



Representantforslag 73 S

(2011–2012)

fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Ingebjørg Godskesen, Jan-Henrik Fredriksen, Arne Sortevik, Ketil Solvik-Olsen og Jørund Rytman

Dokument 8:73 S (2011–2012)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Hoksrud, Ingebjørg Godskesen, Jan-Henrik Fredriksen, Arne Sortevik, Ketil Solvik-Olsen og Jørund Rytman om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor

Til Stortinget

Bakgrunn

Forslagsstillerne ønsker at kommunal og statlig sektor skal drives på en kostnadseffektiv måte, slik at tilbudet til landets innbyggere blir best mulig. Offentlig sektor fører regnskap og budsjett etter kontantprinsippet, mens private bedrifter og statsforetak fører regnskap og budsjett etter periodiseringsprinsippet, også omtalt som regnskapsprinsippet. Norges bruk av kontantprinsippet i offentlig sektor har flere negative konsekvenser for norsk samferdselspolitikk, og andre land har derfor valgt andre løsninger. Forslagsstillerne tar i dette representantforslaget til orde for at Norge skal innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor, slik at offentlige regnskap og budsjett ikke lenger skal føres etter kontantprinsippet, men etter periodiseringsprinsippet som i privat næringsliv.

Kontantprinsippet innebærer at en utgift eller inntekt føres idet den oppstår. Hvis man skal bygge motorvei for 50 mrd. kroner på statsbudsjettet for 2013, vil hele kostnaden i dagens system føres som en utgift i 2013, til tross for at folk fortsatt vil kunne ha glede av veien i år 2060. Den politiske konsekvensen av dette er at viktige infrastrukturinvesteringer settes opp imot løpende driftsutgifter, og kan for eksempel føre til at man bygger 2 km vei hvert år i 10 år på en strekning, istedenfor 20 km i 1 år. Hvis offentlig sek-

tor hadde ført budsjett og regnskap etter periodiseringsprinsippet, ville motorveiinvesteringen ikke vært borte året etter at investeringen ble foretatt, men hadde derimot stått oppført med en verdi i balanseoppstillingen.

Kontantprinsippet som brukes i norsk offentlig sektor betyr også at man ikke har avskrivninger og nedskrivninger, og det er heller ikke mulig å ha avskrivninger og nedskrivninger når man ikke har en balanseverdi dette kan trekkes fra. Dette får konsekvenser for hvordan man ser på vedlikeholdsutgifter. I private bedrifter som har en ordentlig balanseoppstilling, vil manglende vedlikehold føre til en reduksjon i verdiene i balanseoppstillingen. Hvis en motorveistrekning ikke vedlikeholdes i det hele tatt, vil dermed verdien på en motorveiinvestering på 10 mrd. kroner nedskrives i tråd med forfallet på veien. Etter kontantprinsippet er imidlertid vedlikehold omtrent som å kaste penger ut av vinduet.

Kontantprinsippet som brukes i norsk offentlig sektor gjør det vanskelig å sammenligne tallstørrelser innenfor offentlig og privat sektor. Det betyr at ulike regnskaps- og budsjettføring er en barriere mot utfordringsrett, stykkpris og konkurranseutsetting. Jernbaneløpene gjennomfører store jernbaneutbygginger fra detaljplanlegging til ferdigstilte anlegg i egen regi, men forskjellige regnskapsprinsipper gjør det vanskelig å få tak i nøyaktig hva hver tjeneste utført i egen regi koster sammenlignet med kjøp av tilsvarende tjenester fra privat sektor.

