

MANDAT

- Utvalget skal vurdere:
 - Prinsippene for budsjettering og regnskapsføring av statsbudsjettet/-regnskapet, herunder forholdet mellom kontantprinsippet og budsjett- og regnskapsføring etter bedriftsøkonomiske prinsipper.
 - Budsjettering i et flerårig perspektiv.

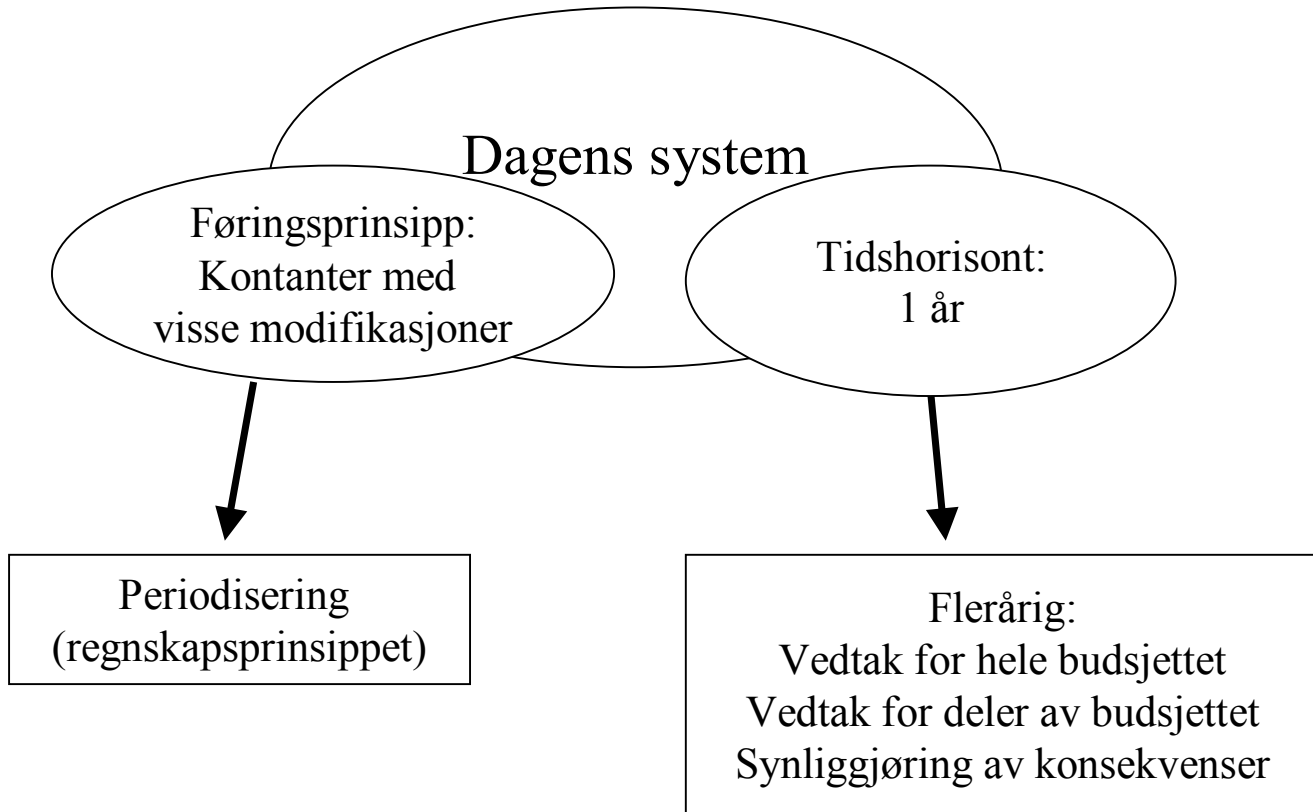
Sammensetning

- Konserndirektør Marianne Andreassen (leder), Oslo
 - Fagdirektør Harald Brandsås, Hole
 - Komitesekretær Gunnar Hals, Oslo
 - Seksjonssjef Anna Rømo, Oslo
 - Departementsråd Trond Fevolden, Bærum
 - Underdirektør Ingun Hagesveen Weltzien, Oslo
 - Seniorrådgiver Malin Soltvedt Nossun, Oslo
 - Avdelingsdirektør Knut Moum, Oslo
 - Avdelingsdirektør Pål Ulla, Rælingen
-
- Avdelingsdirektør Erna Lea, Riksrevisjonen, har vært observatør i utvalget.

