



Innst. 282 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget frå finanskomiteen

Dokument 8:73 S (2011–2012)

Innstilling frå finanskomiteen om representantforslag frå stortingsrepresentantane Bård Hoksrud, Ingebjørg Godskesen, Jan-Henrik Fredriksen, Arne Sortevik, Ketil Solvik-Olsen og Jørund Rytman om å innføre periodiseringsprinsippet i offentleg sektor

Til Stortinget

Samandrag

I dokumentet vert følgjande forslag fremma:

«Stortinget ber regjeringa legge frem en sak om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor, slik at offentlige regnskap og budsjett ikke lenger skal føres etter kontantprinsippet, men etter periodiseringsprinsippet som i privat næringsliv.»

Det vises til dokumentet for nærmare bakgrunn for forslaget.

Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Gunvor Eldegard, Irene Johansen, Gerd Janne Kristoffersen, leiaren Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim, Knut Storberget og Dag Ole Teigen, frå Framstegspartiet, Jørund Rytman, Ketil Solvik-Olsen, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, frå Høgre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, frå Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen, frå Senterpar-

tiet, Per Olaf Lundteigen, frå Kristeleg Folkeparti, Hans Olav Syversen, og frå Venstre, Borghild Tenden, syner til at dokumentet har vore oversendt finansministeren til uttale. Svarbrev av 30. mars 2012 er lagt ved denne innstillinga.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Framstegspartiet, syner til at periodiseringsprinsippet som grunnlag for statleg budsjettering og rekneskapsføring har vore utgreia (NOU 2003:6 Hva koster det?) og at regjeringa Bondevik II og eit breitt fleirtal i Stortingets finanskomité gjekk mot å erstatte kontantprinsippet for løyvingsvedtaka med kostnadsbudsjettering, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2003–2004) Gul bok og Budsjett-innst. S. nr. 6 (2003–2004).

Fleirtalet syner til brev frå finansministeren av 30. mars 2012 der det vert argumentert for at ein overgang til periodiserte budsjetter vil gje eit svakare grunnlag for politisk styring, både av statleg verksemd og den norske økonomien. Fleirtalet deler denne oppfatninga.

Fleirtalet syner til at berre 4 av de 34 landa i OECD har fullt ut periodiserte budsjetter, og at det vert stilt spørsmål ved om dette gir god nok styring med statsfinansane.

Fleirtalet merkar seg at representantforslaget også må innebære at verksemdene i staten skal få tilgang til å ta opp lån mot framtidige løyvingar for å dekkje avskrivningar. Det er etter fleirtalets syn ikkje behov for at staten lånefinansierer investeringar eller andre utgifter som i dag vert ført over streken.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet viser til at regnskapsførsel i statlig og kommunal sektor tradisjonelt har vært basert på kontantprinsippet, med lite fokus på balanseverdier

og periodisering av inntekter og kostnader. Budsjettutarbeidelsen har også basert seg på kontantprinsippet og med en ettårs horisont.

Disse medlemmer viser til høringsbrev til forslaget fra Revisorforeningen av 2. mai 2012, hvor foreningen skriver:

«Regnskapsrapporteringen i kommunene har gjennomgått en betydelig utvikling fra et rent anordningsprinsipp til å ta inn i betydelig bruk av periodiserte størrelser. Denne utviklingen er positiv, men skjer uten at det har vært en politisk diskusjon av hvordan regnskapsrapporteringen bør være.

Når man i tillegg vet at staten har endret den økonomiske styringsinformasjonen på sin viktigste inntektskilde og balansepost, Statens pensjonsfond utland, til å være på fullt ut basert på periodiserte prinsipper, så er tidspunktet riktig for å gjøre en ny vurdering som kan bidra til en mer helhetlig offentlig praksis for offentlig økonomisk styringsinformasjon.

Finansdepartementet har med tilslutning fra alle høringsinstansene vedtatt at tre firedeler av statens balanse nå skal rapporteres etter den internasjonale regnskapsstandarden om finansielle instrumenter. Dette må bety at kontantprinsippet ikke er så viktig lenger, noe som etter vår oppfatning er en positiv utvikling.»

Kontantprinsippet har vært ansett som et lett håndterlig prinsipp i offentlig regnskapsførsel. I mange land, og ikke minst i internasjonale organisasjoner som Verdensbanken, Pengefondet og OECD, har det blitt stilt spørsmål ved hensiktsmessigheten av så vel kontantprinsippet i regnskapsføring og budsjettering som tidshorisonten på budsjettprosessen.