Slik dagens statsbudsjett- og statsregnskapssystem fungerer, kommer ikke statens årlige kostnader ved bruk av realkapital frem i statsbudsjettet eller statsregnskapet. Kontantprinsippet innebærer at budsjett og regnskap gir mangelfull informasjon om effektiviteten i statsforvaltningen og de tiltak som iverksettes. En forutsetning for å kunne følge opp effektiviteten i statsforvaltningen er at det foreligger

informasjon om forbruket av ressurser (kostnader), samt hvilke langsiktige effekter ressursbruken har. Dette innebærer at perioderapporten (resultatregnskapet) ikke bare reflekterer tilgang og avgang av finansielle midler i løpet av en periode, men også eventuell tilhørende verdiutvikling i de respektive balansepostene. Dette gir dermed en mer fullstendig oversikt av en virksomhets eiendeler og gjeld, samt den økonomiske utviklingen i perioden. Samtidig gis en fremstilling, ikke bare av virksomhetens nåværende situasjon, men også den historiske utviklingen via egenkapitalen, og forventninger til fremtiden via periodiserings-/skjønnspostene.

I de senere år har flere land gått over til å benytte periodiseringsprinsippet i statlig budsjettering og regnskapsføring. Ifølge NOU 2003:06 hadde allerede den gang Australia, New Zealand og Storbritannia innført et rendyrket periodiseringsprinsipp på budsjettbasis, mens Canada, Finland, Island og Italia hadde innført et modifisert periodiseringsprinsipp. Danmark har innført periodiserte statsregnskap og statsbudsjett, men har avgrenset det til poster som omfatter driften av forvaltningen, det vil si at bl.a. overføringer og infrastruktur fortsatt føres etter kontantprinsippet. Norge er nå det eneste nordiske landet som ikke har statsregnskap avlagt etter periodiseringsprinsippet. Problemstillingen er også på dagsordenen i OECD, og hvert år samles OECD-land i et forum som heter Annual OECD Public Sector Accruals Symposium som fokuserer på nye trender og tilhørende erfaringer og utfordringer ved bruk av periodiseringsprinsippet i offentlig sektor, både innen regnskap og budsjett.

Statlige virksomheter i Norge skal følge kontantprinsippet ved avleggelse av regnskapsrapport til statsregnskapet. Statlige virksomheter kan imidlertid i samråd med sitt overordnede departement velge å bruke andre føringsprinsipper i virksomhetsregnskapet i tillegg til kontantprinsippet. For statsforetak og statlige aksjeselskaper gjelder andre regler. Avinor AS fører regnskap og budsjett etter de samme reglene som andre aksjeselskaper, og dette gjør det lettere å gjennomføre langsiktige lønnsomme investeringer. Fremskrittspartiets representanter fremmet i Innst. 2 S (2011–2012) følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem sak om organisering av nye riksveiinvesteringer i et nytt statsforetak Riksvei SF, tilsvarende Statnett SF.»

«Stortinget ber regjeringen legge frem sak om organisering av nye jernbaneinvesteringer i et nytt statsforetak Jernbane SF, tilsvarende Statnett SF.»

Begrunnelsen for dette er at man ved å flytte offentlige infrastrukturinvesteringer ut av offentlige budsjetter og inn i virksomheter som fører regnskap og budsjett etter prinsippene i privat sektor, får skilt

investeringer fra løpende driftsutgifter, noe som muliggjør mer rasjonell planlegging og gjennomføring av store infrastrukturprosjekter. Det beste ville imidlertid være hvis offentlig sektor selv kunne føre regnskap og budsjetter på en fornuftig måte.

Norske myndigheter gjennomførte pilotprosjekter i perioden 2004–2009 der 11 pilotvirksomheter førte sine interne virksomhetsregnskaper basert på periodiseringsprinsippet. Dette er omtalt nærmere i Prop. 1 S (2009–2010) Statsbudsjettet 2010 (Gul bok) kapittel 9.2. Virksomhetene i prosjektet var Fiskeridirektoratet, Forsvarsbygg, Husbanken, Jernbaneverket, Justervesenet, Kystverket, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Norges geologiske undersøkelser (NGU), Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), Universitetet i Stavanger og Universitetet i Bergen. Under arbeidet laget man foreløpige regnskapsstandarder for virksomhetene som avviker fra regnskapsstandarder i det private, blant annet at man ikke kunne operere med overskudd/underskudd, og altså ikke bygge opp egenkapital. Det var ikke adgang til å justere verdiene på eiendelene, som f.eks. følge av verdifall. Dette er klare svakheter i forhold til den styringsinformasjon et regnskap i det private næringsliv gir. I Prop. 1 S (2009–2010) Gul bok Statsbudsjettet 2010, konkluderes det allikevel på følgende måte:

