

NOU

Norges offentlige utredninger **2015:14**

Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring

Budsjett og regnskap i staten

Norges offentlige utredninger 2015

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

- | | |
|---|---|
| 1. Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd
<i>Finansdepartementet</i> | 9. Finanspolitikk i en oljeøkonomi
<i>Finansdepartementet</i> |
| 2. Å høre til
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 10. Lov om regnskapsplikt
<i>Finansdepartementet</i> |
| 3. Advokaten i samfunnet
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 11. Med åpne kort
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> |
| 4. Tap av norsk statsborgerskap
<i>Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet</i> | 12. Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering
<i>Finansdepartementet</i> |
| 5. Pensjonslovene og folketrygdreformen IV
<i>Finansdepartementet</i> | 13. Digital sårbarhet – sikkert samfunn
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> |
| 6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> | 14. Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring
<i>Finansdepartementet</i> |
| 7. Assimilering og motstand
<i>Kommunal- og moderniseringsdepartementet</i> | |
| 8. Fremtidens skole
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | |

NOU

Norges offentlige utredninger **2015: 14**

Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring

Budsjett og regnskap i staten

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kgl. res. 10. oktober 2014.

Avgitt til Finansdepartementet 1. desember 2015.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1251-9

07 Aurskog AS

Til Finansdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 10. oktober 2014 ble det oppnevnt et utvalg for å gjennomgå budsjett og regnskap i staten. Utvalget legger med dette fram sin utredning.

Oslo, 1. desember 2015

Øystein Børmer
(leder)

Stein Berntsen

Harald Brandsås

Tore Eriksen

Hanne Gaaserød

Kåre P. Hagen

Kristina Lundqvist

Marianne Mancini

Anna Rømo

Frode Karlsen
(sekretariatsleder)

Per Arvid Borøy

Gry Hamarsland

Jan-Erik Hansen

Siril Kvam

Nina Lillelien

Johan Nitter-Hauge

Pål Sletten

Torstein Sørbotten

Pål Ulla

Magnar Alsaker

Helga Daae

Tom E. Markussen

Ingunn Mari Skaaden

Magnus O. K. Worren

Innhold

1	Oppnevning, mandat og sammensetning av utvalg	9		4.4.3		Behandling av realkapital	55
1.1	Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring	9		4.4.4		Behandling av pensjonsforpliktelser	55
1.2	Mandat	9		4.4.5		Overføringer til private og kommuner	57
1.3	Utvalgets sammensetning og arbeid	11		4.4.6		Vurdering av realkapital i åpningsbalansen	57
2	Sammendrag, vurderinger og tilrådinger	13		4.4.7		Finansielle eiendeler og forpliktelser	57
3	Beslutninger – i staten	22		4.4.8		Renter	58
3.1	Mandatet inkl. utvalgets fortolkning	22		4.5		Utviklingen i statlig budsjetterings- og regnskapspraksis internasjonalt og i Norge	58
3.2	Formål og generelle kjennetegn på god beslutningsinformasjon	22		4.5.1		Oversikt over budsjetterings- og regnskapsprinsipper innen OECD-området	58
3.3	Styringssystemet i Norge	22		4.5.2		Budsjettreformene i Australia, New Zealand og Storbritannia	59
3.3.1	Styringssystemet på sentralt nivå	23		4.5.3		Utviklingen i Danmark og Sverige	59
3.3.2	Styringsimplikasjoner av ulike organisasjonsformer	31		4.5.4		Budsjettreformer i Østerrike og Sveits	60
3.3.3	Hoveddokumenter, -krav og -prosesser	33		4.5.5		Utviklingen etter finanskrisen	60
3.3.4	Utviklingen av offentlig organisering og styring	37		4.5.6		Utvikling av internasjonale standarder for periodiseringsprinsippet i offentlig sektor (IPSAS)	60
3.4	Hva gjør at beslutninger ikke alltid er økonomisk rasjonelle i staten?	41		4.5.7		Utviklingen i Norge – Andreassen-utvalget	61
3.4.1	Ulike rasjonalitetstyper	41		4.6		Sentrale hensyn ved vurderinger av budsjett- og regnskapsprinsipper	61
3.4.2	Fellesressursproblemet	42		4.6.1		Innledning	61
3.4.3	Prinsipal-agentproblemet	43		4.6.2		Hensynet til å sikre en jevn utvikling i norsk økonomi og bærekraftige offentlige finanser over tid	62
3.4.4	Budsjettforhandlinger og spill-situasjoner	44		4.6.3		Oversikt over eiendeler og gjeld ..	63
3.4.5	Lav oppmerksomhet på resultater for brukere og samfunn	44		4.6.4		Bevilgninger til investeringer	63
3.5	Utvalgets vurderinger	45		4.6.5		Enkelhet og transparens	65
4	Overordnede statlige budsjett- og regnskapsprinsipper	48		4.6.6		Må statsbudsjett og statsregnskap føres etter samme prinsipp?	65
4.1	Utvalgets mandat	48		4.7		Innføring av ny regnskapsstandard i EU (EPSAS)	65
4.2	Budsjett og regnskap – formål og prinsipper	48		4.7.1		Hva er EPSAS?	65
4.2.1	Generelt om formålene	48		4.7.2		IPSAS som utgangspunkt for reformen	65
4.2.2	Statsbudsjettets formål	49		4.7.3		Nytte og kostnader ved reformen	66
4.2.3	Statsregnskapets formål	49		4.7.4		Hva ville innføring av EPSAS bety for Norge?	67
4.3	Dagens budsjetterings- og regnskapsprinsipper for statsforvaltningen	50		4.7.5		Vil Norge være forpliktet til å innføre EPSAS-reformen?	67
4.4	Om periodisering og periodisert statsregnskap	55					
4.4.1	Innledning	55					
4.4.2	Regnskapsføring av inntekter og utgifter	55					

4.8	Sammenhengen mellom periodiserte regnskaper og statistiske standarder	68	6.6.1	Utvalgets vurdering av om gjeldende budsjettssystem er utformet slik at det gir investeringer et handikap sammenlignet med andre utgiftsarter	95
4.9	Utvalgets vurderinger	69	6.6.2	Utvalgets vurdering av om det kan utformes alternative systemer for å klassifisere utgifter på statsbudsjettet, for å skille mellom tiltak med langsiktige nyttevirkninger og andre utgiftsformål, og om investeringer bør gis fortrinn framfor andre utgifter i budsjetteringsfasen	96
4.10	Utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådninger	70	6.6.3	Utvalgets vurdering av hvordan man forvalter gjennomførte investeringer, og om det er behov for å endre systemene for vedlikehold	97
5	Informasjon til Stortinget om kostnader og gevinster ved investeringer og reformer	74	6.6.4	Utvalgets vurdering av å utvide forvaltningens fullmakt til å overskride driftsbevilgningene til investeringsformål	98
5.1	Mandatet inkl. utvalgets fortolkning	74	6.7	Utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådninger	99
5.2	Krav i staten til utredning og synliggjøring i dokumenter som sendes til Stortinget	75	7	Rasjonell framdrift	101
5.2.1	Synliggjøring for Stortinget	75	7.1	Innledning	101
5.2.2	Utredninger i forvaltningen	76	7.2	Nærmere om problemstillingen ...	102
5.2.3	Mekanismer for etterlevelse	78	7.2.1	Offentlig debatt om rasjonell framdrift	102
5.3	Innspill under utvalgets arbeid	79	7.2.2	Hva er rasjonell framdrift?	102
5.4	Internasjonal praksis	80	7.3	Oversikt over den budsjettmessige håndteringen av investeringer	104
5.5	Obskure ordninger	80	7.3.1	Prosjekter som finansieres direkte over statsbudsjettet	104
5.6	Utvalgets vurderinger	82	7.3.2	Prosjekter som ikke finansieres direkte over statsbudsjettet	104
5.6.1	Informasjon det kan være aktuelt å gi Stortinget	83	7.4	Oversikt over planleggings-systemer	105
5.6.2	Særlig om obskure ordninger	84	7.4.1	Planlegging av samferdselsprosjekter	106
5.7	Utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådninger	85	7.4.2	Planlegging av investeringer i forsvarssektoren	108
6	Skille drift og investering	86	7.4.3	Planlegging av byggeprosjekter hvor Statsbygg er byggherre	109
6.1	Mandatet inkl. utvalgets fortolkning	86	7.4.4	Planlegging av investeringsprosjekter i helseforetakene	110
6.2	Nærmere om problemstillingen ...	86	7.4.5	IKT-prosjekter	111
6.3	Oversikt over dagens skille mellom drift og investeringer i budsjettssystemet	88	7.5	Budsjettering og gjennomføring av investeringsprosjekter	112
6.3.1	Oversikt over statsbudsjettets inndeling	88	7.5.1	Samferdselssektoren	112
6.3.2	En oversikt over systemet for budsjettering og gjennomføring av investeringer i statsbudsjettet ..	88	7.5.2	Forsvarssektoren	112
6.3.3	En oversikt over systemet for forvaltningen (vedlikeholdet) av gjennomførte investeringer/statens realkapital	90	7.5.3	Bygg generelt	113
6.4	Oversikt over tidligere vurderinger av spørsmålet om skille mellom drift og investering og internasjonale erfaringer	92			
6.4.1	Tidligere vurderinger av å etablere et tydeligere skille mellom drift og investeringer	92			
6.4.2	Internasjonale erfaringer	93			
6.5	Innspill under utvalgets arbeid	94			
6.6	Utvalgets vurderinger	95			

7.5.4	Helsesektoren	114	8.4.3	Beskrivelse av bindinger i Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon	141
7.5.5	IKT-prosjekter	114	8.4.4	Handlingsrommet i budsjett- politikken på mellomlang og lang sikt	142
7.6	Porteføljestyling generelt	114	8.5	Erfaringer med langtids- budsjettering 1970–85	143
7.6.1	Nærmere om porteføljestyling av samferdselsprosjekter	115	8.6	Erfaringer fra andre land	146
7.6.2	Nærmere om porteføljestyling i forsvarssektoren	116	8.6.1	Sverige	146
7.6.3	Nærmere om porteføljestyling i sykehussektoren	116	8.6.2	Danmark	146
7.6.4	Nærmere om porteføljestyling av bygg	117	8.6.3	Storbritannia	148
7.6.5	Nærmere om porteføljestyling av IKT-prosjekter	117	8.6.4	Tyskland	149
7.7	Endringer i organisering av statlige investeringer	117	8.6.5	Delstatene i USA	149
7.7.1	Opprettelse av et vegselskap og et jernbaneselskap	117	8.7	OECDs anbefalinger om flerårig budsjettering	150
7.7.2	Opprettelsen av et digitaliserings- råd	118	8.8	Utvalgets vurderinger	151
7.7.3	Opprettelsen av materielletat under Forsvarsdepartementet	118	8.8.1	Hensyn i utformingen av stats- budsjettet	151
7.8	Gjennomgang av gjennomførte prosjekter på ulike områder	120	8.8.2	Betydningen av usikkerhet	152
7.8.1	Samferdselsprosjekter som har blitt oppdelt i mindre parseller	120	8.8.3	Fordeler og ulemper med bindende budsjettvedtak på enkeltområder	154
7.8.2	Underestimering av kostnader i prosjekters tidlige fase	121	8.8.4	Fordeler og ulemper med flerårige budsjetttrammeverk	155
7.9	I hvilken grad er urasjonell framdrift et problem?	122	8.9	Utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådinger	156
7.9.1	Tilbakemeldinger	122	9	Virksomhetsregnskap etter statlige regnskapsstandarder (SRS)	158
7.9.2	Uttalelser fra andre utredninger ..	125	9.1	Mandatet og utvalgets fortolkning	158
7.10	Nærmere om kostnadsstyrt prosjektplanlegging	126	9.2	Formål med dagens regnskaps- system i staten	158
7.11	Utvalgets vurderinger	127	9.2.1	Krav til regnskapsføring i den enkelte virksomhet	159
7.12	Utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådinger	130	9.2.2	Utviklingen i regulering og formål de siste 20 årene	160
8	Flerårig budsjettering	132	9.3	Forskjeller mellom kontant- regnskap og periodisert regnskap	161
8.1	Innledning	132	9.4	Innspill under utvalgets arbeid	164
8.2	Hva menes med flerårig budsjettering?	133	9.5	Gjeldende regnskapsordning i statsforvaltningen i Norge	165
8.3	Dagens budsjettssystem	133	9.5.1	Virksomheter og rapportering til statsregnskapet	165
8.3.1	Statsbudsjettets konstitusjonelle forankring	133	9.5.2	Omfanget av rapporteringen til statsregnskapet	167
8.3.2	Ettårsprinsippet og unntak fra ettårsprinsippet	134	9.5.3	Tilpasninger og unntak fra kontantprinsippet	168
8.3.3	Flerårige sektorplaner	135	9.5.4	Krav til virksomhetenes årsregnskap	168
8.3.4	Virksomhetenes budsjetter	136	9.6	Virksomhetsregnskapene	169
8.4	Utsikter for statens finanser i årene etter budsjettåret	137	9.6.1	Etablering og utvikling av de statlige regnskapsstandardene (SRS)	169
8.4.1	Eksisterende bindinger i stats- budsjettet	137			
8.4.2	Rapportering til Stortinget om flerårige konsekvenser i Gul bok ..	139			

9.6.2	Bruk av SRS i statsforvaltningen ..	171	10	Økonomiske og administrative	
9.6.3	Erfaringer med bruk av SRS – evaluering Regnskaps- programmet 2015	172	10.1	konsekvenser	187
9.6.4	Virksomheter som ikke bruker SRS	173	10.2	Innledning	187
9.6.5	Konsekvenser av å gjøre SRS obligatorisk for alle	175	10.3	Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets tilrådinger	187
9.6.6	Nytteeffekter	176		Samlet vurdering av de administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets tilrådinger	190
9.6.7	Kostnader	178			
9.7	Utvalgets vurderinger	181			
9.8	Utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådninger	184			

Kapittel 1

Oppnevning, mandat og sammensetning av utvalg

1.1 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring

Statlig styring er komplisert. Målene man ønsker å oppnå med statlig virksomhet er ofte krevende å formulere. Det er mange krefter som virker inn på resultatene, og man har ikke styring med alt. Det er mange nivåer og aktører som skal virke sammen, ofte med ulike syn på hva som er best. Langsiktige og kortsiktige hensyn må balanseres. Hensynet til enkeltelementer må veies mot hensynet til en forsvarlig helhet. Beslutninger fattes under usikkerhet, og man må beslutte hvordan og av hvem usikkerheten skal håndteres. I tillegg til den iboende usikkerheten, tas beslutninger ofte med begrenset informasjon om mål, alternativer og virkninger. Beslutningsmyndighet og informasjonsbehov spiller sammen med organisering og tilknytningsform.

Utvalget er gitt som mandat å vurdere endringer i budsjettssystem og krav til *beslutningsgrunnlag*. Dels vurderer utvalget endringer i formen på Stortingets vedtak, dels endringer i informasjon fra regjering til storting, og dels endringer i krav internt i statsforvaltningen.

For det øverste nivået i det norske, statlige styringssystemet, Stortinget, gjelder få rammer for styringen. Selv grunnlov og internasjonale avtaler kan på sikt endres. Det betyr at friheten og ansvaret er stort. Utover velgerne er det få eller ingen som formelt overvåker Stortingets vedtak, eller kan gripe inn dersom vedtakene skulle være feil. Dette er en sentral forskjell mellom Stortinget og alle andre beslutningstagere i det norske samfunnet – i privat og offentlig sektor. Dette, sammen med kompleksiteten, har vesentlig betydning for utformingen av beslutningsregler og krav til beslutningsunderlag på statsnivå.

Utvalgets tilrådinger baserer seg på et grunnsyn om at beslutningstagere, innenfor de rammer som er satt, må ha frihet til å beslutte det som til enhver tid vurderes som mest hensiktsmessig. Det er avgjørende at de som fatter beslutningene har god informasjon om problem, mål, alternati-

ver og konsekvenser – før beslutningene reelt sett fattes. Hovedbudskapet fra utvalget er at beslutningsinformasjonen og planene som utarbeides i staten og legges fram for Stortinget bør utvides og forbedres, men at beslutningssystemet – budsjett-systemet – ikke bør endres i retning av ytterligere bindinger eller mer kompliserte systemer. Utvalget mener bedre beslutningsgrunnlag vil gi bedre styring.

1.2 Mandat

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 10. oktober 2014 og ble gitt følgende mandat:

«I Regjeringens plattform av 07.10.13 står det:

«Regjeringen vil:

Nedsette et nytt offentlig utvalg for å vurdere flerårige budsjetter på utvalgte områder og et tydeligere skille mellom investeringer og drift i budsjettet.»

Staten legger beslag på en vesentlig del av samfunnets ressurser. Innenfor en helhetlig budsjettprosess hvor ulike tiltak vurderes opp mot hverandre er det behov for et godt beslutningsgrunnlag og forutsigbar finansiering av investeringer, slik at investeringene kan gjennomføres på et rasjonelt vis og gi de forventede virkninger.

Budsjett- og regnskapsinformasjon basert på periodiseringsprinsippet kan i utgangspunktet gi mer informasjon om ressursbruken enn tilsvarende informasjon basert på kontantprinsippet. Men staten er ikke en bedrift hvor investeringer foretas ut fra antatte, kontante tilbakebetalinger i et marked. Videre er staten en så stor aktør at summen av beslutningene påvirker samlet etterspørsel i økonomien. Staten må også ta hensyn til langsiktig bærekraft i sine finanser.

I de siste tiår har det likevel skjedd en gradvis utvikling i statens kontantbaserte budsjetter hvor klare elementer av periodisering har kommet inn i budsjettssystemet. Årlig gjøres det nå for eksempel

større avsetninger for ettergivelse av lån til studenter i fremtiden. Ved budsjettering av renter til staten i Husbanken, Statens pensjonskasse og Lånekassen har det fra og med 2010 blitt lagt til grunn opptjente renter.

For å legge til rette for en rasjonell utvelgelse og gjennomføring av investeringer og andre langsiktige prosjekter, er det nødvendig med et flerårig perspektiv. Selv om statsbudsjettet er basert på ettårsprinsippet, kan staten påta seg forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret, når Stortinget har gitt særlig samtykke. Slike fullmakter kan ha ulik form og størrelse, tilpasset det aktuelle behovet. Til tross for dette kan det likevel være utfordringer med rasjonell fremdrift.

Finansdepartementet har utviklet felles statlige regnskapsstandarder (SRS) basert på periodiseringsprinsippet. SRS er innført som en frivillig ordning for statlige virksomheter i deres virksomhetsregnskap, som tilleggsinformasjon utover kontantregnskapet som skal rapporteres til statsregnskapet.

Med utgangspunktet i dette settes det ned et utvalg som skal vurdere behovet for flerårige budsjetter på utvalgte områder og et tydeligere skille mellom investeringer og drift i budsjettet. Utvalgets tilrådninger skal gi et bedre beslutningsgrunnlag for statlige prioriteringer og fremme en effektiv bruk av offentlige midler.

Utvalget skal vurdere:

- a. hensiktsmessigheten ved flerårige budsjetter og periodisering på generell basis. Utvalget skal så gå grundigere til verks for utvalgte sektorer hvor flerårige budsjetter og nye elementer av periodisering er særlig aktuelt. Dette skal skje innenfor rammen av statlige kontantbaserte budsjetter/regnskaper og reglene for årlige budsjettvedtak.
- b. hvorvidt det i tilknytning til statsbudsjettet kan lages oppstillinger som bedre enn i dag viser antatt framtidig nytte eller kostnad ved investeringer i realkapital og andre tiltak, slik at en eventuelt kan få et bedre grunnlag for å vurdere hvilken prioritet disse bør gis i budsjettbehandlingen. Det skal legges til grunn at slike oppstillinger i tilfelle skal være et tillegg til någjeldende artsinndeling av budsjettet, og ikke erstatte denne.
- c. om det i dokumentene til Stortinget bør settes krav til en bredere omtale av samlede kostnader og gevinster ved reformer. Blant annet bør utvalget vurdere kriterier for når det skal være en utvidet omtale og hvordan analyser og anslag for flerårige konsekvenser av tiltak kan

utarbeides, herunder hva som er en hensiktsmessig tidshorisont. Det bør i denne sammenheng ses hen til den alternative anvendelsen av ressursene.

- d. fremdriften i gjennomførte investeringsprosjekter i ulike sektorer. Utvalget bes kartlegge om ev. urasjonell fremdrift i investeringsprosjekter har sin årsak i manglende budsjettfullmakter, manglende oversikt over de totale budsjettmessige konsekvensene av besluttede tiltak eller andre forhold. Dersom utvalget finner at fullmakter, informasjonsgrunnlag eller andre forhold ikke er tilstrekkelig ivaretatt, bes utvalget fremme forslag til mulige forbedringer innbefattet flerårige budsjetter. Ev. flerårige budsjetter skal belyses ut fra ulike dimensjoner som grad av binding over år, detaljeringsnivå og omfang. Eventuelle fordeler knyttet til økt forutsigbarhet bes vurdert opp mot ulempene med større bindinger i statsbudsjettet og mindre rom for omprioriteringer i den årlige budsjettprosessen.
- e. erfaringer med bruk av periodisert virksomhetsregnskap iht. SRS, herunder om synliggjøring av kostnader gir et bedre beslutningsgrunnlag i statlige virksomheter og departementer. Utvalget skal vurdere obligatorisk bruk av SRS på virksomhetsnivå. Utvalget skal også vurdere obligatorisk rapportering av periodisert informasjon sammen med kontantbasert informasjon til statsregnskapet.

I sitt arbeid bør utvalget se hen til internasjonal praksis og erfaringer fra sammenlignbare land, tidligere arbeid på området samt vurderinger fra internasjonale organisasjoner som OECD og IMF. Utvalget skal vurdere om innføring av ny regnskapsstandard for EU (EPSAS) kan få betydning for offentlig budsjettering og regnskapsføring også i Norge. Utvalget skal ta hensyn til at Regjeringen har igangsatt et forberedende arbeid med å etablere et eget utbyggingsselskap for vei og at utredningsinstruksen er under revisjon.

Utvalget bes om å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag.

Utvalget bør ha en åpen arbeidsform. Dette kan gjøres ved å arrangere seminarer og møter der representanter for aktuelle departementer, offentlige virksomheter og arbeidslivets organisasjoner kan inviteres sammen med forskere og andre.

Utvalget bes om å levere en samlet rapport innen utgangen av november 2015.»

1.3 Utvalgets sammensetning og arbeid

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Direktør Øystein Børner, Direktoratet for økonomistyring, utvalgsleder
- Konserndirektør Stein Berntsen, Dovre Group
- Spesialrådgiver Tore Eriksen, Finansdepartementet
- Fagdirektør Harald Brandsås, Den norske Revisorforening
- Fagdirektør Anna Rømo, Statistisk sentralbyrå
- Stedfortredende generaldirektør Kristina Lundqvist, Ekonomistyringsverket
- Professor emeritus Kåre P. Hagen, Norges Handelshøyskole
- Direktør Marianne Mancini, Diakonhjemmet
- Direktør Hanne Gaaserød, Helse Sør-Øst

Utvalgets sekretariat har bestått av følgende personer:

- Avdelingsdirektør Frode Karlsen, Finansdepartementet, leder
- Rådgiver Siril Kvam, Finansdepartementet
- Seniorrådgiver Johan Nitter-Hauge, Finansdepartementet
- Fagdirektør Torstein Sørbotten, Finansdepartementet
- Seniorrådgiver Per Arvid Borøy, Finansdepartementet
- Seniorøkonom Pål Sletten, Finansdepartementet
- Avdelingsdirektør Pål Ulla, Finansdepartementet
- Tidligere seniorrådgiver Nina Lillelien, Finansdepartementet

- Seniorrådgiver Jan-Erik Hansen, Direktoratet for økonomistyring
- Seksjonssjef Gry Hamarsland, Direktoratet for økonomistyring

I tillegg har berørte fagdepartementer vært representert i sekretariatet når saker innen deres område har vært drøftet. Dette gjelder Samferdselsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Følgende personer fra disse departementene har bidratt i arbeidet til sekretariatet:

- Tidligere avdelingsdirektør Magnar Alsaker, Samferdselsdepartementet
- Rådgiver Magnus O. K. Worren, Kunnskapsdepartementet
- Seniorrådgiver Tom E. Markussen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Underdirektør Helga Daae, Helse- og omsorgsdepartementet
- Avdelingsdirektør Ingunn Mari Skaaden, Forsvarsdepartementet

Utvalget har i alt hatt 15 møtedager i tilknytning til arbeidet. I tillegg har det vært avholdt seminarer; ett om rasjonell framdrift av store investeringsprosjekter og ett om skillet mellom drift og investeringer. I samarbeid med Partnerforum har utvalget også arrangert en større konferanse om beslutninger, investeringer og rasjonalitet. Det har i tillegg vært holdt internasjonale foredrag av representanter fra Sverige, Danmark, Storbritannia og OECD. Berørte departementer har kommet med skriftlige innspill til utvalget, og nasjonale fagfolk har holdt presentasjoner for utvalget. Det har også vært avholdt et møte der departementene la fram sine synspunkter på mandatet. En oversikt over bidragsytere i utvalgets arbeid er gitt i vedlegg 1.

Vedlegg 1 kapittel 1

Bidragstyttere

Nedenfor gis oversikt over personer som har holdt foredrag for utvalget, under utvalgets møter eller på seminarer og konferanse arrangert av utvalget.

Marianne Andreassen, administrerende direktør, Lånkassen
Fredrik Arnesen, ekspedisjonssjef, Samferdselsdepartementet
Peder Berg, avdelingsdirektør, Finansdepartementet
Stein Berntsen, konserndirektør, Dovre Group
Atle Birkeland, konstituert seksjonssjef, Fiskeridirektoratet
Jón Blöndal, Head of Budgeting and Public Expenditures, OECD
Anatoli Bourmistrov, professor, Universitetet i Nordland
Ola Brattegard, avdelingsdirektør, Samferdselsdepartementet
Ådne Cappelen, forsker, Statistisk sentralbyrå
Lasse Ekeberg, avdelingsdirektør, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Rune Fagerli, avdelingsdirektør, Forsvarsdepartementet
Colin Forthun, avdelingsdirektør, Finansdepartementet
Nils Terje Furunes, samfunnsøkonom
Jan Hjelle, ekspedisjonssjef, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Erling Holmøy, forsker, Statistisk sentralbyrå
Per Ivar Gjelstad, seniorrådgiver, Statens Vegvesen
Levi Gårseth-Nesbakk, førsteamanuensis, Universitetet i Nordland
Jan Fredrik Lund, avdelingsdirektør, Statens vegvesen
Arne Lunde, avdelingsdirektør, Kunnskapsdepartementet
Julie Lungholt, Deputy Head of Division, Finansdepartementet i Danmark
Julian Kelly, Director General of Public Spending and Finance, HM Treasury
Knut Klepsvik, avdelingsdirektør, Finansdepartementet
Frode Mellemvik, professor, Universitetet i Nordland
Frode Myrvold, ekspedisjonssjef, Helse- og omsorgsdepartementet
Harald Vaagaasar Nikolaisen, direktør, Statsbygg
Peter Olgyai, seksjonssjef, Direktoratet for økonomistyring
Kristina Padrón, æmnesråd, Finansdepartementet i Sverige
Stein Reegård, sjeføkonom, LO
Bettina Sandvin, avdelingsdirektør, Statens vegvesen
Simen Vier Simensen, Director Emeritus, McKinsey & Company
Liv Kari Skudal Hansteen, administrerende direktør, Rådgivende ingeniørers forening
Eirik Lae Solberg, tidligere finansbyrå, Oslo kommune
Øystein Thøgersen, professor, Norges Handelshøyskole
Hans Vaalund, tidligere bl.a. departementsråd i JD og spesialrådgiver i FIN
Dag Aarnes, avdelingsdirektør, NHO
Espen Aasen, assisterende departementsråd, Kunnskapsdepartementet

Følgende personer har holdt innlegg på konferanse Partnerforum arrangerte i samarbeid med utvalget:

Øystein Børmer, direktør, Direktoratet for økonomistyring
Leif Helland, professor, Handelshøyskolen BI
Jon H. Fiva, professor, Handelshøyskolen BI
Hans Christian Holte, skattedirektør, Skattedirektoratet
Tom Christensen, professor, Universitetet i Oslo
Jørn Rattsø, professor ved Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU
Åge Johnsen, professor ved Høgskolen i Oslo og Akershus
Kristin Clemet, leder av tankesmien Civita og tidligere statsråd
Marte Gerhardsen, leder av Tankesmien Agenda
Svein Gjødrem, tidligere bl.a. finansråd og sentralbanksjef

Kapittel 2

Sammendrag, vurderinger og tilrådinger

Utvalget har, på grunnlag av mandatet, delt rapporten inn i følgende tematiske kapitler:

- Kapittel 4 Overordnede statlige budsjett- og regnskapsprinsipper
- Kapittel 5 Informasjon til Stortinget om kostnader og gevinster ved investeringer og reformer
- Kapittel 6 Skille drift og investering
- Kapittel 7 Rasjonell framdrift
- Kapittel 8 Flerårig budsjettering
- Kapittel 9 Virksomhetsregnskap etter SRS

Hvert kapittel forholder seg til punkter i mandatet, og utvalget gir i slutten av hvert kapittel sine vurderinger og tilrådinger. Som et grunnlag for de senere kapitler er det i kapittel 3 gitt en samlet framstilling av styring i staten. Alle tilrådingene er enstemmige.

