

Nye regler for statsregnskap og statsbudsjett

Alle statlige virksomheter må utarbeide periodiserte regnskaper foreslår et regjeringsoppnevnt utvalg. Det blir slutt på kontantprinsippet på virksomhetsnivå, men statsbudsjettet og statsregnskapet skal fortsatt utarbeides etter kontantprinsippet.



Regnskapsreformen er et av tiltakene for bedre styring av statlige virksomheter.

Bakgrunn og mål

Regjeringen Solberg uttalte i sin tiltredelsesplattform at regjeringen vil nedsette et offentlig utvalg for å vurdere flerårige budsjetter på utvalgte områder og et tydeligere skille mellom investeringer og drift i budsjettet. Børmer-utvalget, ledet av direktør Øystein Børmer i Direktoratet for økonomistyring (DFØ), avga sin innstilling NOU 2015: 14 «Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring» til finansminister Siv Jensen 1. desember 2015.

Hovedbudskapet i utvalgets forslag er å bedre beslutningsgrunnlaget for å bedre beslutningene. Det skal legges mer vekt på samfunnsøkonomisk analyse til Stortinget samt å tydeliggjøre fremtidige konsekvenser for budsjettet. I tillegg til å fokusere på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, bør man i forslag til nye tiltak beskrive de fremtidige konsekvensene som er viktige for beslutningstakerne og de som gir bindinger på fremtidig handlingsrom.

Regnskap for statlige virksomheter

Periodiserte regnskaper utarbeides nå av en tredjedel av statlige virksomheter. 67 virk-

somheter bruker statlige regnskapsstandarder (SRS), mens ti andre bruker andre prinsipper som IFRS og NRS. Det betyr at 143 virksomheter fortsatt bruker kontantprinsippet ti år etter at det ble adgang til å avlegge regnskap etter periodiseringsprinsippet. En virksomhet er i denne sammenhengen et departement, et forvaltningsorgan eller en forvaltningsbedrift. Eksempler på virksomheter som bruker periodiseringsprinsippet, er universitetene, Fiskeridirektoratet, Jernbaneverket og Statsbygg. Forsvaret er i ferd med å innføre prinsippet, mens Statens Vegvesen, NAV og Utlendingsdirektoratet er eksempler på virksomheter som benytter kontantprinsippet.

Fra 2014 er standard kontoplan pliktig for alle virksomheter og fra 2016 må alle som følger periodiseringsprinsippet, følge SRS-ene. Det er også innført en plikt til å utarbeide og offentliggjøre årsrapporter for å bidra til åpenhet om statens aktiviteter.

Når utvalget nå foreslår at alle skal avlegge periodisert virksomhetsregnskap etter SRS-ene, er det et viktig skritt for å gi best mulig styringsinformasjon til virksomhetsledelsen og til overordnet ledelse. Opplysninger om ressursbruken er like viktig for eksterne brukere av regnskapet. De styrende organene kan alltid kreve mer informasjon når de trenger det, mens den informasjonen publikum, blant annet skattebetalerne, bør få, må reguleres. Nå vil alle virksomheter avlegge sammenlignbare regnskaper etter anerkjente prinsipper til nytte for brukerne. Når Statens Vegvesen uttaler til utvalget at de ikke trenger å ta inn opplysninger om vedlikeholdsetter-

slepet i regnskapet fordi de har interne oversikter over det, så synliggjøres godt allmennhetens behov for informasjon. Formålet til finansregnskap til allmenn bruk (General Purpose Financial Statements) er å sikre at brukere som ikke har tilgang til intern informasjon, sikres tilgang til relevante opplysninger om den regnskapspliktige. Opplysninger om vedlikeholdsetterlep er slike relevant opplysninger.

SRS-ene er regnskapsstandarder for statlig virksomhet fastsatt av Finansdepartementet i samarbeid med Direktoratet for økonomistyring. Standardene er basert på eksisterende NRS fra Norsk Regnskaps-Stiftelse, men tilpasset for forhold som er spesielle og unike for statlig virksomhet. Disse tilpasningene skjer med utgangspunkt i de internasjonale standardene for offentlig sektor (IPSAS). Et regnskap for en statlig virksomhet vil dermed være sammenlignbart med et regnskap for en privat virksomhet dersom den driver sammenlignbar virksomhet.

