



DET KONGELIGE  
UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT



FINANSDEPARTEMENTET

22. MAI 2003

Saksnr 031440-39

Arbeid

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Deres ref  
03/440

Deres dato

Vår ref  
03/709

Dato  
19.5.03

## HØRING OM NOU 2003:6 HVA KOSTER DET?

Det vises til Finansdepartementets brev av 3.2.2003 om ovennevnte. I det følgende gis Utdannings- og forskningsdepartementets merknader til utredningen.

### 1. BAKGRUNN

Utvalget tilrår at periodiseringsprinsippet innføres både for statsbudsjett og for statsregnskap, herunder for statlige virksomheter. Utvalget har ikke tatt stilling til om Stortingets bevilgningsvedtak bør endres. I praksis innebærer forslaget at en i tillegg til dagens budsjett og regnskap etter kontantprinsippet vil måtte utarbeide budsjett og regnskap også etter periodiseringsprinsippet.

Videre foreslår utvalget at flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres gjennom flerårige, helhetlige budsjettfremskrivninger på detaljert nivå, og at det åpnes for å fatte flerårige budsjettvedtak for enkelte nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder. Utvalget foreslår imidlertid ikke en endring av budsjettperioden slik at bevilgninger kan disponeres fritt mellom budsjettårene.

### 2. PERIODISERINGSPRINSIPP

UFD ser på en del områder klare potensielle fordeler ved å innføre periodiseringsprinsippet for statsregnskapet. Bruk av periodiseringsprinsippet vil gi mer korrekt kostnadsinformasjon, eksempelvis ved at store investeringer fordeles over tid og ved at varige driftsmidler synliggjøres i alle regnskapene. Dette vil gi mer informasjon enn hva som er tilgjengelig i dag, og gjøre det lettere å gjennomføre økonomisk analyse ved hjelp av regnskapsdataene. På denne måten kan man få økt kunnskap om hvordan statens midler kan utnyttes mest mulig effektivt. Særlig vil

institusjoner med eiendomsrett til egne bygg og institusjoner med vesentlige utgifter til utstyr ha behov for korrekt informasjon om den faktiske verdien og det faktiske forbruket av bygg og utstyr. På UFDs område er periodiseringsprinsippet i en modifisert variant innført for en rekke institusjoner, særlig på universitets- og høyskolesektoren. Dette har gitt vesentlig bedre informasjon til brukerne og departementet. Etter departementets syn er det viktig å fullføre implementeringen av periodiseringsprinsippet ved å også inkludere kostnadene ved bruk av varige driftsmidler i regnskapene. Først da vil en kunne få et korrekt bilde på det reelle ressursforbruket på sektoren.

Det vil også være en fordel om statsregnskapet føres etter de samme prinsipper som de fleste ikke-statlige virksomheter i samfunnet benytter. På denne måten vil man kunne dra nytte av internasjonal erfaring og etablerte og kjente standarder på regnskapsfeltet. I tillegg vil det bli lettere å sammenligne ressursforbruk i statlig virksomhet med eksterne referanser. For UFD er det i denne sammenhengen ikke uvesentlig at mottakere av tilskudd som UFD administrerer i stor grad benytter seg av periodiseringsprinsippet. Departementet ser også i forbindelse med forvaltningen av enkelte tilskuddsordninger at behovet for korrekt informasjon om faktiske kostnader er stort. Det er for eksempel en utfordring at datagrunnlaget for faktiske kostnader i kommunene knyttet til skoleanlegg ennå er mangelfullt.

UFD vil samtidig påpeke at innføring av nye regnskapsprinsipper vil medføre merarbeid på regnskapssiden. Det er vanskelig å se for seg at man skal kunne utarbeide regnskaper etter både periodiserings- og kontantprinsippet uten at dette medfører til dels vesentlig mer aktivitet enn i dag. Dette gjelder særlig i ordinære forvaltningsorganer som i dag har liten erfaring med bruk av periodiseringsprinsippet.