I dette kapitlet gis et kortfattet sammendrag av utvalgets vurderinger, sammen med utvalgets tilrådinger. I dette sammendraget er det forsøkt å få fram de momentene som er mest relevante for det som har vært tatt opp i den offentlige debatt om de ulike temaene, framfor å gi en komplett kortform av det enkelte kapittel. For utdyping og mer informasjon vises det til de enkelte kapitlene.

Kapittel 4 Overordnede statlige budsjett- og regnskapsprinsipper

Kapittel 4 gir en gjennomgang av formålene med budsjett og regnskap, dagens budsjetterings- og regnskapsprinsipper og hovedmomentene i diskusjonen om periodisert versus kontantbasert budsjett og regnskap. Videre gis en oversikt over utviklingen på fagområdet i Norge og internasjonalt, en drøfting av sentrale momenter ved vurdering av budsjett- og regnskapsprinsipper for staten og forholdet til de statistiske standardene. Det gis også en status for EUs arbeid med felles regnskapsstandarder for offentlig sektor (EPSAS), og betydningen for Norge vurderes.

Det har tidvis vært debattert om statlig budsjettering bør baseres på periodiseringsprinsippet framfor kontantprinsippet. Dette ble også foreslått

av Andreassen-utvalget i 2003. Imidlertid har flere regjeringer etter dette slått fast at kontantprinsippet fortsatt skal være utgangspunktet for budsjett-systemet. Hovedbegrunnelsen har vært hensynet til å kunne drive stabiliseringspolitikk med finanspolitikken.

Internasjonalt har det vært en kursendring i synet på periodiserte statsbudsjetter de siste ti årene. Før finanskrisen i 2008 innførte flere land periodiserte statsbudsjetter, ofte i kombinasjon med bredere reformer. Etter finanskrisen har imidlertid dette stoppet opp, og kontantbaserte bevilgningsvedtak er igjen blitt mer vektlagt. Landene som har periodiseringsprinsippet i sine statsbudsjett supplerer dette med beslutningsregler som gir kontroll over det samlede, statlige investeringsnivået, etterspørselsvirkningene av statsbudsjettet mv. I praksis er forskjellene i budsjettering på statsnivå mindre enn man kan få inntrykk av ut fra prinsippdiskusjoner. Landene som tar utgangspunkt i periodiserte prinsipper for statsbudsjettet supplerer med kontantbaserte tilleggsregler, mens landene som tar utgangspunkt i kontantprinsippet supplerer med unntak basert på periodiserte prinsipper.

En ser også enkelte mer problematiske erfaringer med mer rendyrket budsjettering basert på periodiseringsprinsippet, jf. Storbritannia som har avvirket sin «Golden rule» og Australia som har gått tilbake til kontantbaserte bevilgningsvedtak.

Internasjonalt ser man også en utvikling der det er langt flere land som utarbeider sine statsregnskaper etter periodiserte prinsipper, enn det er land som tar utgangspunkt i periodiseringsprinsippet for budsjettene. Det er fullt mulig å ha kontantbasert statsbudsjett og en stortingsmelding om statsregnskapet som både inneholder et kontantbasert bevilgningsregnskap og supplerende periodisert regnskapsinformasjon.

Som det går fram av diskusjonen i kapittel 9, anbefaler utvalget at det blir obligatorisk for alle statlige virksomheter som inngår i statsbudsjettet å føre periodisert regnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS), som supplement til kon-

tantregnskapet. Videre anbefaler utvalget at denne informasjonen rapporteres inn som en del av regnskapsrapporteringen til statsregnskapet, og gjøres tilgjengelig for bruk til blant annet sammenlignende analyser av ressursbruk mv.

Utvalget vurderer at tilgang på systematisk informasjon om samlede kostnader, inntekter og balanseposter, basert på virksomhetenes SRS-regnskaper, vil være nyttig for flere brukergrupper og ut fra flere formål. Viktige brukergrupper vil være både beslutningstakere i virksomheter, departement, regjering og Storting, men også regnskapsbrukere i SSB og allmennheten. Informasjon om eksempelvis realkapital i den enkelte statlige virksomhet, gruppert etter områder eller samlet, er informasjon som ikke framgår av dagens statsregnskap eller er lett tilgjengelig på annen måte. Felles regnskapsregler etter SRS vil gi nye muligheter for sammenligning av informasjon mellom virksomheter og over tid.

Bevilgningsregnskapet må følge Stortingets kontantbaserte bevilgningsvedtak. Utvalget foreslår ikke å etablere et periodisert, konsolidert statsregnskap, men anbefaler at man, basert på de innrapporterte periodiserte virksomhetsregnskapene, arbeider videre med hvordan denne regnskapsinformasjonen kan presenteres og sammenstilles på en hensiktsmessig måte, også på aggregert nivå.

I tillegg til aggregering av virksomhetsregnskapene vil et komplett, periodisert statsregnskap (basert på IPSAS) blant annet kreve periodisering av skatteinntekter, pensjonsforpliktelser, fordringer og gjeld knyttet til statlige overføringer og statens langsiktige forpliktelser. Utvalget vurderer at en tilnærming som foreslått, der en samler inn og aggregere periodisert regnskapsinformasjon, vil være forenlig med en eventuell senere beslutning om å etablere et formelt, konsolidert statsregnskap, for eksempel dersom utviklingen av regnskapsstandarder i EU gjør dette aktuelt.

På bakgrunn av drøftingene i kapittel 4 er utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådninger følgende:

Vurderinger

- For å ha handlefrihet i finanspolitikken og kunne bruke finanspolitikken til å stabilisere norsk økonomi og samtidig ha god kontroll med den langsiktige bærekraften i offentlige finanser, er det hensiktsmessig at statsbudsjettet følger kontantprinsippet som hovedprinsipp.

- Statsbudsjettets og statsregnskapets konstitusjonelle rolle bør fortsatt ivaretas ved bruk av kontantprinsippet.
- Det er ikke avklart hva resultatet i EU vil bli for EPSAS og om det vil bli obligatorisk å innføre EPSAS for medlemslandene. På det nåværende tidspunkt bør en derfor avvende de videre avklaringer før en tar stilling til om EPSAS bør innføres i Norge. Mye taler for at Norge ikke vil være bundet av å innføre EPSAS.

Tilrådsninger

- Det arbeides videre med hvordan periodisert regnskap fra virksomhetsnivå kan sammenstilles og presenteres som supplerende informasjon. Dette kan eksempelvis gjøres ved at informasjonen gjøres tilgjengelig i en publiseringsløsning og/eller inkluderes som tilleggsopplysninger til Stortinget i meldingen om statsregnskapet, særlig med sikte på å få fram bedre balanseinformasjon.
- På nåværende tidspunkt bør en avvende de videre avklaringer omkring EPSAS før en tar stilling til om EPSAS bør innføres i Norge.

Kapittel 5 Informasjon til Stortinget om kostnader og gevinster ved investeringer og reformer

Utvalget er bedt om å vurdere når det skal være krav til en utvidet omtale av samlede kostnader og gevinster ved reformer og investeringer. Mens reformer i sin natur ofte vil handle om endringer i institusjonelle forhold, lovbaserte rettigheter eller andre endringer som griper inn i hvordan samfunnet fungerer på ulike nivå, dreier investeringer seg som regel om å bygge eller anskaffe realkapital, IT-systemer m.v.

Omtalen i dokumentene som legges fram for Stortinget må stå i forhold til forslaget egenart og til virkningene av det foreslåtte tiltaket. Det må i det enkelte tilfellet vurderes konkret hva som er nødvendig informasjon for at Stortinget skal kunne fatte sitt vedtak på et forsvarlig grunnlag. Men utvalget vil generelt peke på at det som minimum bør inneholde problemformulering, tydelige mål eller ambisjonsnivå, alternative løsninger og gode konsekvensvurderinger – det vil si tydelig redegjørelse for alle nytte- og kostnadsvirkninger.

Utvalget peker spesielt på at det i dag er innslag av ordninger som i særlig grad er dårlig belyst når det gjelder de reelle, langsiktige budsjettkonsekvensene. Ulike former for små oppstartsbevilgninger med betydelig større budsjett-

messige konsekvenser i senere år, forskutteringsordninger og rentekompensasjonsordninger er eksempler på ordninger som er obskure – i den forstand at budsjettkonsekvensene er dårlig belyst. Slike obskure ordninger bør unngås.

På bakgrunn av drøftingene i dette kapittel er utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådinger følgende:

Vurderinger

- Siden reformer og investeringer kan være nokså forskjelligartede, vil det neppe være mulig eller ønskelig å gi faste, presise retningslinjer for når det skal gis utvidet informasjon og hva denne informasjonen skal bestå i. Det bør i det enkelte tilfellet vurderes konkret hva som er nødvendig informasjon for at Stortinget skal kunne fatte sine vedtak på et forsvarlig grunnlag.

Tilrådinger

- For at samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal bli en sentral del av beslutningsgrunnlaget, bør det i redegjørelsene for Stortinget generelt legges mer vekt på de samfunnsøkonomiske analyser som skal være foretatt i henhold til utredningsinstruksen, herunder hvilke alternative tiltak som er vurdert.
- Det bør redegjøres for de kommende løpende budsjettmessige konsekvensene av tiltakene, basert på de forutsetninger som er lagt inn i de samfunnsøkonomiske analysene, innbefattet forutsatt vedlikehold og drift. Ved ulike former for «oppstartsbevilgninger» bør det redegjøres for kommende års forpliktelser, både knyttet til de årlige budsjetter og nåverdier basert på langsiktige tidshorisonter. I flere sektorer bør det legges mer vekt på bruk av livssyklusregninger og planer for bruk av gevinstrealisering.
- Rentekompensasjonsordninger og forskuttering av framtidige statlige bevilgninger er ordninger som gir visse områder en beskyttet stilling innenfor statsbudsjettet, og som svekker Stortingets mulighet til å vurdere bevilgningsnivået opp mot andre formål på statsbudsjettet. Det bør ikke opprettes nye slike ordninger eller gis nye tilsagn innenfor de eksisterende ordningene etter 2016.

Kapittel 6 Skille drift og investering

I blant argumenteres det for å endre måten investeringer behandles på i statsbudsjettet, fordi investeringer ofte er store i forhold til den enkelte virksomhetens eller sektorens budsjetttrammer og dermed krevende å prioritere. Det argumenteres for å innføre et skille mellom drift og investeringer, et skille som må forstås som at investeringer skal ha lettere for å bli prioritert enn andre utgifter. Det etablerte skillet mellom driftsutgifter og investeringsutgifter i statsbudsjettets poststruktur er åpenbart ikke det tilhengerne av et skille mellom drift og investering har i tankene.

Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital ligger på om lag seks prosent av BNP for fastlands-Norge. Denne andelen er høyere enn i våre naboland og i euroområdet, og forskjellene har økt de siste årene. At norske investeringer ligger på et så høyt nivå internasjonalt, tyder ikke på at det er spesielt vanskelig å få finansiering til å gjennomføre investeringer.

Et skille mellom drift og investering, der investeringer gis fortrinn, kunne begrunnes med at utgifter til investeringer systematisk gir mer nytte enn utgifter til drift og vedlikehold, eventuelt at nyttevirkningene av en investering varer lenger enn nyttevirkningene av en driftsutgift. Det er imidlertid ikke bare investeringer som bidrar til økt nytte for samfunnet. Store deler av utgiftene til drift og investeringer bidrar til økt framtidig velferd og verdiskaping, og det er neppe mulig å fastsette et hensiktsmessig og operativt skille mellom ulike utgiftsposter basert på bidrag til framtidig samfunnsnytte. For eksempel vil et skolebygg regnes som en investering i budsjetteknisk forstand, mens lønninger til lærere og læremateriell klassifiseres som drift. For samfunnet er imidlertid opplæringen den sentrale investeringen, ikke bygget. Et budsjettssystem som favoriserer skolebygg framfor lærere ville gi uheldige resultater.

Et annet mulig argument for et skille er at investeringer kan ses på som formuesomplasse- ringer, som bør behandles annerledes enn forbruk. For at en investering kan ses på som en formuesomplasse- ring for *statskassen*, må det enten være fordi man kan selge investeringen senere og forvente å få tilbake verdien, eller fordi den generer en inntektsstrøm til statskassen. Selv om et offentlig investeringsprosjekt er samfunnsøkonomisk lønnsomt og genererer nytte, vil det sjelden generere økte inntekter på offentlige budsjetter. I praksis ser en dessuten at det ofte besluttes å gjennomføre samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter, som ytterligere kompliserer bruken av

argumenter om at dette er formuesomplasseringer.

Utvalget har heller ikke funnet holdepunkter for at budsjettssystemet i seg selv gir investeringer vesentlige ulemper. Staten er stor, og selv betydelige enkeltinvesteringer er små sammenlignet med budsjettets samlede størrelse. Videre er budsjettssystemet lagt opp med betydelig fleksibilitet både gjennom store samleposter for de investeringstunge virksomhetene, gjennom fullmakter til omprioriteringer mellom poster på statsbudsjettet, gjennom adgangen til å overføre mellom år og gjennom bevilgningsreglements adgang til romertallsvedtak¹ og fastsettelse av samlet ramme for investering til store investeringsprosjekter. Ordningen med konsekvensjustering i regjeringens interne budsjettbehandling bidrar også til at alle igangsatte investeringer i utgangspunktet tildeles midler i tråd med plan for gjennomføring.

I debatten om budsjettering av investeringer tas det normalt utgangspunkt i at det investeres for lite, og at endringer skal legge grunnlag for mer investeringer. Det kan imidlertid også tenkes at investeringer faktisk prioriteres for høyt. Der som det investeres for mye, vil det innenfor tilgjengelige bevilgninger over tid kunne bli vanskelig å få vedlikeholdt de gjennomførte investeringene, noe som vil redusere realkapitalens levetid, og innebære ineffektiv forvaltning av den betydelige realkapitalen samfunnet allerede har bygget opp. Fra flere hold pekes det på svært omfattende etterslep i vedlikeholdsbehovet. Et slikt etterslep kan i seg selv være en indikasjon på at investeringsnivået har vært for høyt, i hvert fall i forhold til det nivået på vedlikehold man er villig til å prioritere innenfor budsjettrammen.

For å bidra til en god balanse mellom utgifter til investering, drift og vedlikehold er det viktig at drifts- og vedlikeholdskostnadene knyttet til en investering er kjent på tidspunktet for investeringsbeslutning. Utvalget foreslår derfor at det ved oppstart av prosjekter beskrives for Stortinget hva som er forventede kostnader til drift og vedlikehold. Utvalget mener en også bør ha større oppmerksomhet på forvaltningen av den eksisterende, statlige realkapitalen, og at det bør utvikles systemer som bidrar til dette.

¹ Gjennom romertallsvedtak gis departementene budsjettfullmakter og andre fullmakter som ikke følger direkte av bevilgningsvedtakene. Eksempler på romertallsvedtak er ulike fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår, til å overskride bevilgninger mot tilsvarende merinntekter og til å selge fast eiendom.

På bakgrunn av drøftingene i dette kapitlet er utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådninger følgende:

Vurderinger

- Investeringer har i dag ikke et generelt handikap i budsjettprosessen. Eksisterende budsjettssystem er ikke til hinder for at det skaffes budsjettmessig rom for nye investeringer dersom de når opp i konkurransen med andre tiltak på budsjettet. Budsjettssystemet legger videre til rette for at igangsatte investeringer kan sikres tilstrekkelige midler til å kunne ferdigstilles på rasjonell måte.
- Hovedtrekkene i hvordan man i statsbudsjettet behandler drift og investeringer bør videreføres. Det vil ikke være mulig å kategorisere statsbudsjettets utgifter på en slik måte at kategoriseringen kan gi holdepunkt for å vurdere investeringen mot andre tiltak. Det bør derfor ikke innføres alternative systemer for klassifisering av utgifter på budsjettet. For å kunne si noe om den framtidige nytten av et tiltak, kreves bruk av samfunnsøkonomiske analyser. Deretter må det politiske nivå prioritere de lønnsomme prosjekter framfor de mindre lønnsomme.

Tilrådninger

- For å tilrettelegge for nødvendig vedlikehold av nye investeringer, bør det i beslutningsgrunnlaget for investeringsprosjekter beskrives hva som er forventede kostnader til drift og vedlikehold. Dette bør inn i virksomhetenes langsiktige planer og bør på en hensiktsmessig måte formidles til Stortinget. Periodisering av kostnadene på virksomhetsnivå (jf. tilrådninger i kap. 9) vil gi informasjon om kapitalslit/avskrivninger og dermed være et bedre grunnlag for å vurdere vedlikeholdsbehov i statlig sektor.
- For å tilrettelegge for god forvaltning av eksisterende kapitalgjenstander, bør departementer og virksomheter ha en oversikt over kapitalbeholdninger, med planer for hvordan de enkelte kapitalobjektene er tenkt forvaltet på lengre sikt. Planene bør også inneholde hvilket bevilgningsbehov forvaltningen fører med seg og formidles til Stortinget på en egnet måte.
- Forvaltningens adgang til å overskride investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparinger på driftsbudsjettet over tre år, kan bidra til god likviditetsstyring og rasjonell framdrift. Hensikten bak ordningen bør klargjøres og

synliggjøres. Flere virksomheter bør oppfordres til å benytte seg av ordningen for å effektivisere driften, og ordningen bør utvides til for eksempel fem år, med en lengre periode for investering og gevinstrealisering før tilbakebetaling starter opp.

Kapittel 7 Rasjonell framdrift

Utvalget har vurdert rasjonell framdrift av statlige investeringsprosjekter i ulike sektorer, herunder vurdert om eventuell urasjonell framdrift kan ha sin årsak i det gjeldende budsjettssystemet. Det har ikke blitt funnet konkrete eksempler på at igangsatte prosjekter ikke har blitt tildelt midler etter fastlagt framdriftsplan etter vedtak om gjennomføring.

Utvalgets vurdering av budsjettssystemet er at det ikke er til hinder for rasjonell framdrift av prosjekter. Snarere bygger systemet opp under at prosjekter skal kunne planlegges og gjennomføres effektivt. De langsiktige og forutsigbare betingelsene oppnås ved bruk av nåværende bevilgningssystem, herunder § 6 i bevilgningsreglementet som innebærer at Stortinget kan gi fullmakt til å binde seg overfor tredjepart i deler eller i hele investeringsperioden for et prosjekt.

Videre er grunnlaget for regjeringens arbeid med statsbudsjettet det konsekvensjusterte budsjettet. Dette inneholder en videreføring av ordninger som Stortinget allerede har vedtatt og skal synliggjøre konsekvenser av uendret politikk og gi grunnlag for å vurdere omprioriteringer. Samtidig gis det rom for å kunne videreføre bevilgninger til investeringsprosjekter som er i gang eller som skal settes i verk i løpet av budsjettåret på grunnlag av utgiftsbehovet i utbyggingsplanen. Bevilgninger for å sikre rasjonell framdrift for prosjekter blir dermed i utgangspunktet ivaretatt gjennom § 6 i bevilgningsreglementet og konsekvensjusteringen. Eventuelle avvik fra dette må skyldes aktive, politiske beslutninger i regjering eller på Stortinget.

Planleggingssystemet i veg- og jernbanesektoren er sammensatt. Mye av det som foregår i planfasen er lovbestemt, hovedsakelig gjennom plan- og bygningsloven. Store vegprosjekter og jernbaneprosjekter blir avklart trinnvis gjennom kommunedelplan og reguleringsplan. Vegprosjekter oppstår med dette i liten grad som resultat av overordnede planer og prioriteringer. I stedet initieres de som resultat av en rekke lokale initiativ. For å bidra til økt vektlegging av lønnsomme prosjekter og hensiktsmessig framdrift i vegsektoren er det ønskelig med mer overordnet planlegging

enn i dag, men det er utenfor utvalgets mandat å komme med konkrete tilrådninger på dette området.

Et annet problem som kan oppstå i planleggingsfasen, er at prosjekter endrer omfang underveis i planleggingen. Dette kan igjen føre til betydelige kostnadsøkninger. Utvalget mener at det bør defineres et system for kostnadsstyrt prosjektplanlegging. Prosjektene bør tilpasses kostnadsestimater som er utarbeidet ved oppstart av prosjektplanleggingen. Dette vil bidra til mer realistiske økonomiske anslag i beslutningsprosessen og hindre omfangsutglidning i prosjektene.

Flere av innspillene om endringer i budsjett-systemene er hyppig å finne i samferdselspolitiske miljøer. Utvalget har gått gjennom plan- og budsjettssystemene i de investeringstunge sektorene i staten. Ut fra gjennomgangen synes det klart at samferdselssektoren er i en særstilling når det gjelder både kompleksitet i planlegging av prosjekter, politisk utvelgelse av aktuelle prosjekter og ikke minst forventninger om hvilke prosjekter som skal gjennomføres. Det synes også som finansiering- og beslutningssystemet særlig på vegområdet i for liten grad støtter opp under utvelgelse av de mest lønnsomme prosjektene og en kostnadsstyrt gjennomføring av disse.

Empiriske gjennomganger av kostnadsutviklingen i vegprosjekter tyder på at kostnadene øker med mellom 40 og 60 prosent fra Nasjonal transportplan (NTP) til ferdigstillelse, avhengig av hvilken kostnadsindeks som brukes i omregningen til faste priser. Hoveddelen av kostnadsøkningen kommer i planleggingsfasen. De reelle politiske beslutningene om prosjektene i NTP tas dermed på et stadium der prosjektet og dermed også kostnadsanslagene, ikke er tilstrekkelig modnet og kostnadene er klart undervurdert.

På bakgrunn av drøftingen i dette kapitlet er utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådninger følgende:

Vurderinger

- Dagens budsjettssystem fungerer tilfredsstillende med tanke på å fremme rasjonell framdrift av prosjekter. Stortinget kan i henhold til § 6 i bevilgningsreglementet gi fullmakt for staten til å binde seg opp overfor tredjepart i deler av eller i hele investeringsperioden for et prosjekt.
- Det er et problem i flere sektorer at prosjektene endrer omfang vesentlig underveis i planleggingen, såkalt omfangsutglidning. For vegsektoren er det for eksempel rapportert om at

kostnadene øker fra anslag i NTP til endelig sluttkostnad i intervallet 40 pst. (anslag basert på prisomregning med bygge- og anleggsindeksen) til 60 pst. (anslag basert på prisomregning med konsumprisindeksen).

- I vegsektoren vil det kunne gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster dersom en endrer planleggingssystemet i retning av mer overordnet planlegging enn i dag. Dette bør i så fall kombineres med større handlefrihet på utøvende nivå til å maksimere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved vegprosjektene, basert på de overordnede føringene. Det vil imidlertid kreve en endring av planleggingssystemet i sektoren og en omlegging av lokale vedtak knyttet til bompengefinansiering av riksveger. Det har ikke vært en del av utvalgets mandat å komme med tilrådninger om disse forholdene.

Tilrådninger

- Det bør utarbeides et opplegg for kostnadsstyrt prosjektplanlegging i staten. Målet med et slikt system er å bygge opp under realistisk vurdering av kostnadene ved valg av løsning og rasjonell framdrift for investeringsprosjekter ved å gi bedre kostnadsstyring og omfangskontroll av statlige prosjekter. Fram mot NTP 2018–2029 bør det settes i gang en prosess for at det utarbeides realistiske kostnadsstyrende anslag for de prosjekter som legges inn i planen.
- I vegsektoren bør det være et større innslag av porteføljestyling enn i dag. Stortingets styring bør dreies i retning av å fastsette overordnede kriterier og mål for veginvesteringene. Deretter bør det i større grad enn i dag overlates til lavere nivåer enn Stortinget å velge ut konkrete prosjekter. Det må være tydelig budsjettmessig rammestyling på porteføljenivå, for å forhindre at det startes opp flere prosjekter enn det som er finansierbart med rasjonell framdrift.
- Ved framleggelse av enkeltprosjekter som Stortinget skal vedta, anbefaler utvalget at det innføres krav om redegjørelse for hva som er rasjonell framdrift på prosjektnivå, etter en optimalisering av prosjektet ut fra variablene innhold, kostnad og tid.

Kapittel 8 Flerårige budsjetter

Utvalget er bedt om å vurdere «hensiktsmessigheten ved flerårige budsjetter (...) på generell basis»

og «gå grundigere til verks for utvalgte sektorer hvor flerårige budsjetter (...) er særlig aktuelt». Mandatet presiserer imidlertid ikke hvilken form slike flerårige budsjetter skal ha. Utvalget har valgt å konsentrere seg om to ulike alternativer: Det første alternativet er bindende vedtak om bevilgningene til utvalgte områder flere år fram i tid. En slik modell kunne for eksempel innebære at samferdselsbevilgningene ble vedtatt utenfor den ordinære budsjettprosessen, i forbindelse med behandlingen av Nasjonal Transportplan hvert fjerde år. Det andre alternativet er flerårige budsjetttrammeverk som dekker hele utgiftssiden på budsjettet, slik OECD har anbefalt. Utgiftsveksten ville i så fall kunne knyttes eksplisitt til det finanspolitiske rammeverket, slik at den var konsistent med en bestemt bane for bruken av oljepenger og en bestemt utvikling for skattenivået. Disse to alternativene vil ha svært ulike egenskaper, og må vurderes opp mot de ulike hensynene som skal ivaretas når budsjettet utformes.

Motivasjonen for å innføre bindende flerårige budsjettvedtak på utvalgte områder ville være at svingninger i bevilgningsnivå gir ineffektiv ressursbruk. Det sløses med pengene i perioder når bevilgningene trappes opp, dersom ikke etaten som skal bruke pengene har planlagt for en opptrapping. Tilsvarende sløses det dersom bevilgningene reduseres overraskende, og pågående prosjekter må nedskaleres eller skrinlegges.

Utvalget har imidlertid ikke funnet eksempler på at manglende finansiering har medført at utbyggingsprosjekter ikke har hatt rasjonell framdrift. I kapittel 7 er det pekt på enkelte forhold som kan ha ført til ineffektiv ressursbruk på samferdselsområdet. Uforutsigbar finansiering er ikke blant disse. Dette er i tråd med vurderingene til Produktivitetskommissjonen, som også har vurdert effektiviteten i samferdselssektoren og som heller ikke finner at uforutsigbar finansiering er et sentralt problem.

Utvalget vil videre peke på at adgangen til å forplikte Stortinget for framtidige budsjettår ser ut til å benyttes i stort omfang innen samferdselsområdet. Dette skaper bindinger for framtidige budsjetter og gir stor grad av forutsigbarhet for bevilgningsnivået for samferdselsprosjektene de nærmeste årene. Fullmakter gis både for investeringsprosjekter og for drift og vedlikehold.

Utvalget vil peke på at bindende flerårige budsjetter for utvalgte enkeltområder kan gi dårligere allokeringseffektivitet. Dersom utgiftsnivået på et enkeltområde bindes på et høyt nivå, og man etterpå blir nødt til å stramme inn i offentlige bud-

sjetter, kan resultatet bli at allokeringen mellom områdene blir en annen enn det som er politisk ønskelig. Alternativt kan innstramningen på områdene uten bindinger bli for politisk krevende slik at resultatet i stedet blir svak finanspolitikk overordnet sett.

I sum mener utvalget at bindende flerårige budsjetter for utvalgte enkeltområder vil gi staten dårligere evne til å håndtere usikkerhet. Ved å skjermes deler av utgiftssiden fra usikkerhet, øker usikkerheten for de øvrige delene av budsjettet. Det vil ikke være en forbedring.

Utvalget har videre vurdert muligheten for å innføre et flerårig budsjettammeverk. Slike rammeverk kan ha noe ulike egenskaper, avhengig av hvordan de utformes. OECDs anbefalinger er å gå i retning av bindende budsjettammer for utgifter under det enkelte departement. For å endre disse budsjettammene når en kommer til budsjettåret, må Stortinget eventuelt omgjøre sitt tidligere vedtak.

Utvalget deler OECDs vurdering av at et flerårig budsjettammeverk kan bidra til bedre allokeringseffektivitet og til mer effektiv ressursbruk innen hvert budsjettområde, fordi den politiske planleggingshorisonten forlenges. Her vil mye imidlertid avhenge av hvordan et slikt rammeverk fungerer i praksis. OECD viser selv til at mange land har opplevd at flerårige budsjettammeverk har forsterket tendensen til at departementene beskytter egne budsjetter.

Utvalget er av den oppfatning at det i for liten grad tas hensyn til mellomlangsiktige budsjettkonsekvenser når politikk utformes. Det innebærer at det diskuteres og vedtas politikk som på sikt kan vise seg vanskelig å gjennomføre eller, om den gjennomføres, går ut over andre politikkområder. Det gir dårligere allokeringseffektivitet og kan føre til sløsing med ressurser. På sikt kan det legges press på det finanspolitiske rammeverket, særlig når toppen for oljepengebruk passerer og finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland begynner å avta som andel av BNP for fastlandsøkonomien.

Utvalget tror bedre og mer helhetlig informasjon om mellomlangsiktige budsjettkonsekvenser kunne gjort det lettere for Stortinget å ta hensyn ut over budsjettåret. Utvalget er imidlertid ikke overbevist om at flerårige budsjettammeverk vil fungere etter hensikten så lenge vi fortsatt er på en bane der oljepengebruken skal øke. I Norge har ikke budsjettammene vært stramme de siste to tiårene, og det er dannet forventninger både i det politiske miljøet og ellers om at det fortsatt vil være betydelig rom for å finansiere nye initiativer

over statsbudsjettet. Da kan et utgiftstak lett få karakter av utgiftsgulv. På denne bakgrunnen tilrår ikke utvalget å innføre flerårige budsjettammeverk. I stedet anbefales det å utvide og utdype beskrivelsen av utsiktene for statens inntekter og utgifter på mellomlang sikt.

