vi vil imidlertid knytte en nærmere kommentar til utredningen når det gjelder hensynet til statlige virksomheters behov for forutsigbare rammer: I dag opplever Lånekassen lite forutsigbare økonomiske planforutsetninger som et betydelig problem, fordi dette svekker virksomhetens evne til å drive strategisk planlegging, reell mål- og resultatstyring og å gjennomføre utviklings- og endringsprosesser.

Forutsigbarheten i planforutsetninger for den enkelte statlige virksomhet bestemmes først og fremst gjennom budsjettprosessen, og i mindre grad av økonomistyringen i løpet av bevilgningsåret. Vi vil peke på at bevilgningene avklares mindre enn en måned før bevilgningsåret starter. Dette medfører at virksomhetsinternt arbeid med disponerings- og aktivitetsplaner i mange tilfeller strekker seg flere måneder inn i bevilgningsåret, og svekker muligheten for god framdrift og effektiv ressursutnyttelse for året sett under ett. Denne "forsinkelsen" påvirker i neste omgang utnyttelsen av bevilgningen, slik at det kan oppstå behov for fleksibilitet mellom budsjettårene for å kunne dekke utgiftene til å fullføre igangsatt utviklingsarbeid. Utvidelsen av fleksibiliteten mellom budsjettårene i løpet av de senere årene oppleves således primært som et nødvendig virkemiddel for å motvirke uheldige konsekvenser for den enkelte virksomhet av liten forutsigbarhet, og ikke som et virkemiddel for å skape mer forutsigbare planforutsetninger.

---

<sup>1</sup> Renten fortsetter selvfølgelig å løpe i forholdet mellom kunden og Lånekassen, selv om den ikke inntektsføres i statsregnskapet. Renten vil bokføres på kundens reskonto, og motposten vil være en samlekonto for tapsavsetninger. Når lånerentene eventuelt avskrives endelig, gjøres dette ved å belaste tapskontoen.

På denne bakgrunn ser Lånekassen med stor interesse på utvalgets forslag om å åpne for å fatte flerårige budsjettvedtak for enkelte, nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder. Etter vår mening vil et slikt virkemiddel ha stor nytteverdi for virksomheter som i en tidsbegrenset periode gjennomfører store endringer, prosjekter eller reformer. Vi mener derfor at slike ordninger ikke bør avgrenses til noen få unntakstilfeller i statsbudsjettet, men heller bør brukes mer aktivt overfor de fleste virksomheter når de i en tidsbegrenset periode gjennomfører investeringer, endringsprosesser m.v. av et større omfang. Lånekassen har vanskelig for å se at dette vil kunne få et totalomfang i statsbudsjettet som medfører at den samlede finanspolitiske styringen svekkes.

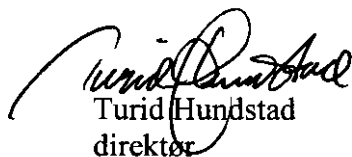
#### 4 Oppsummering

Fra Lånekassens side ser vi utvalgets arbeid som et meget interessant bidrag til faglig videreutvikling av den statlige økonomistyringen. Det kan imidlertid vise seg å være svært krevende og kostbart å gjennomføre utvalgets forslag i statlig sammenheng, og vi mener det bør vurderes en løsning hvor periodiseringsprinsippet bare innføres i virksomheter hvor en nærmere analyse tilsier at nytten – i form av bedret kontroll og styringsinformasjon – er større enn kostnadene forbundet med omleggingen.

Etter vår oppfatning er studiestøtteordningen et slikt område. Særlig utlånsvirksomheten har mange paralleller til forhold som reguleres av regnskapsloven, og periodiseringsprinsippet ligger allerede til grunn for føring av renter og gebyrer. Det er Lånekassens oppfatning at en behandling av statens fordringer basert på regnskapslovens forsiktighetsprinsipp, sammen med en tilpasning av tapsforskriftens bestemmelser til en statlig sammenheng, vil gi mer korrekt informasjon om statens reelle verdier enn tilfellet er i dagens regnskap.

Lånekassen er i hovedsak enig i utvalgets forslag vedrørende flerårig budsjettering, og mener at flerårige budsjettvedtak for enkelte nærmere utvalgte prosjekter eller virksomheter vil kunne bidra vesentlig til å øke forutsigbarheten. Men dette forutsetter etter vår mening av virkemiddelet benyttes aktivt framfor å avgrenses til noen få unntakstilfeller.

Med hilsen

  
Turid Hundstad  
direktør

  
Lars Birkeli  
avdelingsdirektør

Gjenpart: Utdannings- og forskningsdepartementet, Avdeling for kompetanse og arbeidsliv