Disse medlemmer viser også til at EU-kommisjonen i løpet av 2012 skal ta stilling til om alle medlemsstater må ta i bruk de internasjonale standardene for offentlige regnskap.

En overgang fra kontantprinsippet til periodiseringsprinsippet gir bedre oversikt over statens realaktiva og synliggjøring av kapitalkostnader gjennom avskrivninger og rentekostnader, bedre oversikt over statens forpliktelser, bedre sammenheng mellom ressursbruk og aktiviteter for at man på den måten lettere skal kunne måle effektivitetsutvikling og måloppnåelse, og totalt sett større og bedre oversikt og pålitelighet knyttet til offentlige regnskap og finanser.

Den største fordelene ved å implementere periodiseringsprinsippet i offentlig sektor er knyttet til synliggjøring av kapitalkostnader, nemlig å få frem de reelle kostnadene ved finansiering i form av renter og avskrivninger og ikke minst de kapitalkostnader som relaterer seg til vedlikehold. Anskaffelser i kontantregnskapsregimet «blir borte» etter anskaffelse, og løpende kostnader i forlengelse av anskaffelsene av eiendeler synes ikke, selv om de eksisterer i like stor grad i offentlig sektor som i privat sektor. Ved etablering av en balanse og en fornuftig avskrivningsplan

vil kapitalbinding, kapitalslit, vedlikeholdskostnader og reinvesteringsbehov synliggjøres.

Disse medlemmer viser også til at det finnes et standardsett for regnskapsføring i offentlig sektor og standardarbeid og diskusjonsforum organisert gjennom OECD. Norge deltar i dette arbeidet. Det har også vært gjennomført forsøk i statlige enheter i Norge. Finansministeren opplyser i sitt brev til finanskomiteen av 30. mars 2012 at en tredjedel av virksomhetene i staten har valgt å føre periodiserte regnskap. Dette gjøres som et supplement til kontantprinsippet. Disse medlemmer mener det burde vært omvendt.

Revisorforeningen uttaler i sitt høringsbrev:

«En rekke norske statlige virksomheter har allerede tatt i bruk regnskapsstandarder på linje med det som vurderes i EU. Overgangen har fungert godt med mer og bedre informasjon til ledelsen i virksomhetene. Direktoratet for økonomistyring har hatt en aktiv rolle og bidratt til at virksomhetene har fått en bedre økonomistyring. Hvorfor krever man da ikke de samme prinsipper på departementalt og konsolidert statlig nivå?»

At man benytter regnskapsprinsipper med periodisering som grunnlag hindrer ikke at man opererer med en kontantstrømanalyse for enkelte formål. Årsregnskap for bedrifter i det private inneholder dette.

Disse medlemmer viser til at finansministeren i sitt brev til forslaget uttaler at «[d]et ikke [er] nødvendig å endre dagens budsjett- og regnskapssystem for å kunne legge til rette for nødvendige bevilgninger til nybygging og vedlikehold i offentlig sektor». Disse medlemmer er uenig i dette. Kan man lage et bedre system som på en god måte håndterer det å holde kontroll på fellesskapets formuesverdier og hvilken verdi disse har, bør man foreta en slik endring til det bedre.

Disse medlemmer viser til at finansministeren i sitt brev til finanskomiteen forsøker å gi inntrykk av at periodiseringsprinsipper er noe man er på vei bort ifra i offentlige regnskaper. Revisorforeningen kommer med en noe annen beskrivelse i sitt høringsbrev:

«Ingen land vi er kjent med, kan sies å ha innført et 100 % periodisert regnskap. Men mange land har kommet så langt at de omtaler det som periodiserte regnskaper. Ingen av disse landene har foreslått å gå tilbake til kontantprinsippet. Omleggingen har gått rimelig enkelt og brukerne synes å være fornøyde med omleggingen.»

Disse medlemmer viser til at Revisorforeningen på et faglig grunnlag sterkt anbefaler å innføre periodiserte regnskaper i stat og kommune.