«Hovedinntrykket fra evalueringen er at virksomhetene og departementene har identifisert konkrete og dokumenterbare effekter som kan føres tilbake til bruk av periodisert regnskapsinformasjon, og som ikke ville kunne oppstå ved bruk av kontantregnskap alene.»

Flere departementer kom med synspunkter som følge av prosjektet. Helse- og omsorgsdepartementet og Justisdepartementet var gjennomgående kritiske til generell innføring av regnskapsstandardene fordi dette betinget avstemming og oppfølging av balanse-regulerende konti. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet viste til at dette ville medføre merarbeid og kreve regnskapskompetanse. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Samferdselsdepartementet og Kunnskapsdepartementet var generelt positive i sine høringssvar.

Forslagsstillerne ser at det er betydelig motstand i regjeringsapparatet mot innføring av periodiseringsprinsippet, og Finansdepartementet måtte i Gul bok 2010, da resultatene ble presentert, understreke at arbeidet med periodiseringsprinsipper ikke var et ledd i en styringsreform, eller et steg på veien mot privatisering og nedbygging av offentlig sektor. Regjeringen har tidligere klart avvist budsjetteringsprinsipper i staten etter modell for hva man finner i privat sektor, og Finansdepartementet understreket at denne politikken ligger fast. Forslagsstillerne mener at det er synd at regjeringen på denne måten har gjort et teknisk spørsmål om til et spørsmål om ideologi.

Fremskrittspartiets representanter har tatt opp problemstillingen knyttet til kontantprinsippet flere ganger tidligere. For eksempel fremmet Fremskrittspartiets representanter med støtte fra Høyres representanter i Innst. O. nr. 82 (1999–2000) og Innst. S. nr. 307 (2000–2001) forslag om en omlegging av regnskapsprinsippene for kommuneregnskapet i retning av en resultatorientert regnskaps- og budsjettføring. Siden den gang har vedlikeholdsetterslepet i kommunal- og fylkeskommunal sektor økt betydelig, og dette kunne ha vært unngått. Resultatorientert regnskaps- og budsjettføring i kommunene ble også et tema da Stortinget behandlet Fremskrittspartiets forslag i Dokument nr. 8:13 (2006–2007) om skjerpede krav til revisorers uavhengighet i kommunal sektor, og forslag fra Fremskrittspartiets representanter om å utrede konsekvensene av å la kommunale virksomheter omfattes av det ordinære merverdiavgiftsregelverket i Dokument nr. 8:84 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 71 (2007–2008). I Dokument nr. 8:18 (2008–2009) fremmet representanter fra Fremskrittspartiet forslag om å utrede konsekvensene av å gjøre kommuner og fylkeskommuner regnskapspliktige etter regnskapsloven. I Innst. 2 S (2011–2012) fremmet representanter fra Fremskrittspartiet et forslag der

man anmodet Stortinget om å be regjeringen legge frem sak om endring i budsjettssystemet slik at bygging av infrastruktur innenfor samferdselsområdet behandles som investering og ikke som årlig utgift, for å sikre at vedtatt Nasjonal transportplan også omfatter flerårige finansieringsvedtak.

Forslagsstillerne mener det er på høy tid å ta en grundig vurdering av om Norge bør gjøre som flere andre land, og omgjøre hovedregelen slik at offentlige regnskap og budsjett føres etter periodiseringsprinsippet.

Forslag

Forslagsstillerne vil på denne bakgrunn fremme følgende

f o r s l a g :

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.

7. mars 2012