UFD vil derfor peke på at både administrative og økonomiske konsekvenser må utredes nærmere før man eventuelt tar en beslutning om å innføre nye regnskapsprinsipper. Det er for eksempel nødvendig å undersøke behovet for kompetanseheving hos de regnskapsansvarlige i statlige virksomheter.

Det er videre etter UFDs syn særlig behov for en mer utførlig vurdering av nytte og kostnader ved innføring av periodiseringsprinsippet for *statsbudsjettet*. Dette er spesielt knyttet til spørsmålet om hvordan man skal sikre at den økte informasjonen fra periodiserte budsjetter (og regnskaper) blir effektivt utnyttet i praksis, og hvordan man mest kostnadseffektivt kan skaffe den informasjonen man trenger i styringen av offentlig sektor. I tillegg er det grunn til å vurdere om en i dag utnytter optimalt den informasjon om statlige kostnader som allerede produseres. Innenfor dagens system produseres det for eksempel periodisert kostnadsinformasjon i nettobudsjetterte virksomheter. I forvaltningsbedriftene fremgår kapitalkostnadene av driftsbudsjettet, som også forelegges Stortinget til informasjon. Kapitalkostnadene knyttet til en betydelig del av statens eiendommer fremgår av Statsbyggs driftsbudsjett. Opplysninger om kostnader bør i utgangspunktet også allerede være en del av

beslutningsgrunnlaget for f.eks. store investeringsprosjekter. I tillegg benyttes tilknytningsformer som statsforetak og statlig eid aksjeselskap i stadig større grad for statlige institusjoner og større investeringsprosjekter. Nylige eksempler er opprettelsen av Avinor AS, Mestra AS og Svinesundsforbindelsen AS. For disse virksomhetene produseres det selvfølgelig kostnadsinformasjon etter alminnelige regnskapsprinsipper i privat sektor.

I denne sammenhengen er det også relevant at investeringer i realkapital (postene 30 til 49) er en liten andel av statsbudsjettets totale utgifter, om lag 3 pst. For driftsutgiftene og overføring til private, som utgjør hhv. om lag 15 pst. og 57 pst., bør en vurdere nærmere i hvilken grad bruk av periodiseringsprinsippet på budsjettet vil gi vesentlig mer nyttig informasjon. Derimot vil en på skatte- og avgiftsområdet få en vesentlig endret informasjon dersom regnskapet føres etter periodiseringsprinsippet. På dette området tilrår imidlertid utvalget at periodiseringsprinsippet ikke innføres.

Innføring av periodiseringsprinsippet er særlig begrunnet i ønsket om å innhente informasjon om *kostnadene ved bruk av realkapital* i staten. Som vist til over er dette informasjon som i noen grad allerede produseres. Dersom en skal beregne kostnadene ved bruk av kapitalen vil en trenge en vurdering av verdien av den sammen kapitalen. UFD vil peke på at denne informasjonen kan fremskaffes uten å gjennomføre en full omlegging til periodiseringsprinsippet på alle områder, slik en for eksempel gjorde da en innførte husleieordningen i Statsbygg. Det kan være at innføring av periodiseringsprinsippet vil ha større verdi i den økonomiske styringen av nettobudsjetterte og tjenesteproduserende institusjoner enn i den overordnede styringen av ordinære forvaltningsorganer. I ordinære forvaltningsorganer er lønnsmidler ofte den dominerende utgiften, forbruket av særskilt utstyr relativt lite og lokalene er ofte leide. UFD vil derfor peke på at en i stedet for en full innføring av periodiseringsprinsippet i statsbudsjettet kan vurdere å tilpasse finansieringssystemene for de institusjonene der informasjon om kapitalkostnader vil ha en vesentlig betydning for den økonomiske styringen.

Også *informasjon om størrelsen på statlige forpliktelser* kan avdekkes uavhengig av valg av gjennomgående periodiseringsprinsipp. I diskusjonen om behovet for kunnskap om årlige kostnader ved statlig virksomhet er det for eksempel pekt på at en ikke kjenner nøyaktig størrelsen på forpliktelsene i de statlige tjenestepensjonsordningene, og at kunnskapen om endringer i dette fra år til år er mangelfull. Det vil imidlertid være mulig å fremskaffe denne informasjonen uten at hele den statlige sektoren innfører et nytt periodiseringssystem.