Disse medlemmer viser for øvrig til argumentasjonen i forslaget.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en sak om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor, slik at offentlige regnskap og budsjett ikke lenger skal føres etter kontantprinsippet, men etter periodiseringsprinsippet som i privat næringsliv.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at eventuelle justeringer og endringer i statens regnskapsprinsipper må gjøres på bakgrunn av en svært grundig og gjennomtenkt prosess. Disse medlemmer viser til den vurderingen som ble gjort av regjeringen Bondevik II samt finanskomiteens merknader som sluttet seg til regjeringens forslag den gang. Disse medlemmer registrerer at flere land og norske statlige foretak nå gjennomfører økt bruk av periodiserte prinsipper i sine budsjetter. Disse medlemmer hilser velkommen en faglig debatt som kan bidra til økt innsikt og interesse for problemstillingen. Disse medlemmer konstaterer at det er snart 10 år siden NOU 2003:6 Hva koster det ble lagt frem og enda lenger siden arbeidet startet. Disse medlemmer har merket seg innspill fra Revisorforeningen og mener på denne bakgrunn at regjeringen med jevne mellomrom bør diskutere problemstillingen og invitere fagmiljø og Stortinget slik at standpunkt og beslutninger blir godt forankret.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Dokument 8:73 S (2011–2012) – representantforslag frå stortingsrepresentantane Bård Hoksrud, Ingebjørg Godskesen, Jan-Henrik Fredriksen, Arne Sortevik, Ketil Solvik-Olsen og Jørund Rytman om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor – vedlegges protokollen.»

Forslag frå mindretal

Forslag frå Framstegspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen legge frem en sak om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor, slik at offentlige regnskap og budsjett ikke lenger skal føres etter kontantprinsippet, men etter periodiseringsprinsippet som i privat næringsliv.

Forslag frå Høgre, Kristeleg Folkeparti og Venstre:

Forslag 2

Dokument 8:73 S (2011–2012) – representantforslag frå stortingsrepresentantane Bård Hoksrud, Ingebjørg Godskesen, Jan-Henrik Fredriksen, Arne Sortevik, Ketil Solvik-Olsen og Jørund Rytman om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor – vedlegges protokollen.

Tilråding frå komiteen

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjere slikt

v e d t a k :

Dokument 8:73 S (2011–2012) – representantforslag frå stortingsrepresentantane Bård Hoksrud, Ingebjørg Godskesen, Jan-Henrik Fredriksen, Arne Sortevik, Ketil Solvik-Olsen og Jørund Rytman om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor – vert ikkje vedteke.

Oslo, i finanskomiteen, den 8. mai 2012

Torgeir Micaelsen

leiar

Gunvor Eldegard

ordførar

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 30. mars 2012

Dokument 8:73 S Representantforslag om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor

Jeg viser til brev 26. mars 2012 med følgende forslag fra representantene Bård Hoksrud, Ingebjørg Godskesen, Jan-Henrik Fredriksen, Arne Sortevik, Ketil Solvik-Olsen og Jørund Rytman:

Stortinget ber regjeringen legge frem en sak om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor, slik at offentlige regnskap og budsjett ikke lenger skal føres etter kontantprinsippet, men etter periodiseringsprinsippet som i privat næringsliv.

Selv om problemstillingen som reises gjelder offentlig sektor som sådan, vil jeg begrense min uttalelse i saken til å gjelde statlige budsjetter og regnskaper.

Periodiseringsprinsippet som grunnlag for statlig budsjettering og regnskapsføring ble første gangen utredet i NOU 2003:6 "Hva koster det?" Regjeringen Bondevik II og et bredt flertall i Stortingets finanskomité gikk mot å erstatte kontantprinsippet for bevilgningsvedtakene med kostnadsbudsjettering, jf. omtale i Gul bok 2004 og B.innst. S. nr. 6 (2003-2004).

Det er også denne Regjeringens syn at budsjettvedtakene bør være kontantbaserte. Det er tre hovedgrunner til dette:

- Statsbudsjettet er et konstitusjonelt vedtaksdokument. Periodiserte utgifter og inntekter er i større grad enn kontante ut- og innbetalinger basert på vurderinger og skjønn. Å knytte budsjettvedtakene til periodiserte beløp vil gi mindre presis politisk styring av forvaltningen.
- Finanspolitikken påvirker den samlede etterspørsel og aktivitet i økonomien, og statsbudsjettet er det sentrale virkemiddelet. Aktiviteten knyttet til statlige investeringer følger i stor grad kontantstrømmene, og ikke periodiserte størrelser. Vi tar derfor best vare på statsbudsjettets rolle i finanspolitikken ved å knytte Stortingets vedtak til kontantstrømmer.
- Et periodisert budsjett vil dekke kontantutgifter og avskrivninger på foretatte investeringer. Investeringer som gjøres på grunnlag av et periodisert budsjett vil gi lavere kostnader i det første året, men deretter vil behovet for økende bevilgninger til avskrivninger gi mindre økonomisk handlefrihet i framtidige budsjettår.