Formål for statsbudsjettet (gitt)

- Et administrativt system for å fordele budsjettmidler og gi et grunnlag for kontroll av at midlene er brukt i samsvar med forutsetningene.
 - Et finanspolitisk verktøy som skal bidra til en forsvarlig makroøkonomisk utvikling.
 - Bidra til effektiv bruk av statens midler.
- Utvalgets forslag vil særlig bidra til å bedre muligheten for effektiv bruk av statens midler samtidig som de øvrige formålene ikke svekkes.

Hoveddimensjoner



Føringsprinsipp vurderes uavhengig av tidshorisont

Utviklingstrekk

- Utviklingen internasjonalt og nasjonalt trekker i retning av reformer både mht:
 - overgang til et periodiseringsprinsipp
 - større innslag av flerårig budsjettering
- OECD gir klare anbefalinger på begge områdene.

Forslag: Periodiseringsprinsipp istedenfor dagens kontantprinsipp

Styringsinformasjon: Fra utgifter til kostnader.

- Utvalget tilrår at periodiseringsprinsippet innføres for statsbudsjettet og statsregnskapet, herunder for statlige virksomheter.
- Utvalget har ikke vurdert om Stortingets bevilgningsvedtak bør endres, og viser til at dette ikke er en nødvendig forutsetning for en endring av føringsprinsipp.

Periodiseringsprinsippet er mer robust i forhold til ulike styrings- og finansieringsformer, herunder tilknytningsformer for statlig aktivitet.

Forutsetning for effektivitetsmål

EFFEKTIVITETSMÅL

- kostnadseffektivitet, resultateffektivitet, nytte-/kostnadseffektivitet

FORUTSETTER KUNNSKAP OM:

KOSTNADER

Dagens kontantprinsipp har ikke slik informasjon

Særlige forhold ved statlig aktivitet

- Staten har andre mål enn private foretak.
- Opptjeningen av inntekter er grunnleggende forskjellig i staten og i privat sektor. Statens aktivitet er i hovedsak skattefinansiert, mens private foretak utnytter markedets betalingsvillighet for sine produkter.
- For mange typer statlig aktivitet eksisterer det ikke noe ordinært marked for sluttproduktene.
- Staten gir lån til statlige virksomheter og garanterer for lån som virksomhetene tar opp i det private kredittmarkedet, og vil derfor være den reelle kreditor uavhengig av om lånet er statlig eller privat.
- Statlige virksomheter kan normalt ikke gå konkurs.

Regnskapsprinsippet fra privat sektor kan ikke uten videre overføres til staten. Det er først og fremst i faktormarkedene (arbeidskraft, kapital, vare- og tjenesteinnsats) at det er sterke likhetstrekk.

Periodiseringsprinsippet: Merverdi

- Periodiseringsprinsippet:
 - gir betydelig merinformasjon
 - synliggjør kostnader ved bruk av realkapital på linje med andre driftskostnader innenfor budsjett- og regnskapsperioden
 - gir mer fullstendig oversikt over statens eiendeler (realkapital og finanskapital) og forpliktelser (gjeld)
 - gir grunnlag for å vurdere produksjonsresultater i forhold til kostnader, og muligheter til å sammenlikne kostnader på tvers av statlige virksomheter og mellom statlige og private virksomheter.

Periodiseringsprinsippet: Kostnader

- Overgangskostnader: Ja
 - Etablering av åpningsbalanser
 - Opplæring og tilpasning av regnskapssystemer
- Permanente merkostnader (når en ser bort fra overgangskostnadene): Usikkert