På bakgrunn av drøftingen i dette kapitlet er utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådinger følgende:

Vurderinger

- Det innføres ikke bindende flerårige budsjettvedtak på enkeltområder. Nødvendig fleksibilitet for å sikre forutsigbarhet for enkeltprosjekter er ivaretatt gjennom bevilgningsreglementets § 6, som gir adgang til å pådra staten framtidige forpliktelser.

Tilrådninger

- Flerårige utsikter for statens inntekter og utgifter bør synliggjøres bedre enn i dag, og slik at inntekts- og utgiftssiden ses i sammenheng. Det bør her legges fram mellomlangsiktige framskrivninger (tre til fem år ut over budsjettåret) som tar utgangspunkt i vedtatt politikk og demografiske utviklingstrekk. Det bør også redegjøres for budsjettmessige konsekvenser av planer Stortinget har behandlet for enkeltområder. Handlingsrommet i finanspolitikken i årene framover bør belyses. Det bør redegjøres særskilt for den usikkerheten som knytter seg til den økonomiske og statsfinansielle utviklingen, og mulige konsekvenser for budsjettpolitikken av denne.

Kapittel 9 Virksomhetsregnskap etter statlige regnskapsstandarder (SRS)

De statlige regnskapsstandardene (SRS) gir regler for føring av periodisert virksomhetsregnskap i staten. Kapitlet inneholder en vurdering av konsekvenser av et eventuelt krav om obligatorisk bruk av SRS i statlige virksomhetsregnskap, herunder om periodisert regnskapsinformasjon også skal rapporteres til statsregnskapet, i tillegg til dagens kontantbaserte rapportering. I kapitlet gjennomgås dagens regnskapsordning i statsforvaltningen, og utviklingen av regnskapsreguleringen i staten de siste 20 årene. Det legges spesiell vekt på erfaringer fra bruk av SRS, og det gis en omtale av på hvilke områder et periodisert regnskap vil være forskjellig fra et kontantbasert regnskap. I kapitlet gis det også en oversikt over hvilke

virksomheter som vil bli berørt og forventet nytte og kostnad ved å gjøre SRS obligatorisk.

Det har vært en gradvis utvikling av og standardisering av de statlige virksomhetsregnskapene. Utviklingen omfatter både innføring av en obligatorisk, standard artskontoplan, nye krav til oppstillinger og publisering av årsrapport og årsregnskap fra statlige virksomheter, og utvikling og frivillig bruk av de statlige regnskapsstandardene (SRS). Disse tiltakene bidrar til bedre grunnlag og muligheter for sammenligninger på tvers i staten, ut fra ensartede maler og prinsipper, og for sammenligninger over tid innenfor den enkelte virksomhet.

Dette er en utvikling som utvalget støtter opp om. Felles regnskapsprinsipper for virksomhetsregnskapet er en standardisering som vil virke effektiviserende. Nyten av en felles standard for alle er større enn eventuelle fordeler ved at den enkelte virksomhet velger regnskapsprinsipp selv. Det må legges betydelig vekt på offentlighetens mulighet for innsyn, og denne vil være bedre dersom regnskapsprinsippene i de statlige virksomhetsregnskapene er standardiserte og like for alle virksomheter.

De statlige regnskapsstandardene, SRS, er godt utprøvd i statlige virksomhetsregnskap og gir nyttig tilleggsinformasjon til brukerne. Det er etablert et kompetansemiljø og opplæringsoppbygg rundt standardene som det kan trekkes på ved en eventuell beslutning om obligatorisk bruk. Ved innføringen av standard kontoplan er det tilrettelagt for at nødvendige konti for bruk ved periodisering / periodeavslutning allerede inngår som del av kontoplanen. Dette vil gjøre en overgang fra et kontantbasert virksomhetsregnskap til et SRS-basert virksomhetsregnskap enklere og mindre kostnadskrevende og være forbundet med mindre risiko enn om kontoplanen måtte etableres på nytt.

Nytten av obligatorisk SRS er knyttet til effektivisering gjennom standardisering, mulighet for sammenligning og læring på tvers i staten og offentlighetens mulighet for innsyn. Generelt vil regnskap etter SRS gi bedre grunnlag for analyser av forholdet mellom ressursbruk og resultater og en mer fullstendig oversikt over eiendeler og gjeld.

Utvalget har vurdert kostnader opp mot nytte av tiltaket, og legger til grunn at der nytten er relativt liten er også kostnadene og ulempene små. Utvalget viser til den beregning av kostnader som er gjengitt i kap. 9.6.7, og mener at innføringskostnadene er tilstrekkelig godt dokumentert. Anslag for kostnader til løpende drift antas å være relativt

beskjedne, men vanskelig å anslå. Kostnadene kan i noen grad sammenlignes med innføring av standard kontoplan, som ble innført uten ekstra ressurser til virksomhetene, selv om det medførte noe teknisk og administrativt tilretteleggingsarbeid i virksomhetene.

Utvalget tilrår at det blir obligatorisk for statlige virksomheter å avlegge virksomhetsregnskapet etter de statlige regnskapsstandardene (SRS). Dagens rapportering til statsregnskapet etter kontantprinsippet videreføres. Når man har etablert et virksomhetsregnskap etter SRS i alle statlige virksomheter, vil det være lite ressurskrevende å etablere rutiner for innrapportering av periodisert regnskapsinformasjon. Utvalget legger vekt på at dette vil gi nyttig tilleggsinformasjon, som vil kunne supplere dagens statsregnskap. Et periodisert virksomhetsregnskap sammenstilt for alle statlige virksomheter vil inneholde mer komplett og presis informasjon enn dagens statsregnskap. Utvalget tilrår derfor at det innføres obligatorisk innrapportering av virksomhetsregnskap etter SRS til statsregnskapet.

På bakgrunn av drøftingene i dette kapitlet er utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådninger følgende:

Vurderinger

- Det har vært en gradvis utvikling av og standardisering av de statlige virksomhetsregnskapene. Mulighet for å få konsistent sammenligning over tid innenfor den enkelte virksomhet, og mulighet for sammenligning på tvers i staten ut fra felles regnskapsprinsipper, vil gi nyttig tilleggsinformasjon.

Tilrådninger

- Det bør bli obligatorisk for statlige virksomheter å avlegge virksomhetsregnskapet etter de statlige regnskapsstandardene (SRS). I den grad det skulle vise seg vanskelig eller at kostnadene ikke står i samsvar med nytten for den enkelte virksomhet og staten samlet, kan det søkes om unntak i henhold til reglene i økonomiregelverket.
- Rapportering av periodisert informasjon fra virksomhetsregnskapet gjøres obligatorisk, sammen med kontantbasert informasjon til statsregnskapet.
- Det arbeides videre med forenkling og standardisering på områder der virksomhetene i dag behandles forskjellig, eksempelvis for pensjonspremier og feriepenger.

- Det gis rimelig tid til omleggingen. En periode på 2–3 år vil gi virksomhetene tid til å innpasse arbeidet i sine øvrige planer, og en omlegging for de statlige virksomheter bør skje senest fra og med regnskapsåret 2019.

Kapittel 3

Beslutninger – i staten

3.1 Mandatet inkl. utvalgets fortolkning

Utvalget er bedt om å vurdere ulike typer tiltak som vil virke inn på statsbudsjettssystemet, krav til beslutningsunderlag og krav til regnskap for statlige virksomheter. I rapporten deler vi inn spørsmålene under tema som flerårig budsjett, skille drift og investeringer i budsjettet, bedre framstilling av nytte og kostnader for beslutninger som skal tas av Stortinget, urasjonell framdrift i investeringsprosjekter og periodiserte virksomhetsregnskaper.

I mandatet står det at «Utvalgets tilrådinger skal gi et bedre beslutningsgrunnlag for statlige prioriteringer og fremme effektiv bruk av offentlige midler».

For å kunne gi råd om tiltak som skal bedre beslutningsgrunnlagene og øke effektiviteten i bruk av offentlige midler, er det viktig å sette tiltakene inn i sin rette kontekst.

Som et grunnlag for de senere kapitlene vil vi i dette kapitlet kort gå i gjennom det norske styringssystemet, med fokus på de viktigste institusjonene og regelverk som gjelder for beslutningsinformasjon på statlig nivå. Vi vil også komme inn på prosesser og beslutningstakerne i systemet.

3.2 Formål og generelle kjennetegn på god beslutningsinformasjon

Det viktigste formålet med all beslutningsinformasjon er å gjøre beslutningstaker i stand til å ta gode beslutninger.

Det er også et viktig formål med informasjonen at den er tilgjengelig for allmennheten, både i sin utforming og faktiske tilgjengelighet. Tilgjengelighet for allmennheten er viktig for å sikre etterprøvbarehet og transparens i statens beslutninger.

Noen generelle kjennetegn ved informasjon som bør ligge til grunn for en god beslutning er at:

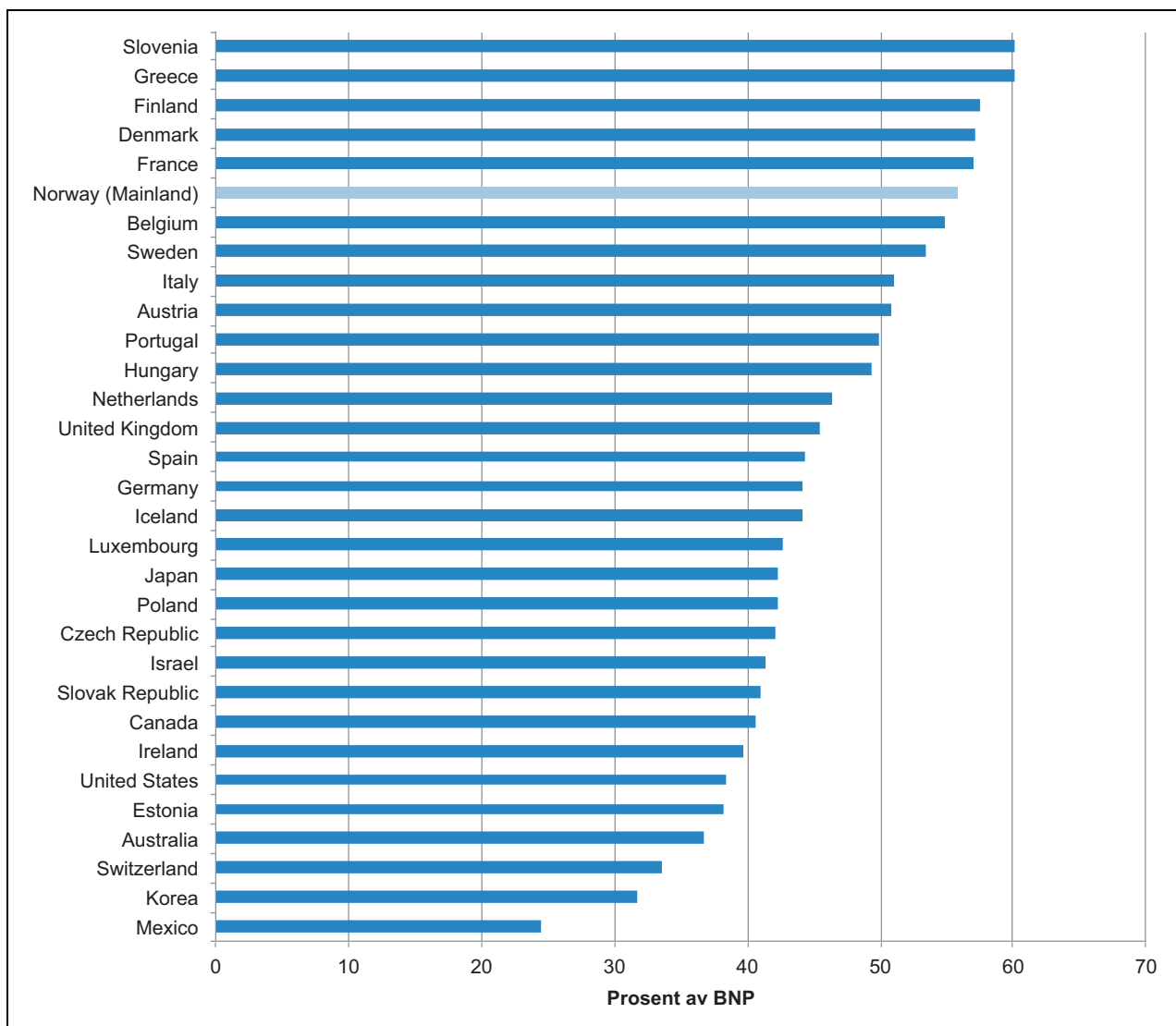
- Informasjonen viser tydelig hva som er ønsket resultat (mål) og beskriver alternative måter å oppnå målet på.
- Informasjonen er korrekt og balansert, og viser de relevante, totale konsekvensene av de beslutninger som fattes, inkludert usikkerhet knyttet til resultatene.
- Informasjonen er relevant, med et omfang som er tilpasset målgruppen.
- Informasjonen kommer i rett tid til beslutningen som skal fattes.
- Informasjonen er tilgjengelig, transparent og etterprøvbar, og har god faglig kvalitet.

3.3 Styringssystemet i Norge

Offentlig sektor omfatter stat- og kommunesektoren. Offentlige utgifter i Norge er høye i internasjonal sammenheng. Figur 3.1 viser de totale utgiftene i offentlig forvaltning (inkludert overføringer) som andel av BNP. Figur 3.2 viser de offentlige utgiftene til konsum som andel av BNP.

En forvaltning som er stor i omfang og dekker mange ulike områder er nødvendigvis også kompleks. Dette gir styringsmessige utfordringer når staten i Norge har høye ambisjoner om å styre godt på tvers av ulike sektorer og ansvaret kan være fragmentert. Den enkelte statsråd har ansvaret for sitt forvaltningsområde, samtidig som de ulike forvaltningsområder ofte griper over i hverandre. Interessekonflikter og politiske drakamper, i tillegg til usikkerhet om resultater, vil også prege beslutningene. I staten har de ulike nivåene (departementer og underliggende etater) ulikt informasjonstilfang, og det varierer i hvor stor grad beslutningsmyndighet er delegert nedover i systemet. Hva skjer f.eks. når ambisjoner fastlegges på departementsnivå, mens beslutninger om gjennomføring er delegert til en underliggende etat?

Denne typen problemstillinger tas opp på generell basis i avsnitt 3.4 og i mer spesifikke sammenhenger i senere kapitler. Avsnitt 3.5 inne-



Figur 3.1 Totale offentlige utgifter som andel av BNP i 2013 (for Norge fastlands-BNP).

Kilde: SSB basert på OECD-database

holder utvalgets vurderinger av hva som bør ligge til grunn som viktige, generelle rettesnorer for endringer vedrørende beslutningsinformasjon.

Nedenfor gis et raskt overblikk over de viktigste institusjonene og de viktigste beslutningsdokumentene i det norske styringssystemet. Innretningen av vårt styringssystem påvirker de beslutninger som fattes. For utdypende informasjon om de enkelte elementene i styringssystemet er det vist til kildedokumenter.

3.3.1 Styringssystemet på sentralt nivå

Den norske valgordningen

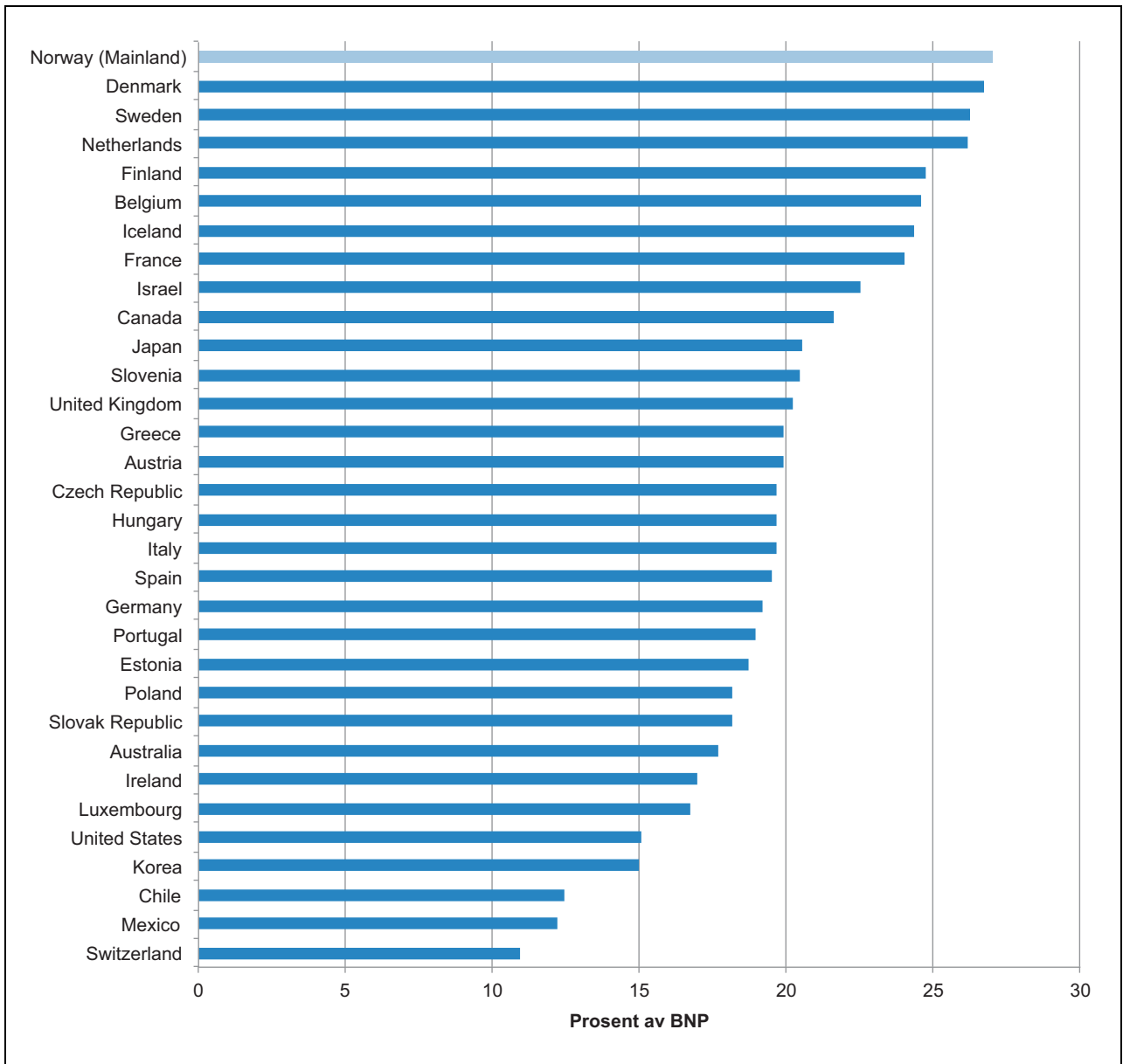
Norge er et representativt demokrati, hvor folket velger sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre i allmenne valg. I valgord-

ningen ved stortingsvalg har fylkene vært valgkretser siden 1953. Hvert fylke velger et fast antall mandater til Stortinget. Valgperioden er fire år.

Stortinget

Stortinget er den lovgivende, bevilgende og kontrollerende makt, og vedtar Norges lover, bevilger penger over statsbudsjettet og kontrollerer at statsrådene følger opp Stortingets vedtak.

Stortingspolitikere er valgt lokalt fra sine valgkretser. Medlemmer av Stortinget representerer på én og samme tid et fylke og et parti. Når politikere kommer inn på Stortinget, får de plass i ulike komiteer, som for eksempel helse- og omsorgskomiteen, kommunal- og forvaltningskomiteen eller transport- og kommunikasjonskomiteen. En stortingsrepresentant vil dermed ha



Figur 3.2 Offentlig konsum som andel av BNP i 2013 (for Norge fastlands-BNP).

Kilde: SSB basert på OECD-database

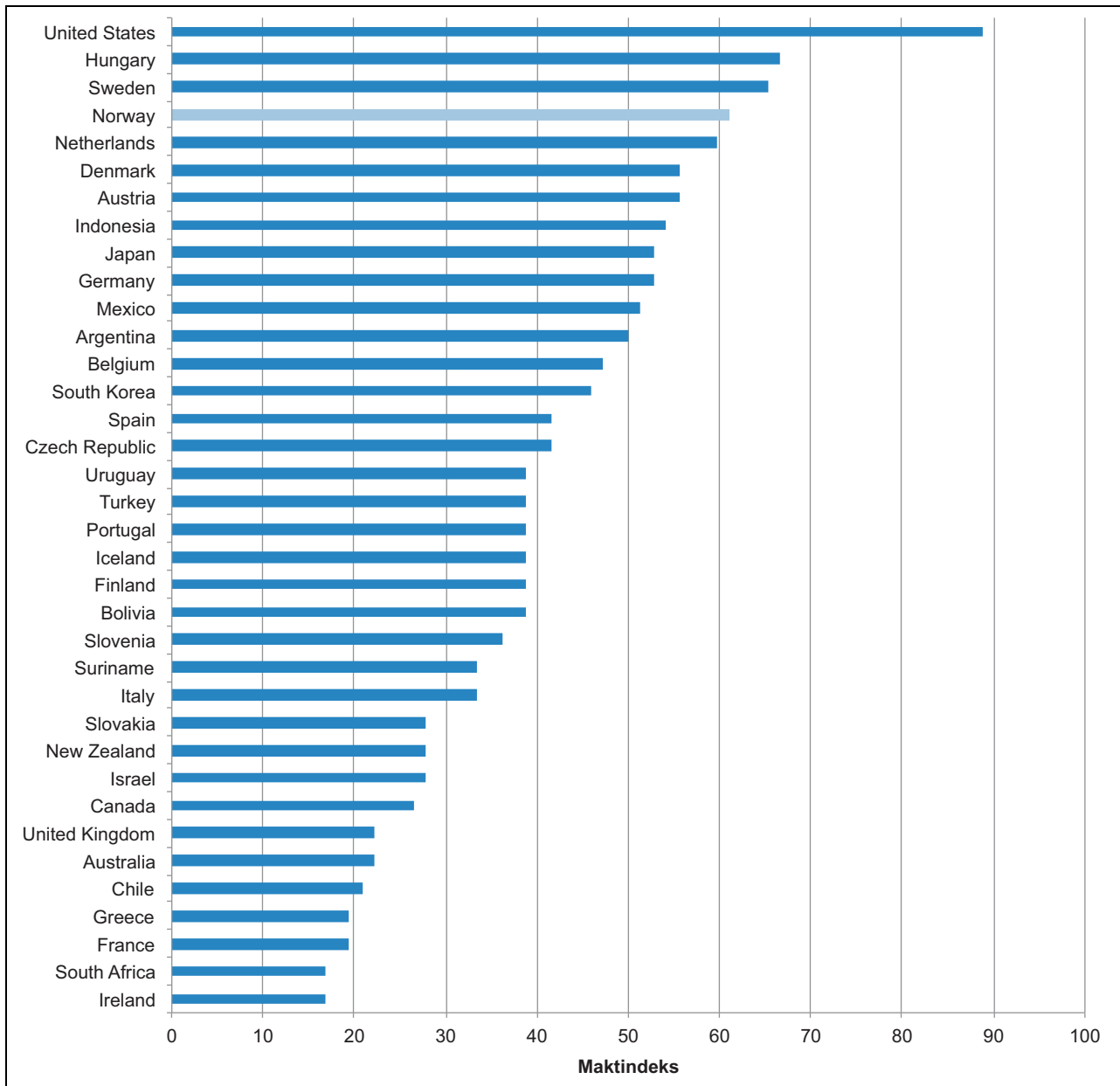
minst tre ulike roller/tilhørigheter – i sitt parti, sitt valgdistrikt og den stortingskomiteen vedkommende er medlem av. De konkrete utfall i saker som er til behandling i Stortinget, vil avgjøres i et samspill mellom aktørene i disse tre dimensjonene, sammen med andre, situasjonsbestemte forhold.

I internasjonal sammenheng ser den norske nasjonalforsamlingen ut til å ha relativt stor makt i budsjettprosessen, jf. figur 3.3, som er hentet fra en svensk utredning (SOU 2013: 73). Figuren bygger på Wehner (2006), som har sammenstilt informasjon for OECDs medlemsland i en indeks. Indeksen er konstruert med utgangspunkt i vurderinger av seks institusjonelle forutsetninger for

parlamentets kontroll. Disse veier sammen formelle fullmakter for parlamentet til å endre forslaget fra regjeringen, konsekvens dersom budsjettåret starter uten et godkjent budsjett, regjeringens mulighet til å endre budsjettet i gjennomføringsfasen, tid satt av til parlamentets gjennomgang av budsjettet, kapasitet i komitéer i parlamentet og tilgang til grundig, nøyaktig og rettidig informasjon i budsjettprosessen.

Med den sterke rollen det norske storting har i budsjettprosessen, blir betydningen av gode beslutningsunderlag og annen styringsinformasjon til Stortinget ekstra viktig.

Mens aktører både i de private og de offentlige delene av samfunnet, helt fra kommunene og opp



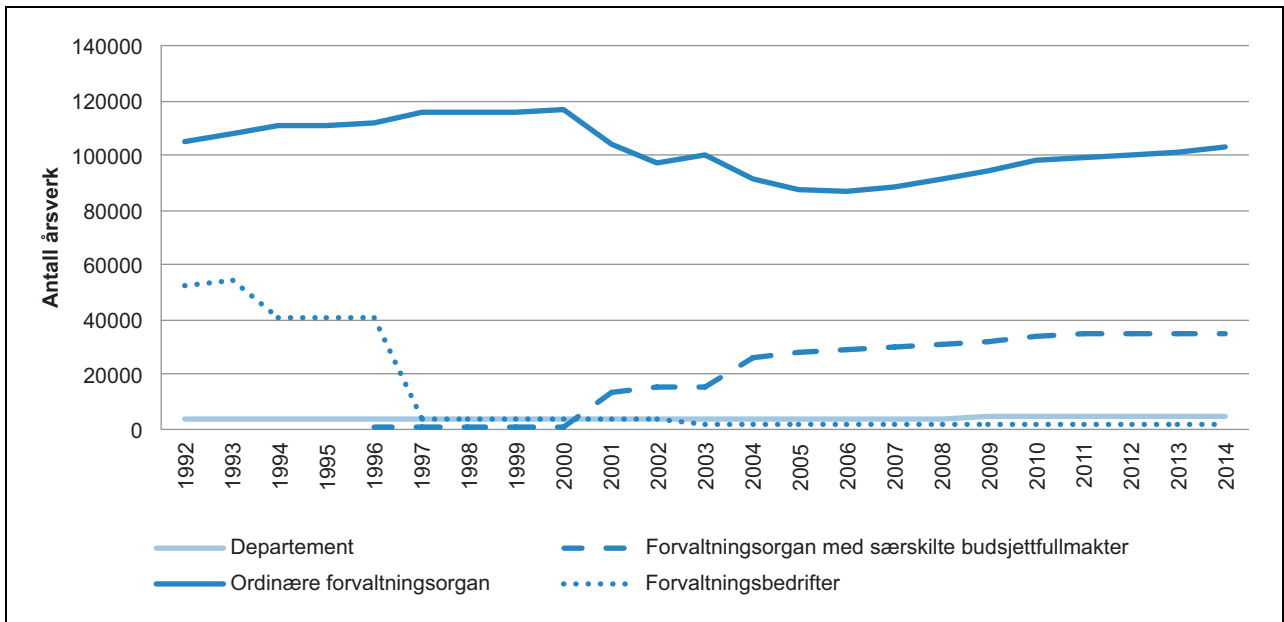
Figur 3.3 Parlamentets rolle i budsjettprosessen.

Kilde: SOU (2013): En utvekket budsjettprosess – økad tydelighet og struktur. Slutbetänkande av Budgetprocesskommittén. Stockholm 2013. <http://www.regjeringen.se/contentassets/2a7433c05a094152ae3155eace209b17/en-utvekket-budsjettprosess-okad-tydelighet-och-struktur-sou-201373>

til regjeringen, har noen andre som kontrollerer og som har sanksjonsmuligheter, har Stortinget ingen formelle kontrollinstanser bortsett fra domstolene, som kan prøve om lovvedtak er i samsvar med Grunnloven. Det er først og fremst medier, interesseorganisasjoner og allmennheten for øvrig som kontrollerer Stortingets beslutninger. Det er derfor særskilt viktig for samfunnets styresett at det foreligger god og offentlig tilgjengelig informasjon om beslutninger og grunnlagene de er fattet på i Stortinget, slik at de uformelle, men viktige kontrollerende kreftene kan fungere best mulig.

Regjeringen

Regjeringen består av statsministeren og statsråder som normalt har ansvar for hvert sitt departement. I Norge har hver enkelt statsråd et fullstendig ansvar for sitt oppgaveområde. Statsråder i Norge leder departement som opererer relativt selvstendig (Difi, 2014). I andre land kan dette være annerledes. I Sverige er det for eksempel det samlede regjeringskollegiet som har ansvaret. Forskjellen mellom disse to modellene blir i praksis begrenset, ved at den enkelte statsråd også er medlem av regjeringen. Regjeringen, statsrådene



Figur 3.4 Utvikling i antall årsverk i statlige virksomheter fra 1992 og fram til i dag.

Kilde: NSD

og departementene utgjør de sentrale aktørene i den utøvende makts beslutningsstruktur. Det inngår ikke i utvalgets mandat å vurdere hvordan regjeringen organiserer sine interne beslutningsprosesser.