Prinsipielt bør budsjettet og regnskapet stilles opp etter samme føringsprinsipp. Innføring av periodiseringsprinsippet også for budsjett må imidlertid antas å medføre et ikke uvesentlig merarbeid for administrasjonen, ikke bare i implementeringsperioden. I tillegg til kontantstrømmer må kostnader også klarlegges for alle forslag. En betydelig del av budsjettarbeidet er knyttet til å utarbeide forslag om fordeling av dagens

driftsmidler (altså ikke inkludert kapitalkostnader) og overføringer til private og kommunal sektor. Det kan være grunn til å tro at periodiserte utgifter ikke vil skille seg vesentlig fra kontantutbetalingene på disse områdene. Likevel må det utarbeides beregninger over både kostnader og utbetalinger. Det er grunn til å vurdere om nytten av dette vil overskride de permanente kostnadene som vil påløpe.

#### *Særlig om bruk av periodiseringsprinsippet på universitets- og høyskolesektoren*

På universitets- og høyskolesektoren har en de siste årene tatt i bruk nettobudsjettering som virkemiddel i stor utstrekning. På denne sektoren står en ovenfor særskilte problemstillinger knyttet særlig til behovet for styring med kostnader knyttet til eiendommer og utstyr.

Regnskapene i universitets- og høyskolesektoren føres som hovedregel allerede etter et modifisert periodiseringsprinsipp basert på regnskapslovens bestemmelser. Dette har stilt institusjonene i sektoren overfor nye utfordringer og kompetansekrav. Det representerer en utfordring både for institusjonene og for departementet å gjøre seg nytte av den merinformasjon som regnskapene nå inneholder.

UFD ser det prinsipielt sett som en fordel om kostnadene forbundet med bruk av varige driftsmidler synliggjøres i regnskapene. Dette forutsetter at det utarbeides gjennomgående regler for vurdering av eiendeler, gjeld og egenkapital. Vi vil imidlertid peke på at verddivurderinger er ressurskrevende. En verddivurdering til dels lenge etter at investeringene er foretatt og på områder hvor det i begrenset grad eksisterer et marked vil uansett måtte baseres på et betydelig skjønnelement. Vi antar at det som hovedregel vil være hensiktsmessig å legge historisk kostnad til grunn for en verddivurdering av varige driftsmidler.

Hensynet til god økonomisk styring kan tilsi at en lånemodell for finansiering av investeringer i staten kan være hensiktsmessig. Dette kan være tilfelle i universitets- og høyskolesektoren, særlig der institusjonen selv eier sine eiendommer. En omlegging til et slikt system vil imidlertid forutsette en inntektsside/bevilgninger som står i forhold til avskrivningene. Å etablere et slikt kostnadsnivå knyttet til avskrivningene setter store krav til den verddivurderingen av realkapitalen som må skje i forkant. Videre må det eventuelt arbeides aktivt med å unngå at en slik omlegging medfører at institusjoner som av historiske grunner sitter på relativt sett store verdier i realkapital får et betydelig større økonomisk spillerom enn institusjoner som for eksempel sitter på eiendommer med lav verdi på grunn av at nødvendige utbedringer og utvidelser ikke er foretatt.