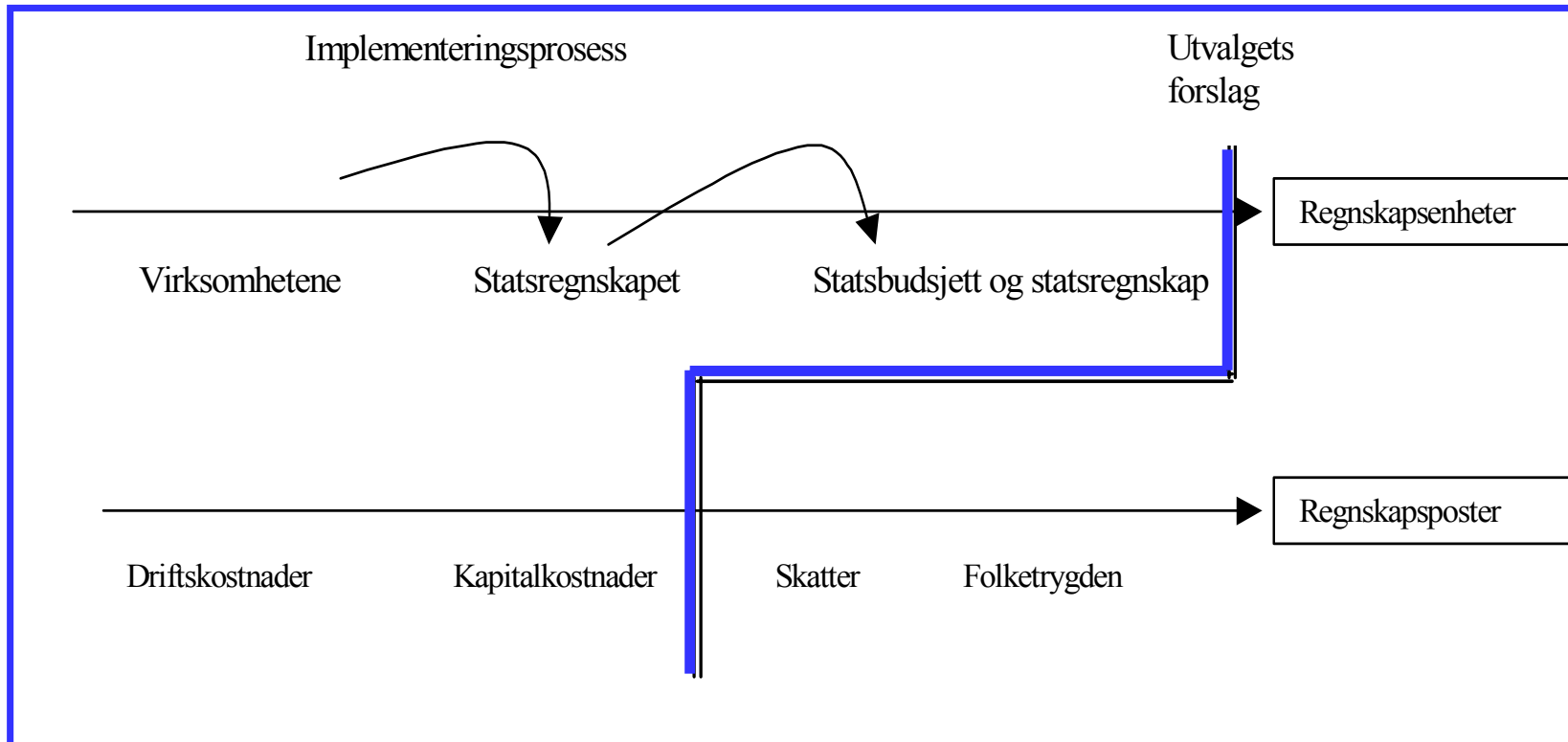
Periodiseringsprinsippet: Betingelser for reform

- i) Rendyrket periodiseringsprinsipp.
- ii) Statsbudsjettet og statsregnskapet bør være basert på samme føringsprinsipp.
- iii) Reformen må være helhetlig, dvs. både for det statsbudsjettnivået og virksomhetsnivået
- iv) Reformen må være enhetlig, dvs. den må baseres på enhetlige og konsistente regnskapsstandarder.
- v) Ved overgang til periodiseringsprinsippet bør staten i størst mulig grad ta utgangspunkt i privat sektors regnskapsstandarder og for øvrig støtte seg på internasjonale tilrådinger.
- vi) Oppstillingene ved bruk av periodiseringsprinsippet må gi informasjon som gir grunnlag for å bruke statsbudsjettet i den makroøkonomiske styringen.

Periodiseringsprinsippet: Risiko

- Politisk ønske om å endre styringsfokus fra utbetalinger til kostnader.
- Øvrig risiko kan begrenses gjennom valg av implementeringsstrategi.

Periodiseringsprinsippet: Implementeringsstrategi



Reform påvirker ikke i seg selv omfanget av statsbudsjettet

Periodiseringsprinsippet: Styrings- og finansieringsformer

- Periodiseringsprinsippet forutsetter ikke endringer i styrings- og finansieringsformer, men vil gi et bedre beslutningsgrunnlag for slike reformer.
- Periodiseringsprinsippet kan motivere for finansieringsformer som i større grad innebærer at bevilgningen korresponderer med årlige kostnader (for eksempel større grad av lånefinansiering av investeringer med bevilgninger som dekker kostnader ved kapitalbruk).
- Valg av styringsformer må baseres på hva som er det politiske styringsbehovet:
 - Hvem skal treffe beslutninger om investeringer; Stortinget, virksomhetene eller begge (store vs. små investeringer).
 - Desentralisering kombinert med økt ansvar, konkurranseutsetting; Kostnadsinformasjon viktig for å vurdere slike reformer.

Flerårige budsjetter

- Vurderes uavhengig av føringsprinsipp.
- Ved innføring av periodiseringsprinsippet må det tas stilling til om flerårigheten skal knyttes til kostnader eller fortsatt utgifter.