Regjeringen er utøvende myndighet. Regjeringen har i stor grad det politiske initiativet ved at statsrådene legger fram saker for Stortinget, i form av lovforslag, forslag til budsjett og planer om reformer, samt at den gjennomfører vedtakene som Stortinget fatter. Statsrådene har gjennom sin opplysningsplikt overfor Stortinget plikt til å gi alle opplysninger som er nødvendige for behandling av saker i Stortinget. Statsrådene har også ansvar for driften av statens virksomheter.

Forvaltningen på sentralt nivå

Utøvelsen av politisk myndighet skjer gjennom forvaltningen. Forvaltningen er et utredende og iverksettende organ for Regjeringen. Forvaltningen utøver også en selvstendig innflytelse gjennom håndheving av regler, reglementer og rutiner samt gjennom sin institusjonelle identitet formet av ulike konvensjoner. Forvaltningen består blant annet av departement, direktorater, etater og tilsyn. Figur 3.4 viser utviklingen i antall årsverk i de statlige virksomhetene fra 1992 og fram til i dag.

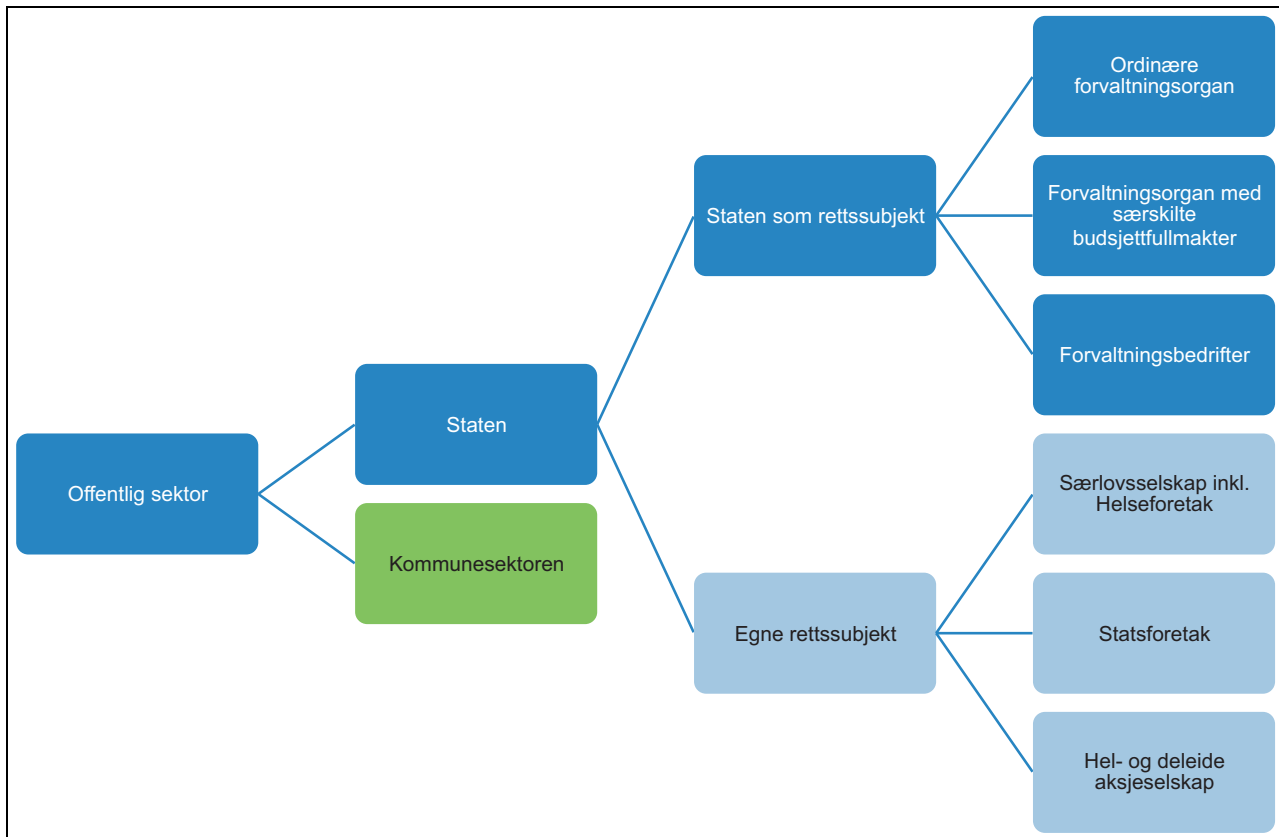
Departementene

Departementene har ansvar for styring av statlige virksomheter. Statsråden er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle sider av de statlige virksomhetene på sitt område dersom det ikke er spesielt angitt avskjæring i lov.

Departementene har også ansvar for eierstyring av statlige selskaper. Prop. 1 S og Stortingets behandling av denne, sammen med mer strategiske planer og dokumenter, som stortingsmeldinger, legger grunnlaget for etats- og eierstyringen.

Departementene har, ifølge Difi (2011), de siste tiårene gjennomgått store endringer i retning av å reddykke rollen som sekretariat for politisk ledelse, med økt kapasitet og bedre kvalitet på bistand til politikkutvikling og -formidling. Som en del av denne prosessen er mange operative og rutinemessige oppgaver overført til underliggende nivåer. Ifølge Difi har et økende tempo i politikkformidling til mediene og forventning fra politisk ledelse om straks-håndtering av mediesaker, lagt et press på fagavdelingenes kapasitet som går på bekostning av departementenes langsiktighet og analysekompetanse.

Organiseringen av staten er illustrert i figur 3.5.



Figur 3.5 Inndeling av offentlig sektor og statlige virksomheter etter organisasjonsformer.

Statlig virksomhet utenom departementene

Statlige virksomheter (underlagt staten som eget rettssubjekt i figur 3.5) er underlagt departementene og utgjør i antall enheter hovedtyngden av virksomhetene i staten. Statlige virksomheter finansieres over statsbudsjettet, men kan også ha andre inntektskilder. En statlig virksomhet er en del av staten som juridisk enhet og kan ikke gå konkurs. Statlige virksomheter er underlagt forvaltningsloven, offentlighetsloven, bevilgningsreglementet, utredningsinstruksen og økonomiregelverket.

Det er tre hovedtyper statlige virksomheter: ordinære statlige forvaltningsorganer («bruttobudsjetterte virksomheter»), forvaltningsorganer med særskilte budsjettfullmakter («nettobudsjetterte virksomheter») og forvaltningsbedrifter.

- Ordinære forvaltningsorganer er departement og underliggende virksomheter, som for eksempel direktorat, tilsyn og ombud.
- Flere tidligere ordinære forvaltningsorgan, særlig innenfor forskning og utdanning, har de siste tiårene blitt omdannet til forvaltningsorgan med særskilte budsjettfullmakter. Denne formen for budsjettering er særlig tilpasset

virksomheter som har inntekter i tillegg til bevilgningene over statsbudsjettet. De har gjerne blitt opprettet med begrunnelse at virksomhetene trenger faglig frihet og selvstendighet, jf. St. meld. nr. 19 (2008–2009).

- De fleste av de «gamle» forvaltningsbedriftene er nå skilt ut av statsforvaltningen og organisert som aksjeselskaper. Kriteriene for forvaltningsbedrifter var at de hadde egne inntekter og normalt gikk med overskudd (bidro med inntekter til statskassen). Et eksempel er Televerket, som i 1995 ble gjort om til Telenor AS. I dag er det fem forvaltningsbedrifter: Statsbygg, Statens kartverk, Garantiinstituttet for eksportkreditt, Statens pensjonskasse og NVE anlegg, der Statsbygg ligger nærmest de gamle kriteriene.

I Norge styres virksomhetene gjennom forvaltningsmessig instruksjon, med statsråden som parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle sider ved virksomheten. Statlige virksomheter kan ha ulike typer oppgaver, for eksempel sektorstyring, regelverksforvaltning, forvaltning av stønader og tilskudd og ordinær tjenesteproduksjon.

Tabell 3.1 Kjennetegn ved tilknytningsform for statlige virksomheter.

Kjennetegn	Tilknytningsform		
	Forvaltningsorgan	Forvaltningsorgan m/særskilte fullmakter	Forvaltningsbedrift
<i>Øverste styringsorgan</i>	Kongen/departement	Kongen/departement	Kongen/departement
<i>Styringsprinsipp</i>	Instruksjon	Instruksjon	Instruksjon
<i>Statsrådets parlamentariske og konstitusjonelle ansvar</i>	I prinsippet for alle disposisjoner	I prinsippet for alle disposisjoner	I prinsippet for alle disposisjoner
<i>Statsrådets og departementets styringsmuligheter/spilleregler for styring</i>	Alle sider ved virksomheten (dersom det ikke er spesielt angitt avskjæring i lov)	Ikke områdene som fullmaktene dekker, men ellers alle sider ved virksomheten	Rammer for driften, men også priser/gebyrer (som må ha hjemmel i lov), produkter, enkeltinvesteringer mm
<i>Eget styre</i>	Som regel ikke	Ja	Nei/Ja ¹
<i>Juridisk status</i>	Del av staten	Del av staten	Del av staten
<i>Finansiering</i>	Statsbudsjettet (kan ha merinntektsfullmakter)	Statsbudsjettet, program- og prosjektinntekter	Statsbudsjettet, salg av tjenester, avgifter
<i>Budsjetttilknytning</i>	Bruttobudsjettet	Nettobudsjetterte utgifter (på 50-post – overføringer)	Bruttobudsjetterte, med unntak av nettobudsjetterte driftsutgifter (på 24-post). Investeringer aktiveres
<i>Finansielt ansvar</i>	Staten	Staten	Staten
<i>Kan formelt gå konkurs</i>	Nei	Nei	Nei
<i>Ansattes rettigheter</i>	Tjenestemanns- og tjenestetvistloven	Tjenestemanns- og tjenestetvistloven ²	Tjenestemanns- og tjenestetvistloven
<i>Forvaltningslov</i>	Gjelder	Gjelder ³	Gjelder
<i>Offentlighetslov</i>	Gjelder	Gjelder	Gjelder

¹ Kun GIEK har styre, Statens pensjonskasse, Statsbygg og Statens kartverk har ikke

² Unntak er Norges Forskningsråd, hvor Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven gjelder

³ Deler av Forvaltningsloven gjelder ikke for Norges forskningsråd

Kilde: Difi

Staten er finansielt ansvarlig for virksomhetene som finansieres over statsbudsjettet.

Difis oppsummering av kjennetegn ved de ulike tilknytningsformene er gjengitt i tabell 3.1.

Som det framgår av tabellen er en viktig forskjell mellom de tre formene for statlig virksomhet at forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter har (selvbestemte) aktiviteter finansiert av andre kilder enn bevilgning over statsbudsjettet, enten som supplement til aktiviteter finansiert over statsbudsjettet eller uten statsbudsjettfinansiering.

Innen mange sektorer foregår hovedtyngden av aktivitet i underliggende virksomheter, for eksempel forsvarssektoren, justissektoren og

store deler av samferdselssektoren. I utgangspunktet har Stortinget full beslutningsmyndighet over rammene for de underliggende virksomhetene. Innenfor denne hovedmodellen har det imidlertid skjedd store endringer i statsforvaltningen, særlig i retning økt delegering fra departement til underliggende virksomheter, som f.eks. ved opprettelsen av Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet. Meldingene til Stortinget som ble fremmet i vårsesjonen 2015, med forslag om å opprette et veiselskap og et jernbaneselskap, vil føre deler av samferdselsutbyggingen over til statsforetak og statlig aksjeselskap. Forsknings- og utdanningssektoren er også organisert i hovedsak som underliggende virksomheter, men disse virksom-

hetene har fått delegert fullmakter til å selv å ta beslutninger innenfor sine økonomiske rammer.

Statlige selskap

Staten eier også aksjeselskaper, som er egne rettssubjekter. Disse selskapene er regulert gjennom aksjelovgivningen. Staten kan kjøpe tjenester når det er ønskelig fra ulike selskaper. Statsforetakene blir regulert gjennom statsforetaksloven og enkeltlovene for særlovsselskapene.

Staten forvalter et direkte eierskap i rundt 70 selskaper gjennom ti ulike departementer (Meld. St. 27 (2013–2014)). Selskapsrettslig er disse virk-

somhetene organisert som helseforetak eller andre typer særlovselskap, statsforetak eller hel- eller deleide aksjeselskap og allmennaksjeselskap:

- Særlovselskap. Følgende selskap er i dag organisert ved særlov: AS Vinmonopolet, Norsk Tipping AS, Innovasjon Norge, Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund) og Petoro AS.
- Helseforetak er også særlovselskap. Til forskjell fra andre særlovselskaper kan ikke helseforetakene gå konkurs. Det er fire regionale helseforetak, som eier sykehusene og institusjoner innen f.eks. psykiatri, rusbehandling

Tabell 3.2 Kjennetegn ved tilknytningsform for statlige selskap.

Kjennetegn	Særlovselskap ¹	Tilknytningsform	
		Statsforetak	Hel- og deleide aksjeselskap
<i>Øverste styringsorgan</i>	Generalforsamling ²	Foretaksmøte	Generalforsamling
<i>Styringsprinsipp</i>	Eierstyring	Eierstyring	Eierstyring
<i>Statsrådets parlamentariske og konstitusjonelle ansvar</i>	Vedtak på generalforsamling og generelle retningslinjer i vedtekter m.m.	Vedtak på foretaksmøte og generelle retningslinjer i vedtekter m.m.	Vedtak på generalforsamling og generelle retningslinjer i vedtekter m.m.
<i>Statsrådets og departementets styringsmuligheter/spilleregler for styring</i>	Hovedformål, virkefelt, avkastning, utbytte. Nærmere definerte sektorpolitiske saker	Hovedformål, virkefelt, avkastning, utbytte. Nærmere definerte sektorpolitiske saker	Hovedformål, virkefelt, avkastning, utbytte. Nærmere definerte sektorpolitiske saker
<i>Eget styre</i>	Ja	Ja	Ja
<i>Juridisk status</i>	Eget rettssubjekt	Eget rettssubjekt	Eget rettssubjekt
<i>Finansiering</i>	Salg av tjenester, produkter, samt evt. tilskudd	Salg av tjenester, produkter, samt evt. tilskudd	Salg av tjenester, produkter, samt evt. tilskudd
<i>Budsjetttilknytning</i>	Utenfor statsbudsjettet	Utenfor statsbudsjettet	Utenfor statsbudsjettet
<i>Finansielt ansvar</i>	Selskapet	Foretaket ³	Selskapet
<i>Kan formelt gå konkurs</i>	Ja ⁴	Ja	Ja
<i>Ansattes rettigheter</i>	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven	Arbeidsmiljø- og arbeidstvistloven
<i>Forvaltningslov</i>	Gjelder bare for eventuell myndighetsutøvelse	Gjelder ikke ⁵	Gjelder bare for eventuell myndighetsutøvelse
<i>Offentlighetslov⁶</i>	Ja, men mange unntak	Ja, men unntak ⁷	Ja, men mange unntak

¹ Særlovselskapene er organisert etter hver sine lover, og varierer i større eller mindre grad innbyrdes etter de dimensjonene som er angitt her.

² Har også benevnelse foretaksmøte og årsmøte.

³ I vedtektene kan det fastsettes regler for låneopptak og garantiforpliktelser, herunder begrenset adgang til å ta opp lån eller gi garanti.

⁴ Helseforetak kan ikke gå konkurs.

⁵ Usikkert om den gjelder for myndighetsutøvelse, jf. St.meld. nr. 32 (1997–98).

⁶ Mange unntak for selskaper og ulike saker, vedtak etc. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-10-17-1119>.

⁷ Gjelder ikke Statkraft SF.

eller opptreningsinstitusjoner. En sentral målsetting med statens eierskap av de regionale helseforetakene er å sikre helhetlig styring av spesialisthelsetjenesten og god ressursutnyttelse. Helseforetakene tildeles midler som overføringer (tilskudd) over 70-posten på statsbudsjettet og inngår, i tråd med internasjonale statistikkbefalinger, i statsforvaltningen i statistikk fra SSB selv om helseforetakene er etablert som særlovselskap.

- Statsforetak er opprettet fra 1990-tallet for virksomheter med overordnede samfunnsmessige eller sektorpolitiske formål. Det er i dag seks statsforetak: Statkraft SF, Statnett SF, Gassnova SF, SIVA SF, Statskog SF og Enova SF. Riksrevisjonen fører kontroll med hvordan statsforetakene forvalter statens interesser.
- Hel- og deleide aksjeselskap. Ifølge Meld. St. 27 (2013–2014) har selskaper historisk sett ofte blitt eid av staten som følge av tidsspesifikke vurderinger og beslutninger. En fellesnevner for det statlige eierskapet har vært ønsket om å ivareta ulike samfunnsmessige interesser. Det har vært en utvikling i retning av at sektorpolitiske mål i større grad skiller fra selve eierutøvelsen. Eierskapet i en rekke selskaper er imidlertid fremdeles sektorpolitisk begrunnet. Staten har i dag eierskap i ulike sektorer, som for eksempel i industrien og petroleumssektoren, og i selskaper som anses

viktige av sikkerhets- og beredskapshensyn. Eierskapet varierer i størrelse, fra store eierposter i flere av landets største børsnoterte selskaper som Statoil, Telenor og Hydro, til heleide selskaper med rene sektorpolitiske formål innen f.eks. kraft- og gasssektoren.

Difi har oppsummert kjennetegn ved tilknytningsform for de ulike typene av statlige selskap, gjengitt i tabell 3.2.

De sektorer som i stor grad styres gjennom statlige selskaper finner vi i dag innenfor post- og telesektoren, kraft, gass og spesialisthelsetjenestene.

Overføringer

Staten finansierer mye aktivitet via overføringer over statsbudsjettet. Overføringer internt i staten til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter) og til statlige fond bevilges på 50-poster, mens overføringer til andre sektorer i form av tilskudd og stønader bevilges innenfor postgruppen 60–85. Tilskudd gis til en bred gruppe mottakere, herunder kommuner og fylkeskommuner, de regionale helseforetakene og andre statlige selskaper, ideelle organisasjoner, personlig næringsdrivende og internasjonale organisasjoner. Stønadene til husholdninger inkluderer pensjoner, dagpenger og

Boks 3.1 Helseforetakene

Helseforetaksmodellen er forankret i lov om helseforetak, der de regionale helseforetakene og helseforetakene er egne rettssubjekter. Staten, ved Helse og omsorgsdepartementet er eier.

Fordi foretakene er tildelt ansvar for tjenester som er avgjørende for borgernes velferd og fordi de disponerer store samfunnsressurser, har lovgiver bestemt at det skal være en tettere tilknytning mellom eier og foretak enn det som er vanlig innenfor særlovslovgivningen for øvrig. Eier kan instruere i alle saker, både av generell karakter og i enkeltstående saker. Saker av vesentlig betydning for foretakets virksomhet, løsning av fastsatte målsettinger, saker som antas å ha prinsipielle sider og saker med vesentlig politisk betydning skal alle behandles av staten i foretaksmøte. Det samme gjelder salg av foretakets faste eiendommer. Foretak kan ikke ta opp lån uten eiers tillatelse. Styrenes mandat er begrenset til de mål lovgiver, bud-

sjetmyndighet og eier har fastsatt for virksomheten.

Ett av siktemålene med foretaksorganiseringen er å gi sykehusledelsene klarere ansvars- og fullmaktsposisjon. Innenfor fastsatte mål, resultatkrav og økonomiske rammer skal ledelsene ved virksomhetene få selvstendighet og fleksibilitet, slik at ressursene kan utnyttes til samfunnets beste.

Staten har ansvar for å finansiere den offentlige spesialisthelsetjenesten. Finansieringen er i hovedsak todelt og består av basisbevilgning og aktivitetsbasert finansiering.

Etter helseforetaksloven skal helseforetakene føre regnskap etter regnskapsloven. Hensikten med dette er at kostnader ved et tiltak, særlig kapitalkostnader, skal komme tydeligere fram enn da sykehusene var fylkeskommunalt eid, og regnskapet ble ført etter anordningsprinsippet.

andre trygdeytelser. Samlet utgjorde bevilningene til tilskudd og stønader om lag 826 mrd. kroner i 2014, tilsvarende om lag 3/4 av utgiftene i statsbudsjettet (utenom petroleumsvirksomhet og lånetransaksjoner). Av dette utgjorde tilskuddene til kommuner og fylkeskommuner om lag 200 mrd. kroner, tilskuddene til de regionale helseforetakene om lag 113 mrd. kroner, stønadene til husholdninger om lag 441 mrd. kroner og de øvrige tilskuddene om lag 72 mrd. kroner.

Vi omtaler nedenfor kommuner og fylkeskommuner spesielt, som et viktig område som mottar overføringer over statsbudsjettet.

Kommuner og fylkeskommuner tildeles midler i form av tilskudd over statsbudsjettet (som regel over 60-poster). Kommunesektorens frie inntekter består av rammetilskudd og skatteinntekter, og utgjør om lag 3/4 av dens samlede inntekter. Staten overfører i tillegg midler som er øremerket ulike formål. Kommunesektoren spiller en sentral rolle som tjenesteleverandør i norsk offentlig forvaltning. Kommunene har ansvar for grunnleggende tjenester til innbyggerne som barnehager og grunnskoleopplæringen, barnevern, primærhelsetjenesten, vann, avløp og renovasjon. Kommunene er også planmyndighet for kommuneplaner og reguleringsplaner. Fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring, kollektivtilbud og tannhelse i fylket samt regionale planer. Norge har en stor kommunal og fylkeskommunal sektor, og dette er en viktig årsak til at den offentlige forvaltningen er stor i internasjonal statistikkammenligning, som tidligere vist i figur 3.1 og 3.2.

Riksrevisjonen

Riksrevisjonen er Stortingets viktigste kontrollorgan. Riksrevisjonen kontrollerer at statens midler og verdier forvaltes på en forsvarlig måte, i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen undersøker om de krav til og mål for forvaltningen som Stortinget vedtar, etterleves av forvaltningen.

Riksrevisjonens oppgaver er

- å revidere statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige, herunder forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, statlige fond (unntatt Folketrygdfondet og Statens pensjonsfond – utland) og andre organer eller virksomheter der dette er fastsatt i særlig lov (regnskapsrevisjon). Statlige aksjeselskaper, stiftelser, helseforetak m.fl. er revisjonspliktige

etter revisorloven og må velge et privat revisjonsselskap

- å gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)
- å kontrollere forvaltningen av statlige interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll)
- gjennom revisjonen å bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil
- å veilede forvaltningen for å forebygge framtidige feil og mangler

3.3.2 Styringsimplikasjoner av ulike organisasjonsformer

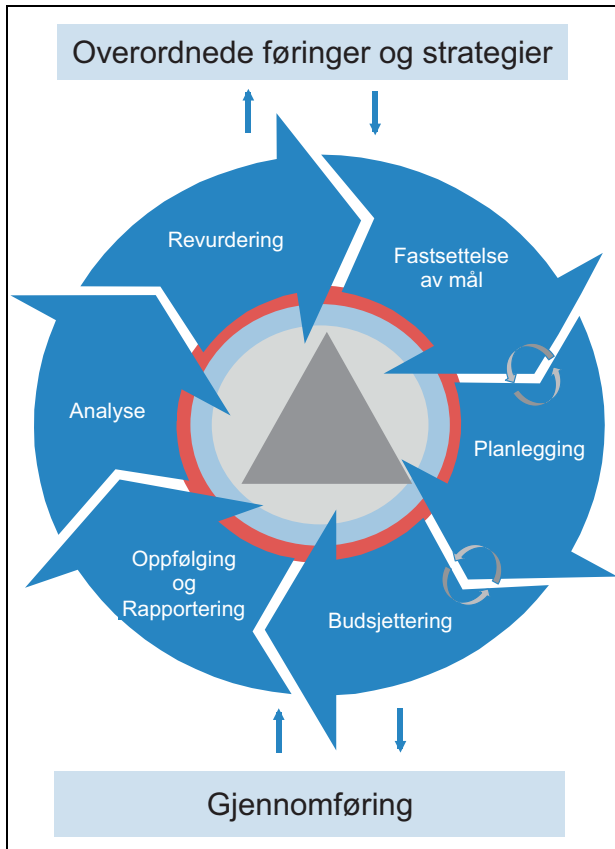
I dette avsnittet drøftes konkrete implikasjoner for styring som følger av de ulike organisasjonsformene som er valgt for statlig virksomhet.

Det er mange måter å framstille hva som kreves for god styring, og i praksis må styringen tilpasses den enkelte virksomhet og situasjon (risiko, vesentlighet og egenart). Det er likevel allment akseptert at god styring kjennetegnes av tydelighet om hva som ønskes oppnådd, vurdering av hvordan dette best kan oppnås, fokus på effektiv gjennomføring, vurdering av i hvilken grad man lykkes og justering av måten man jobber på.

Ulike styringsmodeller kan framstille dette på ulike måter. Figur 3.6 illustrerer én variant av styringshjulet, tilpasset styring i staten, sett fra perspektivet til en statlig virksomhet. Styringshjulet viser hvordan ulike styringsaktiviteter henger sammen.

Virksomhetens planprosesser skal forankres i overordnede føringer og strategier. Gjennomføringen av aktiviteter, oppgaver, prosjekter mv. som er lagt inn i planene, skjer i virksomhetens operasjonelle drift – dette er ikke en del av styringen i denne sammenheng, og er derfor illustrert ved en egen boks utenfor styringshjulet.

Grønlie og Flo (2009) beskriver balansen mellom politisk og folkevalgt styring eller kontroll på den ene siden og hensynet til institusjonell frihet på den andre i sin bok «Sentraladministrasjonens historie etter 1945.» Det er spesielt to felt Grønlie og Flo beskriver som særlig viktige – organiseringen i det som enkelt kan kalles fag- eller teknisk-administrativ forvaltning i forholdet mellom direktorater og de departementer disse er knyttet til, og organisering av nærings- og forretningsdrift i forskjellige former for fristilte selskaper.



Figur 3.6 Styringshjulet som illustrasjon på styringsprosesser i staten.

Vi går nå først inn på noen spesielle kjennetegn ved de statlige virksomhetene, og noen konsekvenser ulike former for statlig eierskap har for styring, for så å se på kjennetegn ved og konsekvenser for styring i ulike former for statlig eierskap.

Styring av statlige virksomheter

Departementene har instruksjonsmyndighet over de statlige virksomhetene. I prinsippet har departementene styringsmulighet over alle sider ved virksomheten. Det er likevel forskjeller mellom de tre formene for statlige virksomheter.

- Ordinære statlige forvaltningsorganer («bruttobudsjetterte virksomheter»). I de ordinære virksomhetene har Stortinget vedtatt både inntekter og utgifter, som derfor begge blir viktige forpliktende rammer. De bruttobudsjetterte virksomhetene kan, som hovedregel, ikke selv bestemme fordelingen mellom drifts- og investeringsutgifter, som er fastlagt ved Stortingets budsjettvedtak, jf. kapittel 4. Ordinære forvaltningsorgan – spesielt direktorater – styres med langt flere krav (mål, styringsparametere og

aktivitetskrav) enn særskilte forvaltningsorgan og forvaltningsbedrifter (Kjærvik og Askim, 2015).

- Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter («nettobudsjetterte virksomheter») har større økonomisk handlefrihet enn bruttobudsjetterte, fordi Stortinget kun vedtar hvor stort nettobidraget fra statskassen skal være. I tillegg til bidraget fra staten kan virksomheten finansiere aktivitet med eksterne inntekter. De nettobudsjetterte virksomhetene bestemmer selv fordelingen mellom drift og investeringer, såfremt ikke noe annet er bestemt av overordnet departement. Når større prosjekter innenfor universitetssektoren skal finansieres, får universitetene bevilgninger direkte over statsbudsjettet.
- Forvaltningsbedrifter har unntak fra bruttobudsjettering på driftssiden ved at Stortinget bevilger et netto driftsresultat. Forvaltningsbedriftene må ha bevilgning til investering på post 30 til 45 som alle andre bruttobudsjetterte forvaltningsorganer. Det spesielle med forvaltningsbedriftene er at de rapporterer investeringer i anleggsmidler til kapitalregnskapet (konto 6800 i kapitalregnskapet). Forvaltningsbedriftene rapporterer også avskrivninger til bevilgningsregnskapet som inntekt og kostnad.

Styring av statlige selskap og foretak

Helseforetakene bestemmer selv fordelingen av midler til drift og investeringer innenfor sine finansielle rammer. Avskrivninger er finansiert som del av rammen. Det medfører at virksomhetene selv har midler til å prioritere større prosjekter. Se boks 3.1 for nærmere omtale.

Hvor langt en statsråd, med grunnlag i eierskapet, kan gå i å gripe inn i styring og løpende drift av et selskap, og på hvilke måter dette kan gjøres, følger av den aktuelle lovgivingen og eventuelle aksjonæravtaler. Statsrådets parlamentariske og konstitusjonelle ansvar er begrenset til statsrådets funksjon knyttet til generalforsamling, foretaksmøte eller årsmøte (Difi, 2007).

Ifølge Hermansen (2015) er det styringsmessige fordeler med statlig deleierskap og børsnotering. Dette skyldes blant annet de omfattende rapporteringskravene som børsnoterte selskap er underlagt, og at de følges kontinuerlig av analytikere som rapporterer til kapitalmarkedet om selskapets prestasjoner og utvikling, og av andre eiere enn staten.