Erfaringene fra virksomheter som har tatt i bruk SRS-ene, viser at overgangen har gått smertefritt og uten bruk av store ressurser. Utvalgets beregninger viser at dette ikke er en kostbar reform og at den vil være nyttig.

Forslaget er at alle virksomheter skal ha gått over til SRS-ene i 2019. Flere virksomheter, som Forsvaret og Skatteetaten, er i prosesser for å vurdere periodiserte regnskaper og bruk av ny styringsinformasjon.

Statsregnskap på konsolidert nivå

Det følger av mandatet til utvalget at det konsoliderte statsregnskapet fortsatt skal være basert på kontantprinsippet. Det er imidlertid en sannhet med mange modifikasjoner at det er et rent kontantregnskap. Det er allerede mange områder hvor man bruker periodiseringsprinsippet når man avlegger statsregnskapet. Eksempler er Statens pensjonsfond som innregnes etter IAS 39, avsetning til stipendfond i Lånekassen, tapsfond og periodisering av renter. Internasjonalt ville systemet vært klassifisert som et modifisert kontantprinsipp.

Utvalget foreslår, i tråd med mandatet, ingen endringer. Det betyr at virksomhetene fortsatt skal rapportere inn opplysninger som gjør at det konsoliderte regnskapet kan lages etter kontantprinsippet. Det betyr ikke at de må lage et kontantregnskap på virksomhetsnivå i tillegg til virksomhetsregnskap etter SRS, men at man må rapportere tilleggsinformasjon. Dette fungerer godt for de som allerede har gått over til SRS-ene.

De periodiserte virksomhetsregnskapene skal etter utvalgets forslag innrapporteres sentralt og man skal starte et arbeid med sikte på å aggregere denne informasjonen, men uten å eliminere interne transaksjoner mellom virksomhetene. Dette vil gi interessant informasjon for de eksterne brukerne. Dersom dette prosjektet går godt, vil det kunne ende i et konsolidert virksomhetsregnskap. Stortinget vil likevel få den informasjonen de trenger for å se at det er sammenheng mellom et statsbudsjett etter kontantprinsippet og et periodisert regnskap. Departementet og DFØ arbeider med et felles nettsted for publisering av statlige virksomhetsregnskaper. Disse bør etter min mening i tillegg publiseres i Regnskapsregisteret.

EPSAS

EU er i ferd med å innføre et krav om periodiserte regnskaper på både statlig, regionalt og kommunalt nivå etter regnskapsstandarder som nå utarbeides – European Public Sector Accounting Standards (EPSAS). For nærmere informasjon om EPSAS-prosjektet vises til artikkel i Revisjon og Regnskap nr. 7-2015.

Utvalget har ulike syn på om EPSAS-prosjektet blir gjennomført som planlagt i EU. Utvalget mener derfor man må avvente endelige vedtak før man bestemmer seg om EPSAS også skal få gjennomslag for norske regnskaper. Trolig er ikke

EPSAS EØS-relevant og pliktig for Norge. Innfører EUs 28 medlemsstater krav om periodiserte regnskaper, som Island allerede har, er det etter min mening ingen annen vei for Norge. Når EPSAS-prosjektet er i boks, vil det få direkte innvirkning på regnskapskravene i Norge.

Statsbudsjettet

Statsbudsjettet skal fortsatt utarbeides etter kontantprinsippet. Som for statsregnskapet er det en del innslag av periodiseringsprinsippet. Handlefrihet i finanspolitikken og mulighet til å kunne bruke finanspolitikken for å stabilisere norsk økonomi og ha god kontroll med den langsiktige bærekraften i offentlige finanser, er argumenter som brukes for at statsbudsjettet fortsatt skal følge kontantprinsippet.