Flerårige budsjetter: Avgrensninger

- Utvalget har fokus på utgiftssiden i statsbudsjettet.
- Overordnede finanspolitiske handlingsregler og anslag for inntektssiden på statsbudsjettet vil være viktige premisser for fastleggingen av de samlede rammene på utgiftssiden.

Flerårige budsjetter: Forslag

- At flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres gjennom flerårige, helhetlige budsjettfremskrivninger på detaljert nivå.
 - At det åpnes for å fatte flerårige budsjettvedtak for enkelte, nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder.
 - Tidshorisonen foreslås inntil 3 år utover nærmeste budsjettår, dvs. inntil 4 år, og bør være rullerende.
 - Budsjettperioden/regnskapsperioden bør fortsatt være ett år, dvs. at bevilgninger for flere år ikke kan disponeres fritt mellom årene.
-
- Flerårige budsjetter basert på synliggjøring kan eventuelt suppleres med en ordning hvor Stortinget vedtar flerårige rammer/tak for hele budsjettet.

Flerårige budsjetter: Prioritet

- Synliggjøring av konsekvenser kan gjennomføres alene
- Vedtak for enkeltaktiviteter forutsetter at det også gjennomføres synliggjøring av konsekvenser for helheten



- Vedtak om utgiftsrammer/tak kan være en påbygging av synliggjøring. Synliggjøring vil være en forutsetning for slike vedtak.

Flerårige budsjetter: Formål og forutsetninger

- Ulike formål og forutsetninger for de ulike modellene:
 - Synliggjøring av flerårige konsekvenser av vedtak og foreslåtte politiske planer vil:
 - få frem det fremtidige handlingsrommet og på denne måte bedre beslutningsgrunnlaget og gjennomføringsevnen
 - forutsette utforming på detaljert nivå (kap./post) for å få frem de faktiske prioriteringene
 - indirekte kunne gi bedre utgiftskontroll.
 - Vedtak for enkeltaktiviteter vil gi grunnlag for en mer effektiv gjennomføring for aktiviteter som strekker seg over flere år.

 - Vedtak om utgiftsrammer/tak for hele budsjettet vil ha som hovedformål utgiftskontroll - men kan ikke være for detaljert.

Flerårige budsjetter: Forutsigbarhet

- Felles utgangspunkt for flerårige budsjetter: Økt forutsigbarhet som skal gi bedre beslutninger og økt effektivitet. Avhenger av et politisk ønske om å vektlegge langsiktighet, også når dette står i konflikt med kortsiktige hensyn.
- Nødvendig forutsetning: Politisk evne og vilje til å gjennomføre flerårige forpliktelser (uavhengig av synliggjøring eller vedtak). Troverdighet oppnås ved å stå ved forpliktelsene over tid.

Nærmere om vedtak:

- Vedtak vil være politisk bindende, dvs. at de vil kunne omgjøres med mindre de er rettslig forpliktende overfor privatpersoner/juridiske subjekter utenfor staten.
- Vedtak stiller strengere krav til de politiske og praktiske forutsetningene for en troverdig gjennomføring, enn synliggjøring.

Flerårige vedtak for enkeltaktiviteter

- Valg av enkeltaktiviteter foreslås politisk bestemt, men bør være områder og virksomheter som trenger ”arbeidsro” over flere år for en effektiv gjennomføring - virksomheter i endringsprosesser:
 - store investeringsprosjekter
 - store omstillingsprosesser; flytteprosesser, spareprogrammer, innføring av ny teknologi mv.
- Dagens sektorplaner innenfor transport og forsvar (hele eller deler) vil være aktuell for flerårige vedtak (vedtak for inntil 4 år og planforutsetninger for resten).

Flerårige budsjetter: Synliggjøring i forhold til vedtak for hele budsjettet

- Vedtak om flerårige budsjetterrammer/tak vil på en langt sterkere måte enn synliggjøring sikre en enhetlig politisk behandling av langsiktighet både i regjeringen og på Stortinget, men vil på den annen side stille strenge krav til de politiske og praktiske forutsetningene som må være til stede for en troverdig gjennomføring av slike vedtak.
- Erfaringene med synliggjøring (og vedtak for enkeltaktiviteter) kan klargjøre om det er grunnlaget for vedtak av utgiftsrammer/tak.

Flerårige budsjetter: Flexibilitet mellom år

- Utvalget foreslår ikke endringer i dagens muligheter for å overføre ubrukte midler mellom år, men peker på at bindende flerårige vedtak for enkeltaktiviteter kan motivere for økt fleksibilitet med bruken av budsjettmidler mellom år for disse områdene. Avvik fra de generelle reglene om fleksibilitet kan i så fall vedtas eksplisitt for disse.