3.3.3 Hoveddokumenter, -krav og -prosesser

Det ligger ulike krav og hoveddokumenter til grunn for utforming av beslutningsdokumenter i staten. De viktigste omtales her.

Politiske dokumenter og føringer

Samsillet mellom politisk nivå og forvaltningen er sentralt for beslutninger i staten. I politiske dokumenter nedfelles sentrale politiske standpunkter. Innholdet i disse dokumentene legger klare føringer for hva som blir gjennomført politikk – i et samspill med valgresultater og de politiske forhandlinger. Vi tar derfor med en kort beskrivelse av de politiske dokumenter for å gi et helhetlig bilde av styringen i staten.

Partiprogrammene utvikles vanligvis for den kommende stortingsperioden. Underveis blir det også løpende tatt nye politiske standpunkt via merknader fra partienes grupper til ulike innstillinger til Stortinget. I realiteten blir det også gitt mange politiske føringer gjennom uttalelser i media mv. Stortingsrepresentantene for de enkelte partiene går til valg på politikken som er nedfelt i partiprogrammene. Partiprogrammene, og prosessen fram mot dem, blir dermed sentrale for beslutninger som fattes på Stortinget.

Partipolitikken som nedfelles i et partiprogram utvikles over tid, med mange ulike kilder. I en analyse av den samlede styringsprosessen er et interessant spørsmål om en i tilstrekkelig og systematisk nok grad får formidlet erfaringer fra den tjenesteproduerende, statlige virksomhet til de som utformer og vedtar partienes stortingsprogram. Generelt vil det være en klar styrke om erfaringene fra utøvende virksomhet er en sentral kilde til videreutvikling, også den videreutvikling som nedfelles i politiske dokumenter.

Regjeringsplattformer utarbeides ofte etter valg, basert på vurderinger og forhandlinger knyttet til kommende regjerings parlamentariske grunnlag. For en ettparti flertallsregjering vil en ofte kunne legge partiprogrammet til grunn, men for flerpartiregjeringer eller ettparti/flerparti mindretallsregjeringer vil særskilte dokumenter – regjeringsplattformer – kunne inneholde sentrale, politiske avklaringer som grunnlag for støtte i Stortinget.

De viktigste krav og føringer for innhold og prosess for beslutningsdokumenter

Bevilgningsreglementet vedtas av Stortinget og gjelder for statsbudsjettet og statsregnskapet medregnet folketrygden. Budsjettet vedtas for kalenderåret. Budsjettet skal inneholde alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak. Bevilgningene skal være basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene. Utgifter og inntekter skal som hovedregel tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt, jf. nærmere beskrivelse av bevilgningsreglementet i kapittel 4.

Bevilgningssystemet er basert på en etablert kapittel- og poststruktur, som innebærer at Stortinget bevilger midler til ulike formål, tiltak, aktiviteter og prosjekter framfor til overordnede målsettinger med politikken. Når det bevilges midler på et detaljert nivå kan det påvirke ambisjonen i mål- og resultatstyring om større frihet for underliggende virksomhet til selv å velge virkemiddel for å oppnå overordnede mål.

Regelverket for økonomistyring i staten er en felles instruks for departementene og de underliggende virksomhetene i statsforvaltningen. Det øverste nivået i regelverket er fastsatt av Kongen (reglement for økonomistyring i staten), mens Finansdepartementet har fastsatt utfyllende bestemmelser.

Økonomiregelverket inneholder regler om departementenes etatsstyring, den interne styringen i statlige virksomheter (herunder departementer), regnskapsføring, betalingsformidling og bokføring, samt forvaltning av statlige tilskudds-, stønads- og garantiordninger.

Formålet med økonomiregelverket er å sikre at statlige midler blir brukt og inntekter oppnådd i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetningene for disse, at fastsatte mål og resultatkrav blir oppnådd, at statlige midler blir brukt effektivt og at statens materielle verdier blir forvaltet på en forsvarlig måte.

For å understøtte kravet til at fastsatte mål og resultatkrav skal oppnås på effektiv måte, stiller økonomiregelverket krav til at alle virksomheter skal planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv.

Økonomiregelverket stiller krav til at departementet og underliggende virksomheter utarbeider budsjettforslag til Stortinget som gir grunnlag for prioritering, sikrer samordning på hvert nivå og bidrar til at målene blir nådd på en effektiv måte. Det følger av kravene at budsjettproposisjo-

nen skal bygge på prinsippene fastsatt i bevilgningsreglementet og Finansdepartementets årlige rundskriv, herunder krav om redegjørelse for hva som tilsiktes oppnådd med bevilgningen og rapportering av resultater som har betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår. Økonomiregelverket fastslår departementenes plikt til å gjennomføre stortingsvedtak, og stiller krav til hvordan departementene skal stille bevilgninger til disposisjon gjennom tildelingsbrev. Blant annet stilles det krav om at tildelingsbrevene skal inneholde overordnede mål, styringsparametere, krav til rapportering mv.

Utredningsinstruksen gjelder arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt proposisjoner og meldinger til Stortinget. Hver sak skal inneholde en konsekvensutredning, som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet. Konsekvensutredningene skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og for private, herunder næringsvirksomhet og enkeltpersoner. Konsekvensene skal tallfestes så langt dette er mulig. Den samlede effekt av pålagte tiltak, oppgaver o.l. for dem som blir omfattet av forslagene skal omtales. Antatt usikkerhet om framtidig utvikling innenfor saksområdet og konsekvensenes art og styrke skal angis. Det skal vurderes særskilt når og med hvilken innretning en evaluering av foreslåtte tiltak bør gjennomføres. Alternative virkemidler skal vurderes, herunder også andre virkemidler enn administrativ regulering, f.eks. økonomiske virkemidler.

Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av, og styring med, offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Instruksen skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.

Erfaringen viser at utredningsinstruksen i varierende grad etterleves i dokumenter som legges fram for Stortinget, noe som blant annet kommer fram i Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte (Riksrevisjonen, 2013). Blant annet sies det her at konsekvenser av ulike tiltak i for liten grad blir beskrevet og tallfestet, og at budsjettmessige konsekvenser for staten gjerne blir beskrevet i aktuelle proposisjoner, mens samfunnsmessige konsekvenser for andre enn staten vies liten oppmerksomhet. Samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres sjelden, med den konsekvens at beslutningstakerne får lite systematisk, fullstendig

og sammenlignbar informasjon, noe som kan føre til problemer med å rangere og prioritere mellom ulike virkemidler og tiltak. Det er også et funn i Riksrevisjonens rapport at alternative virkemidler i liten grad blir synliggjort i beslutningsdokumenter. Vurderingene av alternative virkemidler er gjerne gjort i en tidligere fase. Manglende synliggjøring av alternativer kan føre til at beslutningstakerne ikke har et bredt nok grunnlag for å vurdere hvilke virkemidler som er mest egnet til å oppnå målene med tiltaket.

Årsakene til manglende etterlevelse er, ifølge Riksrevisjonen (2013), sammensatte. Deler av årsaken kan ligge i at dagens utredningsinstruks ikke er tydelig nok, for eksempel at konsekvensanalyser og samfunnsøkonomiske analyser må tilpasses tiltakets omfang og antatte konsekvenser. Utredningskompetansen varierer mellom de ulike departementene og sektorene. Tilgjengelig tid og ressurser kan også påvirke utredninger. En betydelig andel av lover og forskrifter inneholder EØS-regelverk. Det er en utbredt holdning i forvaltningen at det ikke er et poeng å utrede konsekvenser av regelverk som allerede er vedtatt i EU-systemet, på tross av at en konsekvensutredning kan gi innspill som er viktige for utforming av regelverket. Det er heller ikke etablert et klart ansvar for hvem som skal sikre at utredningsinstruksen etterleves, eller overvåke kvaliteten på de utredninger som gjennomføres.

Hovedbudsjettskrivet er Finansdepartementets årlige rundskriv til departementene, med retningslinjer for arbeidet med budsjettforslaget og tilhørende budsjettokument.

I tillegg til planprosessene etter plan- og bygningsloven er det innført to *kvalitetssikringsordninger for store statlige investeringer*, som i hovedsak er regjeringens verktøy. Den første ordningen gjelder ekstern kvalitetssikring av konseptvalg i tidlig fase (KS1), før planleggingen etter plan- og bygningsloven starter. Beslutning etter KS1 er lagt til regjeringen. Drøfting av alternative tiltak som kan iverksettes for å oppnå et mål, er en viktig del av KS1. En slik drøfting er en viktig del av et godt beslutningsgrunnlag, men ofte kommer informasjon om alternative løsninger i strid med gjennomføring av et allerede politisk bestemt tiltak. Den andre kvalitetssikringen gjelder ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsunderlag (KS2), etter at planlegging etter plan- og bygningsloven er slutført. Regjeringen behandler saken etter at KS2 er gjennomført, og beslutter hvilket tiltak og hvilken informasjon som fremmes for Stortinget. Det er Stortinget som tar den endelige beslutningen basert på regjeringens

beslutningsinformasjon. Beslutning etter KS2 blir tatt i Stortinget. Det kan som hovedregel ikke fremmes forslag for Stortinget om investeringsprosjekter over 750 mill. kroner før det er gjennomført KS1 og KS2. Rapportene fra den eksterne kvalitetssikringen er offentlige. Det blir tatt hensyn til usikkerheten i prosjektene ved egne avsetninger.

Den norske handlingsregelen for bruk av petroleumsinntektene er et eksempel på en *finanspolitisk regel* eller retningslinje for budsjettpolitikken framover i tid. Handlingsregelen skal sikre Norge en jevn innfasing av petroleumsinntektene og sikre at oljeinntektene kommer mange generasjoner til gode. Samtidig skal den bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi. Bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet skal over tid følge forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland, som er anslått til fire prosent. Handlingsregelen er først og fremst en politisk viljesklæring som har bred politisk støtte og bred støtte i det økonomiske fagmiljøet.

Rundskriv er blant annet orienteringer fra departementet til berørte parter om tolkninger av lover og forskrifter samt regelverk i form av interne instruksjoner til departementene og underliggende virksomheter.

Norges offentlige utredninger (NOU) innebærer at regjering eller et departement setter ned et utvalg eller en arbeidsgruppe som utreder ulike forhold i samfunnet på bakgrunn av et mandat. En utredning kan enten komme som en NOU eller som en rapport, og danner gjerne basis for en melding til Stortinget. Det ble laget 17 NOUer i 2014.

Melding til Stortinget (Meld. St.) brukes når regjeringen vil presentere planer på ulike områder for Stortinget uten forslag til vedtak. Det ble fremmet 38 stortingsmeldinger i sesjonen 2014–2015. Meldinger beskriver ofte nåsituasjonen på et felt og inneholder forslag fra regjeringen til Stortinget om tiltak formulert som «Regjeringen vil...» eller «Departementet vil...». Meldingene og behandlingen av dem i Stortinget danner ofte grunnlaget for en senere proposisjon til Stortinget.

Meld. St. 1 er nasjonalbudsjettet. Dokumentet fremmes av Finansdepartementet og legges fram samtidig med Prop. 1 S (se beskrivelse av proposisjonene) i oktober hvert år. I nasjonalbudsjettet redegjør regjeringen for den ventede økonomiske utviklingen og for sin økonomiske politikk. Nasjonalbudsjettet inneholder prognoser for den økonomiske utviklingen og utfordringer for norsk

økonomi på kort og lenger sikt, som grunnlag for forslaget til statsbudsjett som fremmes samtidig.

Meld. St. 3 er statsregnskapet, som fremmes av Finansdepartementet innen 1. mai etter regnskapsåret. De overordnede kravene til innholdet i meldingen om statsregnskapet finnes i Stortingets bevilgningsreglement §13. Meldingen til Stortinget består av en foredragsdel og en vedleggsdel. Vedleggsdelen inneholder oversikter over statens utgifter og inntekter (bevilgningsregnskapet), statens eiendeler og gjeld (kapitalregnskapet), statens garantiansvar og andre regnskap og spesifikasjoner. I foredragsdelen forklares hovedtrekkene i statsregnskapet, herunder avvik mellom budsjett og regnskap, regnskapsutviklingen de tre siste årene og en oversikt over statens balanse med noter. Statens pensjonsfond omtales i et eget kapittel i meldingen. Det fremmes også en årlig melding i mars-april om forvaltningen av Statens pensjonsfond.

Perspektivmeldingen legges fram hvert fjerde år. Siste perspektivmelding kom i 2013 under Regjeringen Stoltenberg (Meld. St. 12 (2012–2013)). Perspektivmeldingen inneholder langsiktige økonomiske framskrivinger. Siste perspektivmelding tar for seg utviklingen i Norge fram mot år 2060. Den baserer seg på viktige utviklingstrekk nasjonalt og internasjonalt, og drivkrefter for langsiktig vekst. Perspektivmeldingens formål er å danne et grunnlag for politikktutforming. I innledningen til siste perspektivmelding oppsummeres hovedbudskapet slik: «I denne meldingen er det gjort anslag for hva som skal til for å kunne videreføre dagens velferdsordninger de neste femti årene. Disse beregningene indikerer at en slik videreføring innebærer en betydelig økning i aldersrelaterte utgifter som ikke dekkes av vekst i skatteinntekter eller avkastning av pensjonsfondet. Behovet for inndekning stiger til om lag 6 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien fram mot 2060 dersom arbeidstilbudet ikke øker når levealderen øker. For å finansiere de økte utgiftene knyttet til aldringen må vi enten øke inntektene i offentlig sektor eller finne fram til innsparinger som ikke undergraver de viktigste velferdsordningene.»

I ulike meldinger beskrives oftest ambisjoner om økte bevilgninger i årene framover. Spesielt meldinger av mellomlangsigte karakter innenfor for eksempel samferdsel og forskning/utdanning kan inneholde ambisjoner om bevilgningsmessige opptrappinger, samtidig som det tas et generelt forbehold om den aktuelle budsjettmessige situasjon. Se kapittel 8 for en nærmere beskrivelse av sektormeldinger av mellomlangsigte karakter.

Proposisjon til Stortinget er forslag fra regjeringen til vedtak i lovsaker (Prop. L, lovvedtak), alminnelige saker og budsjettsaker (Prop. S, stortingsvedtak) som Stortinget skal ta stilling til. Proposisjonen inneholder alltid et ferdig formulert vedtak som Stortinget kan stemme over. Det ble i sesjonen (2014–2015) fremmet 146 proposisjoner for Stortinget.

Prop. 1 S er statsbudsjettet (gul bok). Dokumentet legges fram av Finansdepartementet og er regjeringens forslag til Stortinget om neste års budsjett. Statsbudsjettet er enhver regjerings viktigste verktøy, ikke bare for å gjennomføre sin politikk, men for å formidle sitt verdigrunnlag og sine prioriteringer. Statsbudsjettet brukes til å balansere og samordne innsatsen på de ulike samfunnsområdene. Proposisjonen legges fram i begynnelsen av oktober året før budsjettåret. Budsjettet følger reglene for oppstilling av budsjettet gitt i bevilgningsreglementet. Gul bok inneholder opplysninger om budsjettets inntekts- og utgiftside for neste kalenderår. I tillegg inneholder proposisjonen informasjon om utviklingstrekk på statsbudsjettets utgiftsside i perioden fem år bakover i tid samt framskrivinger av de flerårige budsjettkonsekvensene tre år fram i tid. Gul bok inneholder ikke flerårige framskrivinger på budsjettets inntektsside. Hvert departement utarbeider sin egen fagproposisjon. Disse proposisjonene gir en nærmere beskrivelse av og begrunnelse for budsjettforslagene, og er formelt sett vedlegg til Gul bok. Fagproposisjonene inneholder også rapporter om oppnådde resultater tidligere år.

De viktigste plan- og budsjettprosessene

Planprosesser i staten har svært ulike tidsforløp. På den ene siden av skalaen befinner planprosesser for veiutbygging seg. Disse tar i gjennomsnitt 10 år. På den andre enden av skalaen er tiltak som iverksettes umiddelbart, uten å ha gått veien om en planprosess eller annen utredning.

Planprosesser i virksomhetene. Planprosesser på både kort, mellomlang og lang sikt gjennomføres langt på vei i alle statlige virksomheter. Det er stor frihet og variasjon i staten i hvordan slike planprosesser gjennomføres. Planprosesser i virksomhetene baserer seg i ulik grad på planprosesser i andre deler av forvaltningen, for eksempel på kommunalt nivå.

Planprosesser i departementene og regjeringen. Det gjennomføres planprosesser i departementene, og det er store ulikheter mellom departementene. For noen sektorer legges det vekt på å forankre planer på mellomlang sikt i form av stor-

tingsmeldinger eller proposisjoner til Stortinget. Andre har ikke slike flerårige plandokument.

Behandling i Stortinget av planprosesser. Stortinget behandler planer på kort sikt i forbindelse med budsjettprosessen, når budsjettet for neste år behandles. På mellomlang sikt behandler Stortinget flerårige planer for noen sektorer (transport, helse, utdanning og forsvar). På lang sikt er framskrivingene i perspektivmeldingen viktige premiser for framtidig planlegging.

Budsjettprosessene i staten på kort sikt er nøye regulert gjennom ulike krav og dokumenter, der Stortingets bevilgningsreglement er det viktigste.

Budsjettprosesser i virksomhetene på kort og mellomlang sikt er styrt av virksomhetsledelsen og overordnet departement.

Budsjettprosesser i departementene og i regjeringen. Regjeringen har den overordnede styringen av arbeidet med forslaget til statsbudsjett, både når det gjelder innhold og prosess. Den fastsetter hovedinnretningen av den økonomiske politikken, de politiske hovedprioriteringene i budsjettet og utgiftsrammene for det enkelte departement. Finansdepartementet koordinerer dette arbeidet og har ansvar for å forberede beslutningsgrunnlaget til regjeringens budsjettkonferanser.

Mars-konferansen. Budsjettarbeidet for neste år startes med budsjettkonferansene i mars, der regjeringen fastsetter foreløpige utgiftsrammer for departementene samt en pott til politiske profileringer. Til denne konferansen utarbeides konsekvensjustert budsjett, forslag til nye større satsinger, oversikt over mulige budsjetttiltak og en foreløpig oversikt over flerårige konsekvenser for de tre påfølgende årene etter budsjettåret. Det er fagstatsrådenes ansvar å følge opp tiltak omtalt i regjeringserklæringer, stortingsmeldinger, flertallsmerknader med videre for prioritering opp mot andre områder. Regjeringen tar på dette stadiet ikke endelig standpunkt til hvilke nye satsinger som skal fremmes i budsjettforslaget.

Konsekvensjustert budsjett bygger på en videreføring av ordninger som Stortinget allerede har vedtatt, og danner således basis for regjeringens budsjettforberedelser. Ved konsekvensjusteringen videreføres som utgangspunkt virksomhetenes driftsutgifter med uendret, reelt nivå. Engangsbevilgninger for inneværende år tas ut. Byggeprosjekter som er i gang eller som skal settes i verk i løpet av inneværende år, videreføres på grunnlag av utgiftsbehovet i utbyggingsplanen. For regelstyrte ordninger, for eksempel trykdeordninger, beregnes forventede utgifter og inntekter på basis av gjeldende regler og satser. Det kan her være

behov for å ta hensyn til bl.a. demografiske endringer og vurderinger av den økonomiske utviklingen, for å gi et best mulig anslag på utgiftene neste år. For å tilpasse statsbudsjettets utgiftsside og skape rom for nye prioriteringer, utarbeides det også ulike forslag om budsjetttiltak i form av utgiftsreduksjoner eller inntektsøkninger til budsjettkonferansen i mars.

For både konsekvensjustert budsjett, nye satsingsforslag og mulige budsjetttiltak skal det utarbeides flerårige budsjettkonsekvenser for treårsperioden etter budsjettet. Dette er et hjelpemiddel for regjeringen til å se virkningene ut over kommende budsjettår. Treårsvirkningene presenteres imidlertid ikke for Stortinget.

August-konferansen. Fagdepartementene må legge den overordnede utgifts- og inntektsrammen til grunn for det videre arbeidet fram mot budsjettkonferansen i august. Departementenes hovedoppgave er å utarbeide detaljerte budsjettforslag for sine områder, innenfor de rammer og hovedprioriteringer som regjeringen har fastsatt. Fagdepartementene har frihet til å prioritere innenfor den rammen de er blitt tildelt, men det gjelder visse begrensninger i fagdepartementenes omdisponeringsadgang. Ved siden av å fordele midlene innenfor sine budsjettammer, skal fagdepartementene også forberede forslag til «romertallsvedtak». Dette er tekstvedtak som Stortinget gjør i tilknytning til budsjettet utenom bevilgningsvedtak på kapittel og post. Eksempler på slike vedtak er ulike fullmakter til å overskride budsjettet eller pådra staten forpliktelser utover budsjettåret. På augustkonferansen fastsetter regjeringen innretningen av den samlede økonomiske politikken og det endelige forslaget til statsbudsjett for neste år, medregnet skatte- og avgiftsopplegget. I forbindelse med konferansen innarbeider regjeringen konsekvensene av nye anslag for regelstyrte ordninger i budsjettforslaget. Videre behandles eventuelle store eller politisk viktige omprioriteringer som fagdepartementet har gjort innenfor sine rammer. Regjeringen bestemmer seg også for hvilke nye satsingsområder som skal tas med i budsjettforslaget ved fordelingen av avsetningen til nye tiltak som ble fastsatt innenfor totalrammen i mars. Eventuelle nødvendige budsjetttiltak for å gi rom for ønskede prioriteringer, vedtas også.

Budsjettprosesser i Stortinget. Regjeringen legger fram forslag til statsbudsjett for Stortinget i begynnelsen av oktober (se tidligere omtale av Prop 1 S). Fram til budsjettet vedtas i Stortinget skal budsjettforslaget behandles i fagkomiteene, gjennom høringer og gjennom utarbeidelse av

innstillinger, samt debatter i Stortinget. I denne prosessen sender komiteene spørsmål til departementene om budsjettet innenfor sine områder, og avholder høringer med interessegrupper og andre.

Budsjettbehandlingen i Stortinget er i dag basert på et rammebudsjetteringsprinsipp, i motsetning til ordningen før 1997, da de enkelte komiteer kunne komme med tilleggsforslag. Rammebudsjettering innebærer at Stortinget i sin innledende behandling av forslaget til statsbudsjett, fastsetter bindende rammer som den etterfølgende budsjettbehandlingen baseres på. Finanskomitéen samordner arbeidet med statsbudsjettet, og komitéen utarbeider innstilling om skatte-, avgifts- og tollvedtak (Innst. 2 S). Innstillingen avgis innen 20. november, med forslag til vedtak om 20 netto utgiftsrammer (utgifter fratrukket inntekter) og to inntektsrammer. Rammeområdene svarer i stor utstrekning til statsbudsjettets inndeling i programområder/departementsområder. Finanskomitéen avgir også innstilling om nødvendige lovendringer i tilknytning til statsbudsjettet. Finansinnstillingen behandles av Stortinget i finansdebatten i slutten av november, som er en av årets viktigste debatter. Når finansinnstillingen er behandlet, kan de andre komiteene foreta omdisponeringer innenfor de vedtatte rammene. Økte utgifter må da dekkes inn med tilsvarende utgiftskutt eller eventuell økning i inntektene. Alle komiteenes budsjettinnstillinger skal være ferdig behandlet i Stortinget senest 15. desember. Budsjettinnstillingene blir behandlet etter hvert i et samlet storting, og under voteringen fattes det endelige vedtak om bevilgningene til alle utgifter i statsbudsjettet for neste år.

Bevilgningene blir gitt etter kapittel og poststruktur. Det er stor variasjon i detaljeringsgrad på postnivå, noe som gir styringsmessige ulikheter. Enkelte poster gjelder konkrete tiltak på enkeltområder, mens andre er store samleposter. Dersom Stortinget vedtar for eksempel en helt konkret veiutbygging, er det Stortinget som vedtar mål, rammer og gjerne også framdrift for den aktuelle veien. Med større samleposter på budsjettet er myndighet til å prioritere tiltak og sikre effektiv framdrift i utgangspunktet delegert til et fagdepartement.

3.3.4 Utviklingen av offentlig organisering og styring

Etter krigen og fram til begynnelsen av 1980-tallet, under den vedvarende og sterke utbyggingen av velferdsstaten, var offentlig forvaltning i kraftig

vekst. Denne perioden blir gjerne sett på som den ekspansive statens og den politiske styringens storhetstid i Norge (Grønlie og Flo, 2009). Gjennom hele denne tiden engasjerte staten seg på stadig nye felt av samfunnslivet. Statens engasjement siktet mot å erstatte eller begrense markedets frie konkurranse ved politiske beslutninger og kollektive løsninger. Som et resultat av politikken vokste også byråkratiet i denne perioden, og vi fikk en stadig større sentraladministrasjon, flere sentraladministrative institusjoner og organer og flere ansatte i statens kontorer. Fra krigen og fram til 1980 utgjorde Skandinavia i de fleste spørsmål knyttet til forvaltningsmakt, rettssikkerhet og demokrati én felles forvaltningspolitisk reformkrets. Dette ble endret etter 1980 da andre premisgivere, som EU, satte et sterkere preg på utviklingen, for Norges del etter hvert gjennom EØS-avtalen.

Mange OECD-land opplevde på 1970-tallet økonomisk ustabilitet og lav vekst. Dette bidro til at det ble det stilt kritiske spørsmål ved veksten i offentlig sektor, virkemidlene i samfunnsstyringen og statens evne til å løse oppgaver effektivt. En stadig større offentlig sektor ble mer krevende å styre, og det kom kritikk om at staten ble styrt etter for byråkratiske forvaltningsprinsipper. Det ble et økende press for å reformere offentlig tjenesteyting og gjøre den mer effektiv, blant annet gjennom å innføre mer markedsbaserte styringsprinsipper. Flytting av aktivitet til markedet, bruk av økonomiske incentiver, målstyring og bruk av konkurranse ble mer vanlig. De ulike endringene fikk i akademiske kretser etter hvert samlebetegnelsen *New Public Management*.

Ifølge Grønlie og Flo (2009) gikk regjeringen Willoch, som overtok etter valget i 1981, umiddelbart løs på disse styringsproblemene, med en revurdering av balansen mellom offentlig sektor og marked. Det var relativt bred politisk enighet om behovet for reformer i offentlig forvaltning, og fra slutten av 1980-tallet har Norge vært gjennom en periode der det gradvis er innført reformelementer i styringen av store deler av offentlig sektor (Christensen, 2006). NOU 1989: 5 En bedre organisert stat («Hermansen-utvalget») la grunnlaget for en rekke reformer med sikte på liberalisering og deregulering innenfor blant annet energi-, tele- og postsektorene. Det er gjennomført fristilling og delprivatisering av statlige selskaper, direktorater har fått økte fullmakter, ulike markeder er deregulert og det er innført mer konkurranse i offentlig tjenesteyting av oppgaver som ikke lenger ble vurdert å være en del av statens kjerneoppgaver. Samlet sett innebar reformene at

utøvelsen av skjønn på mange områder ble flyttet fra regjeringen til forvaltning, etatsledelse, fristilte selskaper, uavhengige styringsorganer og statlige tilsyn (Grønlie og Flo, 2009). Denne trenden illustrerer viktige sammenhenger mellom budsjettering, delegering og organisering, og illustrerer endringer i synet på hvor mye og hvor detaljert et lands politiske myndigheter kan og bør styre.

En viktig del av reformene har også vært å innføre mål- og resultatstyring som overordnet styringsprinsipp i staten. De sentrale reformtiltakene vedrørende mål- og resultatstyring har i første rekke vært knyttet til statens budsjettssystem, lønns- og personalpolitikken, statlig økonomiforvaltning og krav til virksomhetsintern årlig ressursplanlegging. En sentral dimensjon har vært at departementenes underliggende virksomheter skulle få utvidet myndighet over hvordan ressurser brukes og prioriteres innenfor fastsatte rammer. Haga-utvalget foreslo i NOU 1984: 23 «..at økonomistyringen i økende grad bør konsentreres om mål som skal oppstilles for virksomhetenes aktivitet. Denne dreiningen bør kombineres med økt grad av frihet for virksomhetene til å disponere over driftsbevilgningene, inklusive personalressursene». Utvalgets arbeid ble fulgt opp i St. prp. nr. 52 og Innst. S. nr. 135 (1984–85) om reformer i statens budsjettssystem (budsjettreformen av 1986), som skulle forbedre stortingsproposisjon nr. 1 som budsjett- og styringsdokument. Viktige elementer var endringer i Stortingets bevilgningsreglement som stilte krav om at resultater som tilsiktes oppnådd skal omtales i bevilgningsforslaget og at opplysninger om oppnådde resultater skal omtales i den etterfølgende budsjettproposisjonen. Hensikten var å gi økt budsjetteknisk autonomi og spillerom for den enkelte virksomhet, samtidig som politisk kontroll skulle oppnås gjennom resultatmåling og -rapportering til Stortinget. Budsjettreformen ble etterfulgt av en ny reform i 1997, jf. St. prp. nr. 1 (1997–98), som innebar forenklinger i postspesifikasjonen, utvidede fullmakter knyttet til stillingshjemmelssystemet, samt større vekt på synliggjøring og omtale av mål og resultater og langtidsvirkninger av budsjettvedtak.

Innføringen av nytt økonomireglement for staten i 1997 hadde sin bakgrunn i de prinsipielle kravene om målformulering og rapportering om oppnådde resultater, som ble fastlagt ved budsjettreformen av 1986, og omtalte endringer i Stortingets bevilgningsreglement. Departementenes oppmerksomhet skulle flyttes fra selve ressursbruken til hva som ble oppnådd overfor brukere og samfunn gjennom bruken av ressursene.