### **3. FLERÅRIGE BUDSJETTERING**

Etter UFDs syn er det både positivt og nødvendig å synliggjøre langsiktige konsekvenser av budsjettvedtak. Å klargjøre langsiktige konsekvenser av budsjettvedtak kan bidra til at det i større grad tas langsiktige hensyn i budsjetteringen. Denne type informasjon bør uansett være en del av beslutningsgrunnlaget i regjeringen

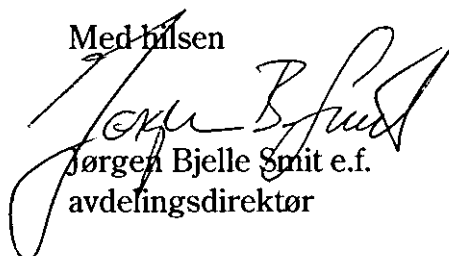
og på Stortinget. UFD legger derfor til grunn at forslaget om å synliggjøre flerårige budsjettkonsekvenser gjennom *flerårige, helhetlige budsjettfremskrivninger* på detaljert nivå ikke vil føre til et vesentlig merarbeid i administrasjonen. Etter departementets syn må det imidlertid utvises noe forsiktighet i tolkningen og bruken av fremskrivningene. Metodikken for arbeidet med statsbudsjettet er i stor grad basert på inkrementalisme. Med mindre en legger betydelige ressurser ned i arbeidet med fremskrivningene kan budsjettfremskrivninger gi inntrykk av en fremtidig budsjettmessig stabilitet som kan være villedende. Slike fremskrivninger kan vanskelig gi et godt bilde av utvikling på budsjettområder som ikke er styrt av kjente forutsetninger. Budsjettmessige endringer fra et år til et annet eller til og med innenfor et budsjettår er også knyttet til finanspolitiske endringer som følger av endringer i omgivelsene. Endringer i den makroøkonomiske situasjonen kan raskt gjøre en slik fremskriving lite aktuell for den enkelte virksomhet eller ordning.

En åpning for *flerårige budsjettvedtak* kan derimot gi større reell forutsigbarhet på berørte områder, og kan på samme måte som budsjettfremskrivninger synliggjøre langsiktige konsekvenser av budsjettvedtak og bidra til at det tas langsiktige hensyn i budsjetteringen. Flerårige budsjetter kan være særlig egnet for områder som er spesielt avhengig av langsiktighet og forutsigbarhet, og som i tillegg er politisk sårbart. Forskningen er et utpreget eksempel på et slikt område. Også på utdanningssektoren kan det være hensiktsmessig at langsiktige planer gis uttrykk i reelle vedtak om budsjettmessige rammer. Mens forskningsmidlene i stor grad knyttet opp til langsiktige forpliktelser, er endringer på utdanningssektoren blant annet knyttet til forutsigbare demografiske endringer i samfunnet.

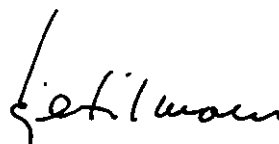
Flerårige budsjettvedtak vil imidlertid ikke nødvendigvis gi reell forutsigbarhet på områdene hvor de benyttes. Ethvert vedtak i Stortinget kan i prinsippet omgjøres, med unntak av de tilfeller der det er skapt rettslig bindende forpliktelser med andre juridiske subjekter. Selv innenfor dagens ettårige budsjettperiode gjøres det til dels betydelige endringer i bevilgninger innenfor budsjettperioden.

En må i lys av dette ta stilling til i hvilken grad områder hvor det er gjort flerårige budsjettvedtak dermed skal være unntatt fra diskusjonen om regjeringens og Stortingets løpende prioriteringer. I løpet av tre år kan det skje omfattende endringer i omgivelsene som kan skape behov for til dels store endringer også i finanspolitikken. Dersom enkelte områder fredes vil presset på de øvrige budsjettområdene kunne øke dramatisk. Det synes i forlengelsen av dette også å være behov for klare retningslinjer for i hvilken grad den enkelte virksomhet skal kunne inngå rettslig forpliktende tilsagn om tildelinger for flere år fremover. Dersom det ikke gis anledning til dette, vil flerårige budsjettvedtak ha begrenset verdi for institusjonene på de områdene hvor det gjøres slike vedtak. Dersom det derimot gis en slik anledning, vil områder som ikke er underlagt flerårig budsjettering kunne oppleve betydelig større budsjettmessige svingninger enn i dag.

Med hilsen



Jørgen Bjelle Smit e.f.  
avdelingsdirektør



Kjetil Moen  
underdirektør