Samlet sett vil en overgang til periodiserte budsjetter gi et svakere grunnlag for politisk styring, både av statlig virksomhet og av den norske økonomien. Det er bare fire av de 34 landene i OECD som har fullt ut periodiserte statsbudsjetter. Flere av disse spør seg nå om denne løsningen gir god nok styring med statsfinansene i turbulente tider.

Statsregnskapet skal vise om de midlene som er stilt til disposisjon fra Stortingets side, har blitt brukt som forutsatt. Statsbudsjettet og det sentrale statsregnskapet bør derfor være basert på samme føringsprinsipp.

I representantforslaget pekes det på at "Norge er nå det eneste nordiske landet som ikke har statsregnskap avlagt etter periodiseringsprinsippet". Jeg vil her minne om at flertallet av OECD-landene hele tiden har hatt, og fremdeles har, rent kontantbaserte statsbudsjett og statsregnskap. Her er det Finland og Sverige som skiller seg ut, ikke Norge. Danmark følger kontantprinsippet for sentrale deler av statens utgifter, og heller ikke her periodiseres investeringer i infrastruktur.

Regjeringen har - som representantene også peker på - allerede åpnet for at statlige virksomheter som velger det, kan ta periodiseringsprinsippet i bruk for sine internregnskap. Formålet med dette er å legge til rette for et bedre og supplerende informasjonsgrunnlag for styringen i virksomhetene. Finansdepartementet har etablert anbefalte standarder for slike regnskaper, basert på vanlige regnskapsregler – med de tilpasninger som er nødvendige på grunn av statens egenart. Om lag en tredel av virksomhetene i staten har til nå valgt å føre periodiserte regnskap.

Etter at NOU 2003:6 ble lagt fram, har Stortinget hvert år fått en grundig redegjørelse i budsjettproposisjonen om arbeidet med utvikling av regnskapene i staten. Erfaringene med innføring av periodiseringsprinsippet på virksomhetsnivå ble særlig grundig gjennomgått i Gul Bok for 2007 og 2010, jf. Prop. 1 S (2006-2007) og Prop. 1 S (2009-2010). Regjeringen gjentok her at statsbudsjettet og statsregnskapet fremdeles vil være basert på kontantprinsippet. Stortinget tok ved begge anledninger dette til orientering, jf. B. Innst. S. nr. 1 (2006-2007) og Innst. 2 S (2009-2010).

Flertallet i Stortingets finanskomité uttalte i Innst. 2 S (2010-2011) om periodiserte virksomhetsregnskaper at "det er viktig at virksomhetsregnskapene ikke forringer de særprege som folkevalgte styringskrav krever." Når det har blitt åpnet for å ta i

bruk periodisert regnskap i virksomhetene i Norge, har det vært en klar forutsetning at dette ikke skal medføre noen endringer i virksomhetenes økonomiske fullmakter. Dette er gjort for å sikre den politiske styringen.

Jeg vil til slutt peke på at representantforslaget også må innebære at virksomhetene i staten skal få adgang til å ta opp lån mot framtidige bevilgninger for å dekke avskrivninger, og at de skal kunne bygge opp en egen balanse.

Lånefinansiering av statlige investeringer kan ikke begrunnes ut fra rasjonelle økonomiske hensyn. Staten har ikke behov for å lånefinansiere verken investeringer eller andre utgifter som i dag føres ”over streken”. Tvert imot vil en slik løsning føre til

at vesentlige beslutninger om statlig økonomi flyttes ut av Stortinget og ned til den enkelte statlige virksomhet.

Jeg er for øvrig ikke enig med representantene i at bruk av kontantprinsippet i staten har hatt negative konsekvenser for norsk samferdselspolitikk. Det er ikke nødvendig å endre dagens budsjett- og regnskapssystem for å kunne legge til rette for nødvendige bevilgninger til nybygging og vedlikehold i offentlig sektor.

Jeg har inntrykk av at kritikken i hovedsak er motivert av et ønske om mer penger til bestemte formål. Da står vi igjen med en diskusjon om prioritering, og ikke om systemer for budsjettering og regnskapsføring.