I historisk perspektiv representerer derfor mål- og resultatstyring et forsøk på å finne et godt balansepunkt mellom politikk og forvaltning, fristilling og kontroll.

Som styringsprinsipp innebærer mål- og resultatstyring at det fastsettes mål, at resultater vurderes og sammenlignes med målene, og at informasjonen brukes til styring, kontroll og læring. Økonomiregelverket av 2003 krever at statlige virksomheter, herunder departementer, skal fastsette mål og resultatkrav som skal realiseres innenfor rammen av vedtatte bevilgninger. I etatsstyringen skal departementet i tillegg fastsette overordnede mål, dvs. mål som uttrykker ønskede bruker- og samfunnseffekter, mens virksomheten i større

grad enn tidligere har myndighet til å bestemme virkemidlene som skal brukes for å nå de fastsatte målene. Når oppmerksomheten rettes mot effekter, kreves at både departement og virksomhet har et langsiktig perspektiv i sin planlegging, og at årlige resultater belyses og settes inn i en langsiktig sammenheng.

Etter år 2000 har en ny bølge offentlige reformer spredt seg rundt i verden, ofte kalt post-New Public Management i akademisk litteratur. Spenningsforholdet mellom politikk og forvaltning er fortsatt den fundamentale styrings- og forvaltningspolitiske utfordringen. Drivkreftene bak den nye bølgen reformer har vært bl.a. en økende bekymring for at reformelementer på enkelte

Boks 3.2 Eksempel på reform innført med innslag av ulike reformelementer (hybride reformer) NAV reformen

I Aberbach og Christensen (2013) beskrives NAV-reformen som en typisk hybrid reform. De begrunner dette med at de strukturelle hovedgrepene er typisk post-New public management, med sammenslåing av etater og partnerskap, samt senere regionalisering, mens styringen mellom departement og etat, samt styringen innad i etaten, er klart New public management-orientert, med en omfattende målstyring som inkluderer et detaljert sett av resultatindikatorer som i hovedsak er knyttet til produksjon og aktivitet (eksempelvis saksbehandlingstid). NAV-reformen har blitt til over tid, og har blitt endret underveis til sin nåværende form.

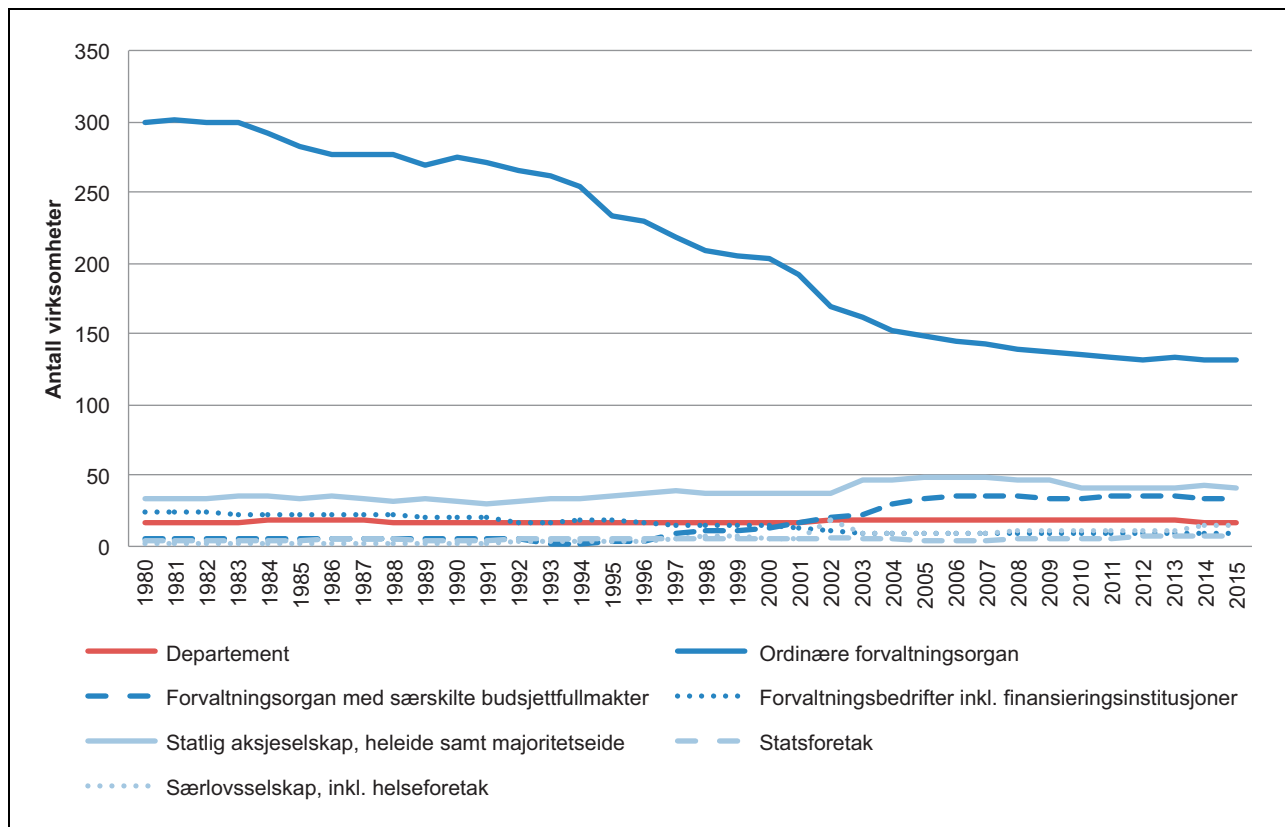
I 2001 ba alle partier på Stortinget om at regjeringen skulle reformere velferdsadministrasjonen på grunn av problemer med fragmentering og for å tilby et enhetlig velferdstilbud, særlig for de brukerne som fikk ytelser fra flere av velferdsetatene. I 2005 ble det lagt fram et reformforslag på velferdssektoren (NAV-reformen) som ble vedtatt av Stortinget, en reform som omfattet 15 000–20 000 ansatte og 1/3 av statsbudsjettet. Vedtaket innebar en sammenslåing av Aetat og Rikstrygdeverket til et nytt direktorat og et partnerskap mellom denne og sosialetaten lokalt, med representasjon i alle landets kommuner. Underveis i utrulling, i 2008, kom det en større reorganisering av NAV-reformen, hvor ressurser ble flyttet fra lokalt til regionalt nivå (backoffice-orientert). Denne endringen ble for pensjonssektoren også kombinert med en mer avgrenset intern organisering og

kom samtidig med et nytt pensjonssystem og ny IKT-løsning.

I analysen av reformen peker Aberbach og Christensen på flere faktorer som er utslagsgivende for gjennomføringen og effektene av reformen. I den innledende reformfasen hadde regjeringen og administrasjonen i departementene liten kontroll, siden prosessen ble kjørt fra Stortinget. «En dør inn» var et sterkt slagord som betydde mye for utviklingen av reformen.

Politisk kontroll fra regjeringens side ble gjenvunnet da påtroppende sosialminister Høybråten la fram et kompromissforslag i 2005. Forslaget gikk ut på ikke å skape en felles etat av de tre tidligere etatene, men å gjennomføre en mer begrenset endring fordi det ikke var politisk mulig å statliggjøre den kommunale sosialetaten. «Lokalt partnerskap» var et nytt slagord som ble brukt og som ble godt mottatt av KS. Senere analyser har vist at dette er et partnerskap der staten er den sterkeste part.

Endringen som kom i 2008, var i hovedsak arbeidet fram av toppledelsen i NAV-direktoratet. Selv om endringen i 2008 ble gjennomført på basis av bedre forberedelser og planer enn 2005-reformen, har etaten etter dette også slitt med å realisere de viktigste målene bak reformen, nemlig å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, å forenkle tjenestene for brukerne, å tilpasse tjenestene til brukernes behov og å skape en mer helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.



Figur 3.7 Utvikling i antall virksomheter i staten fra 1980 og fram til i dag.

Kilde: NSD

områder som økt fristilling, økte fullmakter til underliggende virksomheter, delprivatisering av statlige selskaper osv., har undergravd det politisk-demokratiske elementet i styringen, at man ikke har oppnådd de effektiviseringsgevinstene man ventet, at det trengs mer kapasitet for å løse vanskelig tverrsektorielle problemer og økt frykt i mange land for terrorisme. Behovet for å styrke den sentrale, statlige kapasiteten til styring og samordning har vært framhevet av mange som særlig viktig. Det er gjennomført organisatoriske tiltak for å styrke samordningen, for eksempel gjennom opprettelsen av ulike typer organer som omfatter hele sektorer, eller som går på tvers av sektorer, for å håndtere såkalte gjenstridige problem. Det er et sterkere press for at ulike forvaltningsenheter, som har store berøringsflater eller som går over i hverandre, skal samarbeide mer for å finne løsninger.

I tråd med endringene i staten, har det skjedd en endring i virksomheter med ulik tilknytningsform i staten. Figur 3.7 viser utviklingen i antall virksomheter i staten fra 1980 og fram til i dag.

Selv om flere av de store forvaltningsreformene i Norge som er innført siden 2000 har hatt mål- og resultatstyring som overordnet prinsipp,

er de også preget av andre viktige elementer som fristilling og konkurranse: Opprettelsen av Politidirektoratet i 2000, økt fristilling av UDI og opprettelsen av et uavhengig UNE i 2001, opprettelsen av regionale helseforetak i 2002, tilsynsreformen i 2003, økt konkurranse på tele- og postsektorene, organisatorisk oppsplitting på jernbanesektoren, NAV-reformen og Samhandlingsreformen er klart inspirert av den siste reformbølgen.

Flere reformer kan sies å representere hybride løsninger ved at de kombinerer de ulike reformbølgene. Politireformene fremmer både fristilling og samordning gjennom sammenslåing av politidistrikt, sykehusreformen kombinerer statlig eierskap med «foretakisering», tilsynsreformen kombinerer fristilling og tradisjonell styring, osv.

På flere områder beskrives ofte det norske systemet som en forhandlingsøkonomi, fordi priser, lønninger og offentlige støtteordninger blir bestemt etter forhandlinger mellom arbeidstakerorganisasjoner, næringsinteresser og staten – det såkalte trepartssamarbeidet. Ifølge Christensen (2014) opprettholdes de korporative trekkene i det norske systemet over tid, på tross av til dels store endringer i den offentlige organiseringen og

styringen. De sentrale interesseorganisasjonene, særlig tjenestemanns- og arbeidsgiverorganisasjonene, er fremdeles viktige aktører i offentlige beslutningsprosesser. Det har imidlertid skjedd en reduksjon i deltakelse fra organisasjonene i det offentlige utvalgssystemet siden 1980-tallet samtidig som slike utvalg i økende grad er sammensatt av eksperter.

3.4 Hva gjør at beslutninger ikke alltid er økonomisk rasjonelle i staten?

I kapittel 3.3 er statens kompleksitet og samordningsutfordringer beskrevet nærmere, med utgangspunkt i institusjoner som er særlig viktige i det norske styringssystemet.

Alle beslutningstakerne opererer innenfor det samme systemet, men ulike beslutningstakere ønsker å oppnå ulike mål. Hva som er mest mål effektivt avhenger av hvilke formål som skal oppnås. Det er gjerne slik at ulike beslutningstakere på ulike nivå (kommune/stat) har ulike mål. Politikere fra ett parti har andre mål enn politikere fra et annet, «Hordalandsbenken» på Stortinget har gjerne andre mål i mange spørsmål enn «Hedmarksbenken» og «samferdselspolitikere» har andre mål enn «helsepolitikere».

I dette kapitlet gjennomgås krefter som påvirker beslutningstakerne når de skal ta sine beslutninger innenfor systemet. Informasjonen i dette kapitlet er en samling observasjoner av faktisk beslutningsatferd, hvor mye kan beskrives ut fra et statsvitenskapelig metoderammeverk.

Hensikten med dette avsnittet er ikke å gå tungt inn i hva som styrer aktørene, men å skissere kort noen momenter som, gjerne i academia, trekkes fram som relativt etablerte forhold. Dette er forhold som er med på å styre hva som blir de endelige beslutningene, for eksempel hvordan det kan skje at veiinvesteringer i Norge ikke prioriteres ut fra hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt, og at kostnadene blir vesentlig høyere fra beslutning til gjennomføring (jf. omtale i Produktivitetskomisjonens delrapport 1, kapittel 18).

3.4.1 Ulike rasjonalitetstyper

En aktør vil, ifølge teorien om rasjonelle valg, alltid velge det alternativet som gir best utfall ifølge hans eller hennes ønsker og oppfatninger. Alle sosiale fenomener forklares med utgangspunkt i at mennesker blir sett på som rasjonelle aktører i den forstand at det ligger en bevisst mål-middelkalkyle til grunn for deres handlinger.

Det er altså viktig å kjenne til individers mål for å forstå deres rasjonalitet. Kanalisering av midler til veiutbygging ulike steder er ett eksempel på at det som oppfattes som en god lokaliseringsbetaling av beslutningstakere i ett fylke gjerne ikke er en god beslutning sett med øyne til beslutningstakere i et annet fylke. Et annet eksempel kan være sykehuslokalisering, kommunestruktur eller lokalisering av politienheter. Her er ulike beslutningstakere uenige om hva som er den beste strukturen.

Politisk økonomi (public choice) er en gren av rasjonelle valg-teorien, med anvendelse innenfor økonomi og statsvitenskap. En av teoriens grunnantagelser er at politiske aktører er rasjonelle og forsøker å maksimere sin egen nytte. Typisk antas det at politikerne maksimerer antall stemmer for å vinne valg og oppnå makt, og embetsmenn maksimerer budsjett for egne enheter eller handlefrihet innenfor budsjettet. Selv om disse teoriene forutsetter at aktørene er rasjonelle, kan ulike tankemessige og institusjonelle forhold sette rammer for hvor rasjonelle aktørene kan være i forhold til en idealmodell for ubegrenset rasjonelle valg. Rasjonalitet kan dermed deles inn i ulike kategorier, f.eks. økonomisk rasjonalitet, administrativ rasjonalitet og politisk rasjonalitet (Johnsen, 2012).

Økonomisk rasjonalitet er sentral i mikroøkonomisk teori. Det økonomiske mennesket har tydelige preferanser og stabile mål. Alternativene (mulighetsrommet) er kjent, og en er i stand til å vurdere nytte og kostnad ved alternativene, og til å velge og sette i verk det alternativ som maksimerer egen netto nytte, basert på egne preferanser og de begrensinger den enkelte står overfor. I den

	Økonomisk rasjonalitet	Administrativ rasjonalitet	Politisk rasjonalitet
<i>Preferanser og mål</i>	Få og stabile	Mange og motstridende	Mange og motstridende
<i>Alternativer</i>	Mange og kjente	Få og ukjente	Mange og omstridte
<i>Beslutninger og iverksetting</i>	Best mulig	Godt nok	Best oppnåelig

virkelige verden er dette ikke en realistisk modell for menneskelig atferd, fordi forutsetningene er for strenge. Teorien er likevel en god modell for å beskrive en idealtipe når vi skal utforme et styringssystem.

Administrativ rasjonalitet ligger bak mye av tenkningen i regnskap, styring og offentlig administrasjon, og er først beskrevet av Herbert Simon. Det administrativt rasjonelle mennesket har begrenset rasjonalitet fordi mennesket har begrenset kognitiv kapasitet. Det er vanskelig å ha klare preferanser eller mål før vi har valgt et alternativ og erfart hva vi foretrekker og hva som er nytten og kostnaden ved alternativer. Begrensningene i den kognitive kapasiteten har innvirkning på informasjon vi tar hensyn til, hvilke alternativer vi vurderer og hvor rasjonelt vi tar våre beslutninger. Disse begrensningene gjør at det administrativt rasjonelle mennesket velger det som er «godt nok», ikke det som ville vært «best mulig» vurdert slik det økonomisk rasjonelle mennesket uten disse kognitive begrensningene ville ha valgt.

Politisk rasjonalitet tar innover seg at aktører er begrenset rasjonelle, men fordi preferansene er politisk påvirket, vil aktørene vurdere alternativer ulikt, selv om alle er så rasjonelle som mulig. Det politisk rasjonelle mennesket er likevel bevisst på hvordan forskjellige institusjoner motvirker den begrensede rasjonaliteten på individnivå. Det politisk rasjonelle mennesket bruker informasjon strategisk for å fremme egne interesser, og antar at alle andre aktører gjør det samme. Det politisk

rasjonelle mennesket søker å oppnå det som best fremmer egne interesser innenfor det som er politisk mulig. Som teoretisk analyseramme er det politisk rasjonelle mennesket vanskeligere å bruke til å forutsi handlinger enn det administrativt rasjonelle mennesket. Det politisk rasjonelle mennesket egner seg likevel til å analysere hvordan institusjoner er konstruert og hvordan politikere og byråkrater bruker informasjon, slik politisk økonomi er opptatt av.

En kjerne i det offentlige finansieringssystemet er at noen mennesker bruker andre menneskers penger (Hagen, 2005). I politiske systemer som det norske, delegerer velgerne makt til å fordele offentlig pengebruk og skatter til valgte politikere. To faktorer er spesielt viktig i et slikt system: prinsipal-agent-relasjoner og forvaltningen av felles ressurser. Vi går inn på fellesressursproblemet først.

3.4.2 Fellesressursproblemet

Fellesressursproblemet, eller allmenningsproblemet som det også blir kalt, er et markedssviktproblem. Fellesressursproblemet har sitt opphav i bruk av knappe ressurser som det er vanskelig å håndheve eksklusive eierrettigheter til, slik at hver enkelt bruker i praksis vil ha fri tilgang til ressursen. Dette fører til overforbruk, siden kostnaden ved den enkeltes forbruk ikke blir båret av brukeren alene, men spres på alle brukere, og ressursen kan som følge av dette i verste fall komme under kritisk masse. Dette innebærer at

Boks 3.3 Rasjonalitet i beslutningsprosesser

Erik Whist og Tom Christensen har sett på beslutningsprosessene fram mot endelig vedtak om finansiering og igangsetting i 23 større, offentlige investeringsprosjekter, innenfor en statsvitenskapelig analyseramme (Whist m. fl., 2011). Prosjektene spenner over ulike samferdsprosjekter, forsvarsprosjekter og noen bygg.

Det framgår av analysen at kun 10 av prosjektene har en omfattende problem- og behovsanalyse, mens det i de fleste tilfeller kun foreligger en begrenset eller direkte utilstrekkelig problem- og behovsanalyse. For mer enn halvparten av prosjektene i studien framstår det, eller blir det hevdet, at det i løpet av tidligfasen har forekommet politisk overstyring av faglige råd, politisk hestehandel og/eller manglende transparenss.

Ifølge analysen tas beslutninger ut fra ulike rasjonaliteter, basert på foreliggende informasjon og antakelser. Rasjonalitet er ikke absolutt. Ulike parter med forskjellige prioriteringer kan komme fram til forskjellige valg på helt rasjonelt grunnlag. I tillegg kommer tidsdimensjonen, som medfører at valg påvirkes av at nye forhold kommer inn.

En forsiktig konklusjon fra rapporten er at den analytiske delen av beslutningsprosessene har hatt relativt trange kår, mens aktiviseringen av og kontrollen med deltakende aktører til dels har vært betydelig og fulgt det man ville forventet ut fra de formelle reglene for planlegging og framføring av store offentlige prosjekter.

når alle brukere handler til sitt eget beste, vil de på lang sikt skade seg selv. Klassiske eksempler er global oppvarming og overfiske i internasjonale farvann.

Tilsvarende mekanismer vil kunne gjøre seg gjeldende ved bruk av statlige midler som fellesfinansiering av enkeltprosjekter rettet mot avgrensede målgrupper.

Politikere er demokratisk valgte representanter som er satt til å forvalte statens og kommunenes penger. Når politikere bruker statens penger til å finansiere målrettede tiltak for utvalgte grupper, kan det oppstå et for stort press på statskassen. Det skyldes at skattyterne i den enkelte målgruppe bærer bare en del av kostnadene, mens resten veltes over på skattyterne for øvrig. Ulønnsomme prosjekter for staten kan dermed framstå som lønnsomt for gruppen, siden en stor del av kostnadene bæres av andre. Slik sett kan kostnadsøkninger som er rasjonell for hver gruppe isolert sett, føre til en total kostnadsvekst som alle taper på.

Fellesfinansieringsproblemet er relevant i mange sammenhenger, f. eks. ved beslutninger om bevilgninger til ulike tiltak i Stortinget. En stortingsrepresentant, med tilhørighet i sitt parti, sitt distrikt og sin komite i Stortinget, kan få den fulle glede av en investering, for eksempel en ny vei, mens kostnadene spres på alle skattebetalere. Interesseorganisasjoner og koalisjoner av ulike typer arbeider for å påvirke politikken på ulike måter for å fremme sine særinteresser. Dette kan skje gjennom uformelle kanaler, gjennom «høringer», det vil si offentlige forslag og utredninger som sendes til uttalelse til berørte organisasjoner, eller ved at organisasjonene deltar i offentlige utvalg, styrer og råd. På lokalt plan kan utfallet av lokalpolitiske beslutninger bli bestemt av et spill mellom sentrale og lokale myndigheter, heller enn at kostnader og nytte av offentlig tjenesteproduksjon veies mot hverandre. Et fellesfinansieringsproblem oppstår dersom lokale myndigheter betrakter budsjettsskrankene de står overfor som «myke», i den forstand at de kan manipulere størrelsen på overføringene fra sentrale myndigheter gjennom strategisk atferd (Fiva, 2007).

Fellesfinansieringsproblemet er også relevant for å se på størrelsen av de offentlige tiltakene. Den klassiske referansen for «pork barrel»-problemer er Weingast, Shepsle og Johnson (1981). I sin artikkel viser de hvordan representanter vil velge en prosjektportefølje der alle enkeltprosjektene (enkeltvis og i sum) vil overskride det optimale omfang.

Felles for slike problemer er at de kan gi et for høyt nivå på offentlig pengebruk i forhold til hva som er finansielt bærekraftig for statens finanser, som er et overordnet formål med statsbudsjettet, jf. kapittel 4.

3.4.3 Prinsipal-agentproblemet

Et prinsipal-agentforhold er en situasjon der en eller flere handler på vegne av en annen/andre, eller ivaretar en annens interesser. Den som handler, kalles agent. Den som agenten handler på vegne av, kalles prinsipal.

Et viktig poeng med delegering og desentralisering er at beslutningene flyttes til det beslutningsnivå som har best informasjon om lokale muligheter og kostnader. Kjernen i problemet er at prinsipal og agent har motstridende interesser, og at agenten har beslutningsrelevant informasjon som prinsipalen ikke har, eller som det ville være kostbart for prinsipalen å skaffe til veie. Det gjelder da å gi agenten insentiver slik at han eller hun av egeninteresse også vil fremme prinsipalens mål. I utvalgets sammenheng er prinsipal-agentproblemet spesielt interessant når det gjelder informasjonsflyt mellom Storting, departement og de ulike formene for statlige virksomhet. Jo lenger bort fra den operative styringen en kommer, desto viktigere blir det å få tilgang til beslutningsrelevant informasjon.

Sett fra det overordnede nivået foreligger det et agentproblem i den forstand at det ikke uten videre er slik at ledelsen og medarbeiderne i den organisasjonen som skal styres, i sin egenstyring prioriterer de samme mål og hensyn som dem som blir prioritert av det overordnede nivået. Det vil være mulig for virksomheten å bruke deler av ressursene som stilles til disposisjon til egne ambisjoner og realisering av egne verdier og interesser. Fra et overordnet styringsmessig perspektiv er dette problematisk. Statlige virksomheter har bedre informasjon om sitt spesialfelt enn overordnet departement. Hermansen (2015) utelukker ikke at den som har best innsikt og best tilgang på løpende informasjon kan oppnå et overtak og på denne måten sikre at den overordnede styringen i praksis blir innrettet slik at den ivaretar den underliggende virksomhetens interesser og ambisjoner. Dette er et fenomen som ikke alltid er like påaktet, men som kan lede til ikke ubetydelige effektivitetstap. For departementene betyr dette at de må være bevisst på at de er avhengige av den informasjonen som virksomhetene gir dem, og at denne avhengigheten må reduseres så mye som mulig for å hindre at etaten får et for

sterkt informasjonsovertak. Hermansens inntrykk er at ikke alle departementer behersker denne spillsituasjonen, med de konsekvenser det kan ha for statsrådets reelle styringsevne og ansvar.

3.4.4 Budsjetthandlinger og spillsituasjoner

Strategiske spillsituasjoner oppstår der en aktør skal treffe en beslutning der egen gevinst er avhengig av både egne og andres valg. Valg blir da ikke truffet isolert, men også ut fra en forventning om hva andre vil gjøre.

Statsbudsjetthandlingene kan ses på som et nullsumspill, der den finanspolitiske rammen oftest er gitt gjennom regjeringens forslag til statsbudsjett. En økning av midler til en gruppe må i en slik situasjon tilsvares av at en annen gruppe får mindre. Problem kan oppstå dersom statsbudsjettet oppfattes av aktørene innenfor et budsjettår som et variabelsumspill, altså et spill der budsjett-skrankene oppfattes som «myke». I slike spillsituasjoner er det mulig at aktørene, gjennom forhandlinger, kan bli enige om økt ressursbruk innenfor budsjettåret, slik at langsiktige hensyn blir nedprioritert.

Hermansen (2015) omtaler en annen type forhandling der det oppstår spillsituasjoner for mindretallsregjeringer. I en mindretallsregjering vil det ofte være nødvendig for regjeringen å etablere flertall fra sak til sak. Dette fører lett til spillsituasjoner og «hestehandel».

Politiske beslutningstakere kan være opptatt av å få gjort mest mulig, for å synliggjøre handlekraft i saker som anses viktige. De politiske beslutningstakerne på Stortinget kommer fra ulike parti og valgdistrikt, og har tilhørighet i ulike stortingskomitéer. Politikerne vil nødvendigvis ha ulike preferanser, som fører til uenighet om hva som er de beste beslutningene. Når beslutningstakere ikke er enige om hva som er best, altså hva målet er, kan det oppstå problemer med forhandlinger som løsningsstrategi. I en slik situasjon kan det være rasjonelt å «binde opp» mest mulig av egen politikk, slik at dagens beslutningstakere sikrer at egen politikk blir gjort gjeldende også for framtidige beslutningstakere.

3.4.5 Lav oppmerksomhet på resultater for brukere og samfunn

Bevilgningsreglementet stiller krav om at det i tilknytning til bevilgningsforslag skal beskrives hvilke resultater som tilsiktes oppnådd; nærmere

bestemt hvilke endringer eller effekter for brukere og samfunn som skal følge av den foreslåtte pengebruk. Videre skal det gis en omtale av tidligere oppnådde resultater av betydning for vurderingen av bevilgningsforslagene for neste budsjettår. Dette innebærer å belyse sammenhengen mellom en virksomhets produkt- og tjenesteleveranser opp mot effekter som leveransene kan ha hatt for bestemte brukere og for samfunnet totalt sett. Observerte effekter vurderes opp mot intensjonene som lå til grunn for bevilgningen. Kravene i bevilgningsreglementet gjelder også ved bevilgninger i form av tilskudd og stønader.

Økonomiregelverket stiller krav om tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Utredningsinstruksens krav til bruk av samfunnsøkonomisk analyse støtter også opp om at beslutningsdokumentene som framlegges for Stortinget, og den påfølgende operasjonaliseringen i tildelingsbrev til underliggende virksomhet, har forsvarlig kvalitet. Kravene innebærer at intensjoner bak de tiltak som drøftes, må synliggjøres i form av en beskrivelse av forventede bruker- og samfunns effekter. Dette innebærer også at informasjon om måloppnåelse skal inngå som del av beslutningsgrunnlaget både i statsbudsjettprosessen og i de forberedende prosessene i departement og underliggende virksomhet.

Økonomiregelverket krever at departement og virksomhet skal planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv. Dette må ses i sammenheng med kravet om at departementet i tildelingsbrevet til underliggende virksomheter skal fastsette overordnede mål og styringsparametere som er mest mulig stabile over tid. Videre må økonomiregelverkets krav til at virksomhetens rapportering skal beskrive måloppnåelse og resultater, ses i sammenheng med kravet om at departementet skal sette overordnede mål. Kravene understøtter således koplingen mellom det årlige og det langsiktige perspektivet i styringen av statlige virksomheter.

Kravet til forsvarlige beslutningsgrunnlag forutsetter at grensesnittene mellom plan for inneværende budsjettår, rapportering for det foregående året og plan for kommende budsjettperiode settes i sammenheng. Sammenhengen skal komme til uttrykk i de sentrale styringsdokumentene som Prop. 1 S, tildelingsbrev og årsrapport til sammen utgjør. Kravet til godt beslutningsgrunnlag forutsetter med andre ord en god balanse mellom det årlige og flerårige perspektivet. Dette skal samtidig omtales innenfor de rammer som bevilgningsreglementets ettårsprinsipp legger til grunn.

Erfaringsmessig har statlige virksomheter imidlertid lagt mer vekt på rapportering om gjennomførte aktiviteter og de produkter og tjenester som har vært levert, enn om sammenhengen mellom disse og de bruker- og samfunnseffekter virksomheten har oppnådd eller arbeider for å oppnå på sikt, dvs. virksomhetens overordnede mål, jf. blant annet DFØ (2014). Virksomhetenes rapportering knytter sjelden sammenheng mellom pengebruk og oppnådde resultater, og legger mer vekt på aktiviteter og ressursbruk, ofte i detalj, enn på reelle virkninger for brukere og samfunn.