Flerårige budsjetter

Fra politisk hold kritiseres det norske statsbudsjettet for å ha hovedfokus på ettårige vedtak. Dette oppfattes å føre til svingninger i bevilgningsnivå og ineffektiv ressursbruk. Spesielt på samferdselssektoren sies dette å være et problem. Utvalget ble derfor bedt om å vurdere å innføre bindende flerårige budsjettvedtak på utvalgte områder.

Utvalget har hatt en nær dialog med de departementene hvor dette er mest aktuelt. Utvalget har ikke funnet eksempler på at ettårighet og manglende finansiering har ført til at utbyggingsprosjekter ikke har hatt rasjonell fremdrift. Det er enkelte andre forhold som har ført til lite effektiv ressursbruk, spesielt på samferdselsområdet. Budsjettssystemet har i dag flere ordninger som sikrer oppfølging på fremtidige budsjetter og gir betydelig forutsigbarhet for bevilgningsnivået. De betydelige bindingene utover budsjettåret kan egentlig skape utfordringer for politikernes mulighet til å prioritere nye tiltak. Få land har reelle vedtak om flerårighet og bindende langtidsbudsjetter. Mange politikere blir nok skuffet over manglende kreativitet fra utvalget.

Skille drift og investering

Mange har argumentert for et tydeligere skille mellom drift og investeringer. Oppfatningen er at dagens system fører til at investeringer taper i konkurransen mot drift ved at de gir store utslag i dagens kontantbudsjett. Hadde man bare budsjettet med første års avskrivninger, ville det vært lettere å få plass til store, langsiktige investeringer. Det argumenteres med at kommunene har et eget investeringsregnskap hvor det er lettere å finne plass enn på driftsbudsjettet.

For en regnskapsmann, og for resten av utvalget, virker dette rart. Pengepungen til investeringer blir ikke noe større om man lager et eget investeringsbudsjett eller budsjetterer avskrivninger i stedet for kjøpspris. Det er jo en nær sammenheng mellom kjøpspris og avskrivninger over investeringsens levetid. Derimot er det andre gode grunner til å bruke periodiseringsprinsippet.

Det er viktig at drifts- og vedlikeholdskostnadene knyttet til en investering er kjent før man tar beslutning om investering. Periodisering av kostnadene i virksomhetsregnskapet vil gi viktig informasjon om avskrivninger og vedlikeholdsbehovet i statlig sektor. Utvalget foreslår at det ved oppstart av prosjekter beskrives hva som er forventede kostnader til drift og vedlikehold. Man bør også ha mer informasjon om forvaltningen av de eksisterende driftsmidlene og det bør utvikles systemer som bidrar til dette.

Hovedtrekkene i hvordan statsbudsjettet behandler drift og investeringer, videreføres. Investeringer har i dag ikke et spesielt handikap i budsjettprosessen.

Rasjonell fremdrift på statlige prosjekter

Utvalget har vurdert om urasjonell fremdrift på statlige investeringsprosjekter kan skyldes budsjettssystemet. Utvalget har ikke funnet eksempler på urasjonell fremdrift på grunn av budsjettssystemet og mener at det ikke er til hinder for rasjonell fremdrift.

Det største problemet for rasjonell fremdrift er planleggingsystemet i vei- og jernbanesektoren. Veiprojekter er i liten grad resultat av overordnede planer og prioriteringer, men er ofte resultat av lokale initiativ. Utvalget mener det er ønskelig med mer overordnet planlegging.

Det bør utarbeides et system for kostnadsstyrt prosjektplanlegging for mer rasjonell fremdrift for investeringsprosjekter. På et gitt stadium i planprosessen bør totalrammen for prosjektet bestemmes. Kostnadsøkninger og utvidelser av prosjektet etter dette må da løses innenfor den allerede gitte kostnadsrammen ved at prosjektet må endres og tilpasses (begrenses) for å holde det innenfor rammen. Utvalget viser til at helseforetakene har mange gode eksempler på å tilpasse investeringsprosjekter til de gitte rammene som de har med dagens organisering som helseforetak.