Styring i staten handler om å omsette politikk og faglige funderte strategier eller langtidsplaner til langsiktige mål og resultatkrav for underliggende virksomheter. Deretter skal resultater vurderes og sammenlignes med målene, og informasjonen brukes til styring, kontroll og læring. For liten oppmerksomhet på overordnede mål og effekter for brukere og samfunn, innebærer at beslutningsgrunnlaget har mangler når beslutninger om virkemiddelvalg skal tas eller videreføring av tiltak skal vurderes. Dermed oppstår også en fare for at beslutninger ikke alltid er økonomisk rasjonelt fundert.

Det er krevende å dokumentere effekter av de tiltak som gjennomføres. Det er ofte stor usikkerhet knyttet til sammenhengen mellom en virksomhets innsats og konkrete effekter for brukere og samfunn. Det tar også naturlig nok ofte lengre tid enn gjennomføringsåret før effekter realiseres. Spesielt denne tidsforsinkelsen fra beslutning er tatt til resultatene viser seg, kan føre til at fokus på resultater reduseres hos beslutningstakerne.

For å øke kvaliteten i beslutningsgrunnlaget i et budsjettforslag, er departementene tjent med å vise til intensjoner og langsiktige, overordnede mål. En større grad av konkretisert angivelse av forventede effekter for brukere i beslutningsforslagene vil samtidig kunne forbedre innholdet i rapporteringen fra underliggende virksomhets gjennomføring av tiltak.

3.5 Utvalgets vurderinger

Viktige elementer i det norske styringssystemet og de demokratiske beslutningsprosessene som setter rammene rundt de beslutninger som blir tatt, er drøftet i kapittel 3.3. Utvalgets vurdering er at det norske styringssystemet for beslutninger i all hovedsak er et godt system.

Norge har de siste 20 årene hatt en svært god økonomisk utvikling og gode statsfinanser, og budsjettprosessene har nok gjennomgående vært

mindre krevende enn i de aller fleste land. Vi står nå trolig foran en periode med en svakere økonomisk vekst og mindre økning i rammen for statlig pengebruk enn vi har vent oss til.

Utvalgets forslag skal sikre at økonomiske konsekvenser på kort og lang sikt kommer tydeligere fram, både for beslutningstakere og allmennhet. Vi vil også identifisere elementer i styringssystemet som kan være kostnadsdrivende. Eksempelvis er kommunenes innflytelse på trasevalg og utforming av veier en viktig årsak til at prosjektene blir dyrere og er forsinket i forhold til plan. Det ligger imidlertid utenfor utvalgets mandat å foreslå tiltak knyttet til strukturelle endringer i politiske beslutningssystemer. Innføring av for eksempel en form for kostnadsstyrt prosjektplanlegging (jf. kapittel 7) kan være et virkemiddel for å bidra til at prosjekter ikke fordyres underveis.

Dagens styringssystem er i utgangspunktet ikke helt nøytralt i forhold til de beslutninger som blir tatt. Ethvert forslag om å endre systemet vil heller ikke være nøytrale. Utvalget ønsker å fremme forslag om systemforbedringer som er universelle og omfatter alle, ikke endringsforslag som blir fremmet for å gi fordeler f. eks. til enkeltsektorer. Det ligger for eksempel mye makt i hvordan en definerer relevante virkninger når et tiltak skal beskrives. Et eksempel på et tiltak som kan motivere slike krefter kan være å beskrive lønnsomheten til tiltak ut fra like regler. Ta f.eks. tiltak som skal bedre utdanningen i befolkningen. Det er stor forskjell om vi bare inkluderer kostnadene for staten og nytten for den enkelte, eller om vi også inkluderer nytten for samfunnet i et langt perspektiv. Utretningsinstruksjonen sier ikke tydelig noe om i hvor langt tidsperspektiv virkninger kan og skal tas med.

Systemene for styring av staten, og mer generelt offentlig sektor, er komplekse. Det er utviklet over lang tid og fungerer i et samspill med styresett og (styrings-)kultur. Kompleksiteten innebærer blant annet at det kan være krevende å få oversikt over konsekvenser av endringer, noe som trekker i retning av at endringer bør skje skrittvis, med løpende vurdering av virkningene. Kompleksiteten, sammen med samspillet med styresett og kultur, trekker videre i retning av at erfaringer fra andre land ikke alltid vil være direkte relevante for oss, selv om andre lands erfaringer er viktige kilder til læring og videreutvikling. Hvert tiltak må vurderes konkret i en norsk kontekst.

I trangere økonomiske tider vil det være behov for strengere prioriteringer av hva vi bruker samfunnets ressurser til. Da vil økonomiske

hensyn måtte veie tyngre i prioriteringene. I utvalgets arbeid har vi sett at årsaken til en manglende økonomisk rasjonalitet ofte ikke er knyttet til «økonomistyringen», men mer forhold som i større grad er knyttet til beslutningssystemer. Utvalgets forslag er i stor grad knyttet til å sikre god informasjon til rett tid i beslutningsprosene. Dersom behovet for å sikre økonomisk rasjonalitet blir vesentlig større, vil det være behov for å se på beslutningssystemene framfor de økonomiske verktøyene.

Utvalget legger vekt på god informasjonsflyt

Det er mange aktører som bidrar i styringen i staten. Utvalget har, på basis av mandatet, særlig rettet oppmerksomhet på utarbeidelsen av informasjon i forvaltningen, spesielt om beslutningsgrunnlaget for statsbudsjettet. Vi har i den sammenhengen lagt størst vekt på flyten av informasjon mellom forvaltning og Storting og fra forvaltning og Storting til allmennheten.

Staten forvalter våre felles penger, og statskassen er et felles gode. Dagens styringssystem ivaretar langt på vei denne felles ressursen på en god måte, og Norge har en sunn nasjonal økonomi og langt på vei effektiv ressursbruk. Men der det finnes felles ressurser, vil det også alltid finnes ønsker om å utnytte disse til egen fordel. Utvalget ønsker å fremme forslag om endringer i noen elementer av statens styringssystem, slik at systemet som helhet blir enda mer robust for å sikre fellesinteressene.

Utvalget ønsker å bedre informasjonsflyten mellom forvaltning og Storting

Som vi så i kapittel 3.3 har Stortinget stor makt i styringen av staten. Stortingspolitikere er politikere som er valgt inn fra sitt fylke, samtidig som de tilhører ett parti. På Stortinget plasseres de inn i fagkomiteer med ansvar på avgrensede områder. Dette bidrar til å sette stortingspolitikere inn i roller der nasjonale hensyn må avveies mot andre hensyn. Politikere innhenter sin informasjon fra mange ulike kilder, hvor mange aktører ønsker å påvirke beslutninger i en bestemt retning. Et viktig spørsmål er om informasjonsflyten fra forvaltningen via statsråden og til Stortinget er god nok.

I det norske systemet har statsråden for et departement et fullstendig ansvar for sitt oppgaveområde. Politisk må statsråden forholde seg til blant annet regjeringsplattformer og partiprogrammer. Samtidig skal statsråden styre sin sektor basert på all den informasjonen som blir utar-

beidet i både departementet og de underliggende virksomheter gjennom den ordinære styringsdialogen. Store deler av den styringsinformasjonen som utarbeides i forvaltningen og den ordinære styringsdialogen, verken skal eller bør bli lagt fram for Stortinget. Da ville informasjonsstrømmen blitt for stor.

Den enkelte statsråd har likevel opplysningsplikt overfor Stortinget. Det er viktig for utvalget å se hvilken type informasjon som går fra forvaltningen til Stortinget, og hvilken type informasjon som går fra forvaltningen og Stortinget og ut til allmennheten.

Utvalget ønsker å legge til rette for økonomisk rasjonelle beslutninger

Opgaven for utvalget er å legge fram forslag som bedre enn i dag kan sikre økonomisk rasjonalitet i styringen av staten. Beslutningstakere må også ta andre hensyn enn rent økonomiske. Utvalget legger vekt på at informasjon om hva som vil være den økonomisk mest rasjonelle beslutningen skal være tilgjengelig for både beslutningstakere og allmennheten. Avvik fra det økonomisk rasjonelle bør begrunnes og synliggjøres på en så god måte som mulig. Bedre informasjon til Stortinget drøftes nærmere i kapittel 5.

Helhetlig informasjon. Det er viktig at beslutningsinformasjon er helhetlig og balansert. En viktig premiss for at beslutningstakerne skal ta gode beslutninger er at de forstår konsekvensene av det de beslutter. I budsjettssammenheng er det viktig at informasjonen som ligger til grunn er oversiktlig og helhetlig, med fokus på det som er viktigst, jf. kapittel 5. Det er også viktig at det framgår tydelig om beslutninger som fattes i dag har konsekvenser fram i tid og dermed vil binde opp handlefriheten til framtidige Storting, jf. kapittel 8. Beslutningstakerne må også få tilstrekkelig informasjon om investerings-, vedlikeholds- og driftsutgiftene av de tiltak som besluttes. Dette er spørsmål som drøftes nærmere i flere deler av utvalgets rapport.

Problembeskrivelse, tydelige mål, synliggjøring av alternative løsninger og gode konsekvensvurderinger. Informasjon som ligger til grunn for en beslutning må beskrive problemet tydelig, slik at beslutningstaker selv kan vurdere om det er behov for at staten skal løse det. Informasjonen må også beskrive tydelig hva målet er, slik at beslutningstaker skal bli i stand til å vurdere de tiltak som foreslås. Og beslutningstakerne må få informasjon som viser reelle alternative virkemidler eller tiltak som kan iverksettes for å løse pro-

blemet og å oppnå et mål. Beslutningsinformasjonen må inneholde de relevante konsekvensene av ulike tiltak på kort og lengre sikt, med en tydelig definert avgrensning av virkninger som tas med.

Rapportering av resultater. For at beslutningstakerne på best mulig måte skal settes i stand til å vurdere effekten av sine beslutninger, er det viktig at god resultatinformasjon når tilbake til dem som tok beslutningen om tiltakene. Det gjøres f.eks. ikke noen systematisk resultatvurdering av effektivitet og måloppnåelse koblet til budsjettprosessen for midler til drift og tilskudd i staten. Bevilgninger til drift og overføringer/tilskudd konsekvensjusteres vanligvis inn i neste års budsjett. Uten en systematisk resultatvurdering kan det være vanskelig å avvike eller redusere utgifter som har fått sin plass i budsjettet, også på områder der behovene reduseres.

Målgruppetilpasning. Det er viktig at informasjonen er tilpasset målgruppen. Relevant informasjon og tilstrekkelig mengde informasjon til beslutningstakerne er viktig, slik at de kan ha best mulig grunnlag for beslutninger. Det er viktig hvordan informasjonen presenteres. Den må raskt gi oversiktlig og tydelig informasjon, med enkel oversikt over de viktigste elementene, presentert i et språk tilpasset mottakeren. Mer informasjon er ikke nødvendigvis til det bedre, verken til Stortinget eller allmennheten.

Referanser:

- Aberbach, Joel D. og Tom Christensen (2013). *Why reforms so often disappoint*. The American Review of Public Administration, 2014 44: 3
- Christensen, Tom (2006). *Staten og reformenes forunderlige verden*. Nytt norsk tidsskrift nr 03
- Christensen, Tom (2014). *Statsvitenskapelig organisasjonsforskning i Norge – utvikling av teori og praksis*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 1/2015: 50–61
- DFØ (2014). *Kartlegging av årsrapporter 2012*. DFØ-rapport nr 2/2014
- Difi (2007). *Forvaltningsutsyn 2007. Staten – Fakta om størrelse, struktur og endring*
- Difi (2011). *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. Difi-rapport 2011:11
- Difi (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07
- Fiva, Jon (2007). *Sentral finansiering av lokal offentlig tjenesteproduksjon: Bailout-problemet*. Artikkel i Økonomisk forum nr. 2, 2007
- Grønlie, Tore og Yngve Flo (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*, bind I og II. Fagbokforlaget
- Hagen, Jürgen von (2005). *Political Economy of Fiscal Institutions*. Governance and the efficiency of economic systems. Discussion Paper no. 149
- Hermansen, Tormod (2015). *En bedre styrt stat?* Fagbokforlaget 2015
- Johnsen, Åge (2012). *Why does poor performance get so much attention in public policy?* Financial Accountability and management, 28(2), May 2012, 0267–4424
- Kjærvi, Jonas og Jostein Askim (2015, foreløpig utgave). *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*
- Meld. St. 27 (2013–2014). *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- Meld. St. 12 (2012–2013). *Perspektivmeldingen*
- NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*
- Riksrevisjonen (2013). *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte*. Dokument 3:10 (2012–2013)
- SOU (2013). *En utvekket budgetprocess – ökad tydlighet och struktur*. Slutbetänkande av Budgetprocesskommittén. Stockholm 2013
- St.meld. nr. 19 (2008–2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Wehner, J. (2006). *Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions*. Political Studies vol. 54, s. 767–785
- Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsle and Christopher Johnsen (1981). *The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics*. Journal of Political Economy, 1981, vol. 89, no. 41
- Whist, Erik og Tom Christensen (2011). *Politisk styring, locale rasjonaliteter og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosesser*. Concept rapport nr. 26, 2011

Kapittel 4

Overordnede statlige budsjett- og regnskapsprinsipper

4.1 Utvalgets mandat

Mandatets punkt a) viser til at «utvalget skal vurdere hensiktsmessigheten ved ... periodisering på generell basis. Utvalget skal så gå grundigere til verks for utvalgte sektorer hvor flerårige budsjetter og nye elementer av periodisering er særlig aktuelt. Dette skal skje innenfor rammen av statlig kontantbaserte budsjetter/regnskaper og reglene for årlige budsjettvedtak.»

I mandatet til utvalget er det også uttalt at «Utvalget skal vurdere om innføring av ny regnskapsstandard for EU (EPSAS) kan få betydning for offentlig budsjettering og regnskapsføring også i Norge.»

Hensikten med dette kapitlet er blant annet å gi en generell og overordnet framstilling av:

- budsjett og regnskap – formål og prinsipper
- dagens budsjetterings- og regnskapsprinsipper
- om periodisering og periodisert statsregnskap
- utviklingen i statlig budsjetterings- og regnskapspraksis internasjonalt og i Norge
- sentrale hensyn ved vurderinger av budsjett- og regnskapsprinsipper
- innføring av ny regnskapsstandard i EU (EPSAS), konsekvenser for Norge
- sammenhengen mellom periodiserte regnskaper og statistiske standarder

I kapitlet gis en generell omtale av periodisert statsbudsjett og statsregnskap, som et underlag for de mer konkrete diskusjonene og forslagene i de øvrige kapitlene, herunder gjennomgang av utvalgte sektorer.

Regnskap på virksomhetsnivået i staten behandles i kapittel 9 *Virksomhetsregnskap etter statlige regnskapsstandarder (SRS)*. Utvalgets vurderinger gis i avsnitt 4.9 og tilrådninger i avsnitt 4.10. Stortingets bevilgningsreglement er tatt inn som vedlegg 2 til kapittel 4.

4.2 Budsjett og regnskap – formål og prinsipper

4.2.1 Generelt om formålene

Regjeringens proposisjon om statsbudsjettet til Stortinget inneholder forslag til fullmakter og pålegg til forvaltningen, mens statsregnskapet er en stortingsmelding for å informere Stortinget. Forslag til statsbudsjett, vedtatt statsbudsjett og oppfølgingen av dette gjennom statsregnskapet er en sentral del av styringen av Norge. Når man skal vurdere hvordan budsjettssystemet skal fungere best mulig som styringsverktøy, vil man måtte avveie flere hensyn. Systemet bør være fleksibelt, men samtidig forutsigbart og stabilt. Det vil si at det bør, gjennom forutsigbarhet, fremme effektivitet, men samtidig håndtere politiske beslutninger og usikkerhet. Det skal ivareta helhetshensyn som finansiell bærekraft, men også sikre den framtidige driften av enkeltområdene på statsbudsjettet. Styringen av statens samlede aktivitet og økonomiske beslutninger er sammensatt og komplisert. Samtidig har det en verdi at statsbudsjett og statsregnskap er oversiktlig og sammenlignbart, både mellom budsjett og regnskap, men også mellom statlige virksomheter og over tid.

Stortingets bevilgningsvedtak er knyttet til den enkelte utgifts- eller inntektspost under hvert kapittel. For statsbudsjettet som vedtaksdokument er det et styringsmessig valg hvor detaljert Stortinget skal gjøre sine vedtak. Detaljerte vedtak vil redusere forvaltningens fleksibilitet til å gjennomføre vedtakene. På 1990-tallet ble eksempelvis standard driftspostene «lønn og godtgjørelser» og «kjøp av varer og tjenester» i budsjettet slått sammen til en samlet driftspost under hvert budsjettkapittel/virksomhet. Budsjettets bevilgningsvedtak er derfor utformet på et mer aggregert nivå nå enn tidligere. I praksis vil det likevel være store forskjeller på detaljeringsnivå mellom ulike poster på statsbudsjettet.

I regnskapet vil det ut fra styringsformål være behov for mer detaljert informasjon enn det som er hensiktsmessig at Stortinget vedtar rammene for. Et eksempel er porteføljebevilgninger fra Stortinget som dekker flere investeringsprosjekter, mens virksomhetene for styringsformål må spesifisere hvert prosjekt i sin interne planlegging og regnskapsrapportering. Et annet eksempel er en mer detaljert standard kontoplan som rapporteres til det sentrale statsregnskapet i tillegg til Stortingets vedtak på kapittel og post, og som på en bedre måte enn tidligere gjør det mulig å sammenligne ressursbruk. Et tredje eksempel er tilleggsinformasjon som presenteres i stortingsmeldingen om statsregnskapet, der det f.eks. gis en fylldig oversikt over kontantbeholdninger og påløpte kostnader og avsetninger i nettobudsjetterte virksomheter (universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner).

4.2.2 Statsbudsjettets formål

Stortingsproposisjonen om statsbudsjettet gir en samlet oversikt over regjeringens forslag til vedtak og fullmakter, og gir dermed også mulighet til å vurdere helheten – summen av alle enkeltvedtakene. Etter at Stortinget har vedtatt statsbudsjettet, gir de enkelte vedtakene forvaltningen fullmakt til og pålegg om å bruke statens midler til bestemte formål.

Gjennom krav til informasjon og utforming av vedtak i statsbudsjettet, legges det til rette for at budsjettet skal medvirke til gode beslutninger og prioriteringer både på kort og lang sikt. Prosessen rundt statsbudsjettet og behandlingen i Stortinget bør være slik at systemet gir en beskyttelse av helheten under presset av de mange behov og særinteresser som spilles inn i budsjettprosessen, jf. omtalen av beslutningssystemet i kap. 3. Statsbudsjettet må også gi innbyggere og andre interesser innsyn i hvordan midlene prioriteres.

Det er vanlig å gruppere statsbudsjettets hovedfunksjoner i tre, en konstitusjonell, en politisk og en administrativ funksjon:

- Budsjettet har en konstitusjonell funksjon ved at det inneholder Stortingets fullmakter og pålegg til forvaltningen om å bruke bevilgningene til de fastsatte formål. Dette danner også basis for den konstitusjonelle kontroll som utføres av Riksrevisjonen på vegne av Stortinget.
- Budsjettet har en politisk funksjon ved at midlene som bevilges gjenspeiler de politiske prioriteringene som Stortinget gjør, både ved å fastsette de totale rammene for finanspolitikken og

å bestemme hvilke formål og med hvilke beløp det skal bevilges midler til, og hvordan utgiftene på statsbudsjettet skal finansieres.

- Budsjettet har en administrativ funksjon ved at bevilgningene fordeles på statens ulike virksomheter, og på denne måten fordeles ansvaret for rett bruk av statens midler. Det legger også et grunnlag for at forvaltningen bruker statens midler på en effektiv måte.

Ut fra en økonomisk tilnærming er viktige formål i tillegg at statsbudsjettet skal bidra til å sikre:

- en effektiv stabiliseringspolitikk, herunder langsiktig bærekraft i offentlige finanser
- en effektiv strukturpolitikk som legger til rette for best mulig bruk av samfunnets samlede ressurser
- en effektiv allokering av ressurser mellom ulike programområder
- en effektiv bruk av ressursene innen hvert programområde

Disse fire formålene er nærmere behandlet i kapittel 8 *Flerårig budsjettering*.

4.2.3 Statsregnskapets formål

Bevilgningskontroll og kontroll med departementenes gjennomføring av budsjettet og presentasjon av statens balanse er viktige formål med statsregnskapet. Stortingets bevilgningsreglement (jf. vedlegg 2) har bl.a. følgende krav til innhold i statsregnskapet:

- Et bevilgningsregnskap, som for hver post i budsjettet viser regnskapsførte utgifter og inntekter, overførte bevilgninger fra forrige år, samlet bevilgning og overførte bevilgninger til neste år. Statens samlede inntekter og utgifter vil gi Stortinget grunnlag for å vurdere om gjennomføringen av finanspolitikken er i tråd med det vedtatte budsjettet. Departementene skal gi Riksrevisjonen forklaringer på ikke uvesentlige avvik mellom bevilgninger og regnskap.
- Være et grunnlag for Stortingets kontroll av regjeringens forvaltning av budsjettvedtaket, for å vurdere om budsjettvedtakene er fulgt opp i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen utfører, som Stortingets kontrollorgan, slik kontroll.
- En oversikt over benyttede fullmakter.
- En oversikt over statens finansielle eiendeler og gjeld (kapitalregnskap), som viser sammenhengen med bevilgningsregnskapet.

I tillegg vil statsregnskapet bidra til flere formål, bl.a.:

- Være et verktøy for effektiv økonomistyring og utgiftskontroll, både ved oppfølging av budsjettet og som et grunnlag for å sammenligne utgifter og resultater mellom virksomheter og over tid.
- Inngå i internasjonal statistikkrapportering som Norge v/ Statistisk sentralbyrå er forpliktet til, sammen med informasjon fra andre statlige og kommunale regnskaper. Mottakere vil være Det internasjonale pengefondet (IMF), FN, OECD og EU.
- Være et regnskap til allmenn bruk (General Purpose Financial Statements), dvs. et regnskap i en standardisert form også for brukergrupper som ikke gjennom sin posisjon kan be om å få den regnskapsinformasjonen som de ønsker.

Statens omfang og kompleksitet gjør at enkelhet og transparens er viktige hensyn for utformingen av statsbudsjettet og statsregnskapet. Det må være enkelt å se hvilken pengebruk staten legger opp til og hvor mye som faktisk er brukt. Det må også være enkelt for stortingsrepresentanter og politiske partier å forstå statens finansielle situasjon, for å legge til rette for en realistisk debatt om prioriteringer.

Brukergrupper med behov for informasjon fra statsregnskapet og regnskap fra statlige virksomheter vil i tillegg være:

- Publikum generelt og media spesielt, som må ha tilgang til informasjon om statens inntekter og ressursbruk, sett i sammenheng med resultater som er oppnådd på ulike politikkområder.
- Informasjonsbrukere (akademia, finansanalytikere og internasjonale organisasjoner som IMF, OECD m.fl.) som sprer informasjon og analyser til andre brukere basert på de statlige regnskapene.
- Brukere av gebyrfinansierte tjenester som kan ha behov for informasjon om hvordan midlene er brukt. Dette kan også gjelde givere til spesielle formål innen statsforvaltningen, eksempelvis til forskning (gaveforsterkningsordningen).
- Internasjonale kredittratingbyråer som vurderer statens kredittverdighet, som har betydning for betingelsene for norske selskapers låneopptak i utlandet.

Budsjett- og regnskapssystemet i Norge blir også evaluert av internasjonale organisasjoner og private, ikke-kommersielle organisasjoner. Eksempler på slike evalueringer er:

- IMF foretar jevnlig en gjennomgang av budsjett- og regnskapssystemet i medlemslandene, med vekt på åpenhet i forvaltningen, og samler gjennomgangen i rapporten «Report on Observation of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module». Den siste gjennomgangen av Norge ble foretatt i 2009. Rapporten finner at budsjettering og regnskapsføring i Norge i all hovedsak er i tråd med IMF's retningslinjer.
- International Budget Partnership utarbeider årlig en Open Budget Survey, som er en uavhengig, internasjonal sammenligning av åpenhet, offentlig og privat deltakelse i budsjettprosessen. Undersøkelsen dekker 102 land, og Norge rangeres som nummer 4 i undersøkelsen for 2015, etter New Zealand, Sverige og Sør-Afrika.
- OECD legger bl.a. hvert annet år fram en landrapport om norsk økonomi, med bl.a. råd om økonomisk politikk. I rapporten for 2002 mente OECD at det av hensyn til åpenhet (transparency) ville være ønskelig at Norge gikk fra kontantbasert til periodisert regnskapsføring.

4.3 Dagens budsjetterings- og regnskapsprinsipper for statsforvaltningen

Bevilgningsreglementet gir bestemmelser og retningslinjer for statlig budsjettarbeid. Gjeldende reglement, basert på St.prp. nr. 48 (2004–2005), trådte i kraft i 2006. Det er også utarbeidet en veileder for statlig budsjettarbeid basert på det nye reglementet og på regelverk som er fastsatt med hjemmel i reglementet. Finansdepartementet ga ut en oppdatert utgave av veilederen i mars 2014, og for mer detaljert informasjon og tolkning av bestemmelsene vises det til denne.

Regjeringen skal innen seks dager etter at Stortinget åpner om høsten legge fram forslag til statsbudsjett for Stortinget. Etter Stortingets forretningsorden skal Stortinget vedta budsjettet innen 15. desember.

Dagens budsjettretningslinjer bygger på enkle hovedprinsipper og bruk av utvidede fullmakter for å oppnå tilstrekkelig fleksibilitet. Systemet vektlegger effektivitet i statlig forvaltning gjennom rammestyring og delegering. Hvert budsjettkapittel inneholder poster som gjelder samme formål. I budsjettet skal det redegjøres for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene, og de resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives. Bevilgninger på statsbudsjettet er i hovedsak

basert på kontantstrømmer. Dette følger av at kontantprinsippet er et hovedprinsipp i bevilgningsreglementet, bl.a. ut fra hensynet til makroøkonomisk styring. Enkelhet og mulighet for kontroll er vektlagt. Nedenfor gjennomgås prinsipper, inndelingen i kapitler og poster, fullmakter og tilpasninger av prinsippene.

Ettårsprinsippet

Bevilgningsreglementet § 3 første ledd slår fast at budsjetterminen er ett år og at den følger kalenderåret (ettårsprinsippet). Ettårsprinsippet er sterkt knyttet til Grunnloven § 75, som slår fast at skatter og avgifter skal fastsettes for ett år av gangen. Med mindre det foreligger spesifikke vedtak om unntak, for eksempel om overførbarhet, innebærer ettårsprinsippet at bevilgninger som ikke er brukt innen utløpet av budsjettåret, faller bort. Dersom det gjennom året trengs større beløp enn opprinnelig bevilget av Stortinget, eller det foreslås midler til nye formål, må det legges fram forslag om tilleggsbevilgninger for Stortinget i alle vesentlige saker.¹

Fullstendighetsprinsippet

Fullstendighetsprinsippet (bevilgningsreglementet § 3 andre ledd) innebærer at budsjettet skal inneholde alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak.² Stortinget kan likevel bestemme at en statlig virksomhet organiseres slik at virksomhetens utgifter og inntekter helt eller delvis ikke skal bevilges av Stortinget. Da faller disse utenfor statsbudsjettet. Det gjelder blant annet for statlige selskaper organisert som selvstendige rettssubjekter, slik som statlige aksjeselskaper, statsforetak, helseforetak og særlovselskaper av ulik art. Bare utbetalinger og innbetalinger mellom disse selskapene og statskassen bevilges over statsbudsjettet og føres i statsregnskapet. Dette gjelder for eksempel kapitalinnskudd fra staten og innbetaling av utbytte fra selskaper til staten.

¹ Kongen i statsråd og Finansdepartementet har delegert myndighet til å avgjør mindre saker som ikke har prinsipiell karakter.

² Fullstendighetsprinsippet i denne sammenhengen må forstås som fullstendighet i budsjetteringen av inn- og utbetalinger i den kommende budsjettermin. Det retter seg derfor ikke inn mot oppføringen av eiendeler og gjeld i kapitalregnskapet (balansen), ut over de kontantstrømmer (låneposter) som i inneværende periode medfører endringer i statens eiendeler eller gjeld.

En viktig del av fullstendighetsprinsippet er at bevilgningen skal være basert på *realistiske anslag* over inntekter og utgifter. For utgiftspostene innebærer kravet til realistisk budsjettering at alle utgifter tas med som det etter beste skjønn antas det vil være behov for med det forutsatte aktivitetsnivået. Det skal heller ikke føres opp større beløp enn nødvendig i årets budsjett. Dette gjelder også for bevilgninger som kan overføres til neste budsjettår. Men det kan framlegges forslag til en ramme for et prosjekt som gjelder flere år.

Kontantprinsippet³

I henhold til bevilgningsreglementet § 3 tredje ledd skal utgifter og inntekter tas med i statsbudsjettet for det året de antas å bli kontant betalt. Kombinasjonen av ettårsprinsippet og kontantprinsippet fører til at utbetalingene må skje innen utgangen av året dersom statlige virksomheter skal benytte bevilgningen for det året. Det er ikke tilstrekkelig at oppdraget er sendt til banken. Det skal være belastet. Det er ikke adgang til å forsere normale utbetalingsrutiner ved årsskiftet, slik at betalinger som forfaller etter årsskiftet blir betalt og bokført som utgift i inneværende års regnskap, for på den måten å unngå at en restbevilgning faller bort.⁴

Bruttoprinsippet

Bevilgningsreglementet § 3 fjerde ledd angir at utgifter og inntekter føres opp i budsjettet med bruttobeløp. Dette prinsippet innebærer at Stortinget bevilger utgifter og inntekter hver for seg, selv om de gjelder for samme virksomhet. Bruttoprinsippet innebærer at en utgiftsbevilgning ordinært kan disponeres fullt ut, uavhengig av om inntektene avviker fra virksomhetens inntektskapittel i budsjettet. En konsekvens av bruttoprinsippet er på den andre siden at det som utgangspunkt ikke er tillatt å overskride en utgiftsbevilgning selv om inntektene blir større enn budsjettert. Noen virksomheter er i sin helhet forutsatt finansiert ved sine egne inntekter. Da vil størrelsen på de for-

³ Det er gjort enkelte tilpasninger og unntak i bruken av kontantprinsippet for spesifikke områder. Slike unntak er omtalt nedenfor under avsnittet Andre tilpasninger og unntak fra kontantprinsippet.

⁴ Fra R-10/2014 årlig rundskriv om årsavslutning «Finansdepartementet vil presisere at fakturaer som mottas mot årets slutt og som forfaller til betaling over nyttår, skal registreres på vanlig måte i virksomhetens systemer. Slike fakturaer skal etter kontantprinsippet ikke inngå i regnskapsrapporten til statsregnskapet for årets regnskap.»

Tabell 4.1 Inntekts- og utgiftsavdelinger i statsbudsjettet

Avdeling	Utgifter	Inntekter
1	Statens egne driftsutgifter	Salg av varer og tjenester
2	Nybygg og anlegg mv.	Inntekter i forbindelse med nybygg og anlegg mv.
3	Overføringer til andre	Overføringer fra andre
4	Utlån, statsgjeld mv.	Tilbakebetalinger mv.

ventede inntektene være bestemmende for utgiftsbevilgningen.

Inndelingen i kapitler og poster i statsbudsjettet og statsregnskapet

Bevilgningene i statsbudsjettet er spesifisert på kapitler og poster. Etter bevilgningsreglementet § 4 skal hvert kapittel inneholde én eller flere utgifts- eller inntektsposter som gjelder samme formål. Bestemmelsen forutsetter videre at bevilgningene under ett kapittel så langt mulig bare bør disponeres av en virksomhet eller en likeartet gruppe av virksomheter. Mange formål vil kunne inndeles i undergrupper eller delmål. En virksomhet kan også omfatte flere formål. Etter bevilgningsreglementet § 5 knyttes bevilgningsvedtaket til hver enkelt post. Vedtaket er bindende for beløpet på den enkelte post, med mindre stikkord fra Stortinget tilsier noe annet. Det vil derfor være et viktig styringsmessig valg hvor detaljert kapitelinndelingen skal være. Stortingets vedtak gjelder for det enkelte kapittel og tilhørende poster. Mer omfattende kapitler som gjelder flere tiltak og flere ensartede etater gir forvaltningen større muligheter til å omrokere midlene mellom tiltak innen et formål. Snevre og detaljerte inndelinger i kapitler gir stramme føringer fra Stortinget i gjennomføringen av tiltakene. Omfanget av en budsjettpost er dermed et viktig styringsmessig uttrykk for delingen av myndighet mellom Storting og forvaltning. Med kapittel- og poststrukturen bestemmer Stortinget hvilke tiltak forvaltningen kan se i sammenheng ved fordelingen av de midlene som er bevilget. Det vil imidlertid også ligge føringer på bruken av midlene i omtalen av budsjettforslagene, som begrenser forvaltningens disposisjonsmuligheter.

Postene under hvert kapittel er inndelt i avdelinger, jf. tabell 4.1.

Stortingets vedtak på postnivå i budsjettet hindrer for eksempel at statlige virksomheter kan overføre midler fra investeringsposter og overføringsposter til driftsbudsjettet. Ved at de ordinære

driftsutgiftene bevilges samlet på en post har virksomhetene frihet til å disponere midlene slik de finner det hensiktsmessig. Ved behov kan særskilte driftsutgifter øremerket til spesielle formål spesifiseres på egen budsjettpost.

Virksomhetene vil i sin interne økonomistyring og sine virksomhetsregnskaper ha behov for en mer detaljert spesifisering av utgiftene og inntekter enn det som framgår av statsbudsjettet og statsregnskapet. På denne bakgrunn har Finansdepartementet utarbeidet en mer spesifisert standard kontoplan for virksomhetene. Fra 2014 er det obligatorisk for alle statlige virksomheter å benytte denne i bokføringen i sine regnskaper og rapporter til det sentrale statsregnskapet. Ikke minst var ønsket om sammenlignbarhet og transparenss sentrale hensyn bak dette kravet.

Fullmakter til å fravike hovedprinsippene for budsjett og regnskap

I enkelte tilfeller er det hensiktsmessig med mer fleksibilitet enn hovedprinsippene tilsier, for å kunne bruke bevilgningene i tråd med intensjonene og på en effektiv måte. Ved behov kan derfor prinsippene for budsjettering og regnskapsføring fravikes, men da bare etter fullmakt fra Stortinget, Kongen i statsråd eller ved delegert fullmakt til Finansdepartementet.

I bevilgningsreglementet § 5 fastsettes retningslinjer for bruk av såkalte stikkordsfullmakter gitt av Stortinget. Disse fullmaktene framgår av stikkord knyttet til den enkelte bevilgning eller gjennom egne såkalte romertallsvedtak. Stikkordet «overslagsbevilgning» gir hjemmel til å overskride en bevilgning mot etterfølgende framlegg for Stortinget. Denne brukes ved bevilgninger der utgiftsbehovet i realiteten følger av et regelverk fastsatt av Stortinget. Stikkordet «kan nyttes under» gir hjemmel til å overskride den bevilgningen stikkordet henviser til, mot tilsvarende innsparing under bevilgningen stikkordet er knyttet til. Stikkordet «kan overføres» gir hjemmel til å overføre ubrukt bevilgning til de to påfølgende år.

Stikkordet kan tilføyes der utbetalingstakten er usikker, for eksempel ved bevilgninger til særskilte tiltak og investeringer i bygg, anlegg og materiell.

Stortingets fullmakter til å pådra utgifter utover bevilget beløp

Alle utbetalinger av statsmidler må som hovedregel ha hjemmel i et bevilgningsvedtak fattet av Stortinget.⁵ Dersom det er nødvendig å gjøre avtaler som forplikter staten til framtidige utbetalinger før det er gitt bevilgning, må det innhentes særlige fullmakter fra Stortinget. § 6 i bevilgningsreglementet fastsetter hvordan forpliktelser i framtidige budsjettår reguleres. Fullmakter til å pådra staten forpliktelser utover gitte bevilgninger gjelder blant annet tilsagnsfullmakter (tilsagn om framtidig støtte) og bestillingsfullmakter (bestilling av varer og tjenester for framtidig levering). Også fullmakter til å gi garanti (garantifullmakter) kommer i denne kategorien. I forbindelse med bygge- og anlegginvesteringer kan det, i forbindelse med at det vedtas oppstartsbevilgning til prosjektet, gis en fullmakt som grunnlag for å inngå kontrakter mv. innenfor kostnadsrammen for prosjektet.

Fullmakter delegert til Kongen i statsråd og Finansdepartementet

Kongen i statsråd, eventuelt ved delegering til Finansdepartementet, kan pådra staten utgifter uten bevilgning, selv om hovedregelen er at større bevilgningsbehov som oppstår i løpet av budsjettåret, skal godkjennes av Stortinget gjennom en tilleggsbevilgning. Kongen i statsråd har delegert til Finansdepartementet en rett til å samtykke i mindre overskridelser som ikke er av prinsipiell karakter. Det kan gjelde økte driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter, økte investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparinger på driftsbudsjettet og økte driftsbevilgninger med inntil 5 prosent til investeringsformål, mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår. Samtidig er det gjort et unntak fra ettårsprinsippet for ubrukte driftsbevilgninger, ved at 5 prosent av årets bevilgning kan overføres til påfølgende budsjettår.

⁵ Kongen i statsråd og Finansdepartementet har delegert myndighet til å avgjøre mindre saker som ikke har prinsipiell karakter.

Nettoførte bevilgninger

Beløpene gitt i vedtatt budsjett er bindende for statlige virksomheter. For enkelte virksomheter der det ikke er hensiktsmessig at Stortinget vedtar inntekter og utgifter hver for seg på bruttobasis, har en funnet det hensiktsmessig å føre opp nettobevilgninger i budsjett og regnskap. Dels gjelder dette statens forretningsdrift, inkludert petroleumsvirksomheten, der bevilgningen gjelder netto driftsresultat. En del virksomheter med betydelige egne inntekter er også nettobudsjetterte. Det gjelder forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, som universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner. I henhold til delegert fullmakt har Finansdepartementet også fastsatt regler om nettobudsjettering ved utskifting av utstyr.

Tilpasninger og unntak fra kontantprinsippet

Det er gjort enkelte unntak fra og tilpasninger i bruken av kontantprinsippet, som er hovedprinsippet i statsbudsjettet og statsregnskapet. Dette gjelder på områder der det er vurdert som hensiktsmessig å avvike fra verdien på transaksjonstidspunktet (historisk kost) i kapitalregnskapet eller for å vise opptjente inntekter og påløpte forpliktelser gjennom budsjettåret, selv om disse kommer til betaling eller realisering i etterfølgende år. Felles for de fleste av disse tilpasningene er at de har elementer av periodiseringsprinsippet i seg. Flere av tilpasningene er også begrunnet ved at budsjettvedtak ikke bør kunne fattes uten kostnadmessig konsekvens i bevilgningsåret dersom det må påregnes at vedtakene vil gi kostnadmessig effekt (tap) i senere år:

- For å dekke framtidige forventede tap i visse ordninger⁶ settes det av midler i tapsfond. Det kan settes av tapsfond for utlån som forventes å måtte avskrives som tapt og garantier som forventes å måtte innfris helt eller delvis.
- Støtte til studenter utbetales som lån fra Statens lånekasse for utdanning før og under semesteret. Når studenten tar eksamen, omgjøres deler av lånet til stipend. Andelen av lån som forventes å bli omgjort til stipender, blir avsatt i et fond (Konverteringsfondet).

⁶ Eksempler på slike avsetninger gjelder ulike ordninger under Innovasjon Norge (tapsfond såkornfond, innovasjonslån, investeringsfond Øst-Europa) og garantiordninger til utviklingsland under GIEK.

- Renteinntekter gjennom statsbankene budsjetteres og regnskapsføres ut fra opptjente renter i kalenderåret.
- Ved salg (utstedelse) av statsobligasjoner til underkurs føres underkursen i balansen og avskrives lineært som renteutgift, med et årlig beløp fram til innløsnings tidspunktet.
- Bevilgningsreglementet har en særregel for statens forvaltningsbedrifter og statens direkte engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) om at netto driftsresultat skal føres opp til bevilgning. Driftsresultatet skal inneholde avskrivninger på investeringer og renter på statens kapital.
- Virksomhetenes mellomværende med statskassen som viser avvik mellom kontantstrøm og regnskapsførte ut- og innbetalinger, jf. omtale i avsnitt 9.5.3.
- Statens pensjonsfond inngår i statsregnskapet ved at fondets verdi føres opp til virkelig verdi i kapitalregnskapet. Verdiendringer reguleres direkte mot statens egenkapital (konto for forskyvning i balansen). Regnskapene for Statens pensjonsfond (SPU og SPN) føres etter periodiseringsprinsippet (IFRS) i egne fondsregnskap.

Bevilgningsregnskap og kapitalregnskap

Etter bevilgningsreglementet § 13 skal statsregnskapet inneholde et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap. Bevilgningsregnskapet viser regnskap mot bevilgning. Kapitalregnskapet viser en balanse, med statens finansielle eiendeler og gjeld, og viser sammenhengen med bevilgningsregnskapet. Kapitalregnskapet berører primært poster som er inntekts- og utgiftsført i avdeling 4 i bevilgningsregnskapet.

Innenfor rammene av disse prinsippene og tilhørende justeringer, skal departementene og statlige virksomheter rapportere til det sentrale statsregnskapet. Virksomhetene har i dag anledning til å føre sine egne regnskaper (dvs. virksomhetsregnskapet) etter periodiseringsprinsippet⁷, men rapportering av bevilgningsregnskapet til det sentrale statsregnskapet skal skje etter kontantprinsippet. En nærmere presentasjon og drøfting av regnskap på virksomhetsnivået i staten er gitt i

⁷ SRS skal fra 2016 benyttes for de som velger å bruke periodiseringsprinsippet.

kapittel 9, hvor det foreslås å innføre krav om periodiserte virksomhetsregnskaper.

Statsbudsjettet og statsregnskapet viser de enkelte inntekts- og utgiftsposter og statsforvaltningens samlede inntekter og utgifter. Enkelte forhold bidrar imidlertid til at statsregnskapet ikke kan betraktes som et konsolidert regnskap for staten:

- Statlige virksomheter med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter)⁸ mottar nettotilskudd over statsbudsjettet. I slike tilfeller vil det kun være statens *nettotilskudd* til virksomhetene som føres som utgift i bevilgningsregnskapet.
- Statlige virksomheter organisert i egne selskaper utenfor statsbudsjettet (f.eks. helseforetakene) mottar nettobevilgninger som generelle tilskudd til virksomhetene. Selskapsmodellen (for selskaper som utfører forvaltningsoppgaver og som i hovedsak er finansiert over statsbudsjettet) medfører at periodiseringsprinsippet er lagt til grunn for deres regnskaper. Statens *nettotilskudd* til virksomhetene føres som utgift i bevilgningsregnskapet. Statens lån og driftskreditter til helseforetakene bevilges og inngår i bevilgningsregnskapet og i kapitalregnskapet.
- Statlig eide foretak som er skilt ut fra staten i egne selskaper, og som ikke mottar noen form for tilskudd over statsbudsjettet, følger normalt regnskapsloven (periodiseringsprinsippet), og er helt eller delvis (kontrollerende) eid av staten. Slike eierposter inngår i statens kapitalregnskap til historisk kostpris. Det foretas ikke noen form for konsolidering av regnskapet inn i statsregnskapet.⁹ Eventuelt utbytte inntektsføres i bevilgningsregnskapet når det mottas.
- Enkelte statsinterne transaksjoner øker både utgifts- og inntektssiden i statsbudsjettet og statsregnskapet. Et eksempel er redningshelikoptertjenesten, som budsjetteres under Justis- og beredskapsdepartementet. Forsvaret, som leverer tjenesten, budsjetterer både inntekten som mottas fra Justis- og beredskapsdepartementet og utgiften ved utføring av tjenesten.

⁸ Dette omfatter blant annet hele universitet- og høyskolesektoren og en rekke statlige forskningsinstitutter.

⁹ Eksempel på slike selskaper kan være NRK, Statoil ASA, Telenor ASA, Statkraft SF og Posten Norge AS. For eierskap i børsnoterte selskap gis det i statsregnskapet noteinformasjon om verdien av aksjeposten per 31.12.

4.4 Om periodisering og periodisert statsregnskap

4.4.1 Innledning

I flere land som har valgt å benytte periodiseringsprinsippet i sin regnskapsføring er regnskapsstandardene fra privat sektor eller International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) lagt til grunn helt eller delvis. IPSAS-rammeverket forvaltes av International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB), som ble etablert i 1997. Det er utarbeidet 38 standarder for føring av periodiserte regnskaper i offentlig forvaltning.

Ved utarbeidelse av et periodisert statsregnskap legges det vekt på å få fram en mest mulig fullstendig balanse, det vil si en oversikt over eiendeler, gjeld/forpliktelser og egenkapital. Overskudd/underskudd i resultatregnskapet føres mot egenkapitalen. Avskrivninger på anleggsmidler er med i resultatregnskapet og gir et uttrykk for slit og elde på slike eiendeler. Et periodisert regnskap vil gi oversikt over den finansielle stillingen (balanse), periodisert resultatregnskap, kontantstrømoppstilling, oversikt over endringer i egenkapitalen og noter til regnskapet.

Periodiseringsprinsippet kjennetegnes generelt ved at inntekter og utgifter regnskapsføres i den perioden inntektene opptjenes og kostnadene påløper. Dette skiller seg fra kontantprinsippet, der utgifter og inntekter regnskapsføres i den perioden betalingen skjer. Ved periodiseringsprinsippet er det tidspunktet for *pådratt forpliktelse, forbruk og opptjening* som bestemmer regnskapsperiode. Se tabell 4.2 for forskjeller mellom periodisert og kontantbasert regnskap.

4.4.2 Regnskapsføring av inntekter og utgifter

Dagens statsregnskap viser i hovedsak kontante innbetalinger og utbetalinger. Et periodisert statsregnskap vil innebære at driftsinntekter regnskapsføres ved leveransen av tjenesten og driftsutgifter regnskapsføres ved forbruk (i praksis for små utgiftsposter ved leveransen av varen eller tjenesten). Kostnader som er påløpt, for eksempel overtid og feriepenger til ansatte, føres når de oppstår og ikke ved utbetaling. Prinsippet krever at man har regnskapsmessig oversikt over når en ressurs er forbrukt, og etablerer rutiner for fordeling av kostnader mellom perioder. Varebeholdninger vil ikke regnes som kostnad før varene er forbrukt. Påløpte forpliktelser skal regnskapsføres i den periode de oppstår eller blir kjent. En

viktig egenskap ved et periodisert regnskap er at ressursbruk skal registreres uavhengig av betalingen. Forskyvning av betaling før eller etter årsskiftet vil for eksempel ikke ha innvirkning på kostnadsføringen.

Skatter og avgifter (og overføringer uten tilstrekkelig gjenytelser, såkalte ensidige transaksjoner), skal føres når det skattbare forholdet oppstår, ikke når skatten innbetales.

4.4.3 Behandling av realkapital

Etter kontantprinsippet utgiftsføres en investering i sin helhet når den blir betalt, selv om den har mange års levetid. Årsregnskapet viser dermed ikke den årlige kostnaden eller forbruket av realkapital. Et statsregnskap etter kontantprinsippet innebærer at realkapital ikke balanseføres i kapitalregnskapet. I et periodisert regnskap føres investeringer i realkapital som anleggsmidler i balansen, og avskrives over investeringens levetid. Slike investeringer deles normalt inn i varige driftsmidler (for eksempel bygninger, maskiner, transportmidler) og immaterielle eiendeler (for eksempel programvare, forskning/utvikling). En investering i et nytt bygg skal eksempelvis føres som en eiendel i balansen. I resultatregnskapet føres det deretter avskrivninger som skal gi et uttrykk for den periodevise kostnaden ved bruk av eiendelen, basert på forventet økonomisk levetid. Et bygg kan f.eks. avskrives lineært over 40 år, og da blir avskrivningen 2,5 pst. av anskaffelsesprisen.

Det norske statsregnskapets kapitalregnskap viser primært finansielle eiendeler og gjeld. Dette berører poster som er inntekts- og utgiftsført som finansielle transaksjoner (avdeling 4) i bevilgningsregnskapet. Stortinget har i bevilgningsreglementet fastsatt enkelte unntak fra kontantprinsippet, slik at investeringer og avskrivninger av realkapital i forvaltningsbedriftene (for eksempel Statsbygg) inngår i statsbudsjettet og balanseføres i kapitalregnskapet. Videre er det bestemt at Statens pensjonsfond skal føres til virkelig verdi i kapitalregnskapet.

4.4.4 Behandling av pensjonsforpliktelser

Statlige virksomheter er i stor grad arbeidsintensive virksomheter. I tillegg til ordinær lønn, feriepenger og sosiale ytelser utgjør de statsansattes pensjonsrettigheter et sentralt kostnadselement. I dagens system håndteres pensjoner ut fra en «pay as you go»-tilnærming på sentralt statlig nivå i de årlige statsbudsjettene. Pensjonsforpliktelsen

Tabell 4.2 Forskjeller mellom et periodisert og kontantbasert regnskap

Regnskapsposter	Periodisert regnskap i henhold til IPSAS	Kontantregnskap
Resultatføring / løpende drift	Inntekter / kostnader resultatføres i den perioden disse er opptjent eller påløper. Tidsrommet for forbruket bestemmer regnskapsperiode, ikke betalingstidspunktet.	Inntekter / utgifter resultatføres på tidspunktet for inn- eller utbetalingen.
Balansen	Inneholder realkapital (f.eks. bygninger, veier, maskiner, utstyr, programvare og rettigheter), samt gjeld og forpliktelser, som f.eks. pensjonsforpliktelser og miljøforpliktelser. Omfatter også finansielle fordringer. Balansen inkluderer poster, som f.eks. leverandørgjeld, kundefordringer, påløpte kostnader og forskuddsbetalinger.	Kapitalregnskapet (statens balanse-regnskap) viser i hovedsak statens finansielle eiendeler og gjeld. Dette omfatter kontantbeholdninger og låne-transaksjoner i avdeling 4 (utlån, statsgjeld, tilbakebetalinger mv), herunder aksjer og eierposter i statsforetak mv, samt beholdninger i ulike fond. Fast kapital (herunder realkapital) i forvaltningsbedriftene framkommer i kapitalregnskapet.
Investeringer i anleggs- midler (realkapital m.m.)	Balanseføres på investeringstidspunktet. Bruk av anleggsmiddelet kostnadsføres som avskrivninger over forventet økonomisk levetid.	Balanseføres ikke, men føres som utgift på investeringstidspunktet. <i>Unntak:</i> Bevilgningsreglementet har enkelte særregler for statens forvaltningsbedrifter. ¹
Finansielle eiendeler og gjeld	Føres til virkelig verdi om observerbar, ellers historisk kost.	Prisen på transaksjonstidspunktet (historisk kost). Statens pensjonsfond føres opp til virkelig verdi.
Pensjonskostnader	Pensjonskostnad for inneværende periode resultatføres, og beregnet pensjonsforpliktelse balanseføres.	Pensjonspremie føres som utgift når ev. premie betales (på virksomhetsnivå). Ingen balanseføring av pensjonsforpliktelser.
Overføringer til/fra private, tilskudd, og skatter og avgifter	Tilskudd til private kan tas med i den perioden de blir kontant betalt. Skatter og avgifter periodiseres.	Både tilskudd til private og skatter og avgifter tas med i den perioden de blir kontant betalt.

¹ Ref. bevilgningsreglementet §7. Statens forvaltningsbedrifter (for eksempel Statsbygg) utgiftsfører investeringer i bevilgningsregnskapet, men skal også føre «bokførte kapitalgjensstander» opp i kapitalregnskapet (balansen) til historisk anskaffelsespris. Statens egenkapital (konto for forskyvning i balansen) fungerer som motkonto for denne aktiveringen. Videre skal bevilgningsregnskapet inneholde lineære avskrivninger iht. en antatt levetid for hver enkelt kapitalgjenstand. Avskrivningene framkommer imidlertid resultatnøytalt i bevilgningsregnskapet, da de i tillegg til å føres som en utgift i driftsresultatet til virksomheten også føres med motpost på inntektssiden av statsregnskapet. På samme måte blir renter på statens kapital i forvaltningsbedriftene ført som utgift i driftsresultatet med motpost på inntektssiden av statsregnskapet.

gjennom Statens pensjonskasse (SPK) er ikke fondert. Pensjonsforpliktelser estimeres årlig av SPK og gis som tilleggsinformasjon i tilknytning til de årlige budsjetter. Det varierer om statlige forvaltningsorganer betaler pensjonspremie til SPK. For de premiebetalende forvaltningsorganene vil SPK beregne pensjonspremien basert på økonomiske og actuarielle forutsetninger.¹⁰

I et periodisert statsregnskap vil kostnader og forpliktelser knyttet til pensjoner inngå, slik at

kostnadene ved arbeidsinnsatsen framkommer mer fullstendig og uavhengig av hvilket tidspunkt de ulike kostnadselementer utbetales. Pensjonene i statsforvaltningen er ytelsesbaserte og er dekket gjennom medlemskap i SPK. At ordningen er

¹⁰ SPK benytter tre ulike modeller for oppfølging av premiebetalende virksomheter: premiesats uten forsikringsteknisk oppgjør, premiesats med forsikringsteknisk oppgjør og hendelsesbasert premieberegning.

ytelsesbasert innebærer en usikkerhet om størrelsen på den framtidige forpliktelsen. Endringer i økonomiske og aktuarielle forutsetninger kan gi store utslag. De statlige eide helseforetakene følger regnskapsloven og behandler pensjonsforpliktelsene i tråd med et periodisert prinsipp, ved at det gjøres avsetninger i regnskapet for pensjonsforpliktelsen på bakgrunn av aktuarberegnete framtidige pensjonsutbetalinger. Norske kommuner benytter også en form for periodisert regnskapsprinsipp når det gjelder pensjonsforpliktelser.

Anvendelse av periodiseringsprinsippet ville bety at staten måtte regnskapsføre pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader når de påløper. En viktig beslutning vil være om forpliktelsene og pensjonskostnadene skal følges opp på sentralt nivå i SPK eller om dette også skal fordeles ut på virksomhetene.

I dag belyses statens pensjonsforpliktelser i de årlige stats- og nasjonalbudsjettene. I nasjonalbudsjettet vil utviklingen i pensjonsutgiftene i folketrygden inngå i omtalen av de langsiktige utfordringene for finanspolitikken. I statsbudsjettet framskrives utgiftene til pensjoner både i SPK og folketrygden for de neste tre år, på grunnlag av forventninger om utbetalingene forutsatt uendret regelverk og forventet demografisk utvikling.

4.4.5 Overføringer til private og kommuner

Overføringer til private omfatter bl.a. barnetrygd, arbeidsledighetstrygd og ulike former for tilskudd. Etter kontantprinsippet føres slike overføringer i dag i den perioden de utbetales.

Etter dagens IPSAS vil de fleste norske overføringsordningene til kommuner og private også bli ført etter kontantprinsippet.¹¹

For overføringer der det oppstår en framtidig forpliktelse, vil imidlertid kostnadene etter IPSAS bli ført når kostnadene påløper og ikke når forpliktelsene blir betalt. Som et eksempel vil kostnadene ved å innfri en garanti føres når det er sannsynlig at garantien må innfris, og ikke ved selve innfrielsen.

Etter dagens regnskapsføring i Norge brukes bevilgninger til tapsfond på enkelte områder for framtidige tap, for å periodisere kostnadene og vise forventet kostnad når tilsagn og garantier gis.

4.4.6 Vurdering av realkapital i åpningsbalansen

Verdien av eiendeler, særlig realkapital som bygninger, veier, kaianlegg osv., er viktige elementer i et periodisert regnskap. Det krever en rekke avklaringer utover det som framgår av et kontantbasert regnskap. I henhold til IPSAS nr. 17 skal alle anleggsmidler (realkapital) oppføres til virkelig verdi ved utarbeidelse av åpningsbalansen, dvs. første gangs etablering av balansen. Deretter kan virksomhetene velge om anleggsmidler skal vises i balansen til avskrevet beløp eller avskrevet verdiregulert beløp. Det må være samme metode for samme type av anleggsmidler.

I kapittel 9 drøftes virksomhetsregnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS) i Norge. Ved første gangs implementering av SRS skal gjenanskaffelsesverdi eller virkelig verdi legges til grunn ved oppføring av varige driftsmidler og immaterielle eiendeler i åpningsbalansen.¹² Ved senere tilgang av nye varige driftsmidler legges anskaffelseskost til grunn (historisk kost). Dette samsvarer med etablert norsk regnskapslovgivning for mellomstore virksomheter. Ved etableringen av de statlige regnskapsstandardene ble det anbefalt å begrense valgmulighetene som i utgangspunktet fantes i de internasjonale standardene, slik at man fikk en mer ensartet praksis internt i statsforvaltningen. Informasjonen fra virksomhetsregnskapene vil kunne anvendes også på et samlet statlig nivå.

4.4.7 Finansielle eiendeler og forpliktelser

Mange finansielle eiendeler og forpliktelser skal i et periodisert regnskap regnskapsføres til virkelig verdi dersom denne kan anslås uten store problemer. Urealiserte gevinster og tap skal framkomme av resultatregnskapet. I et kontantregnskap vil bare resultatene for de poster hvor det har skjedd en kontantransaksjon (inkludert realisasjon av gevinst og tap) framkomme.

Statens pensjonsfond utgjør den langt vesentligste finansielle eiendelen i det norske statsregnskapet. Statens pensjonsfond blir regnskapsført til virkelig verdi i kapitalregnskapet, jf. omtale i avsnitt 4.3. Verdiendringer i fondet (realiserte og urealiserte) føres imidlertid ikke over bevilgningsregnskapet (resultatregnskapet), men regu-

¹¹ Det arbeides med en ny standard for regnskapsføring av overføringer. Den er ventet fra IPSASB i 2017.

¹² Nasjonaleiendommer og kulturminner skal som hovedregel ikke balanseføres på virksomhetsnivået etter SRS. Hvis disse benyttes som driftsmidler i virksomheten skal disse balanseføres og verdsettes til bruksverdi, uten hensyn til eiendelenes kulturelle, miljømessige eller historiske verdi.

leres direkte mot statens «egenkapital» (konto for forskyvning i balansen).

4.4.8 Renter

Renter føres etter påløpt verdi i et periodisert regnskap. Renteinntekter og rentekostnader skal regnskapsføres for den periode (året) de gjelder, ikke når de blir betalt til konto (kontantprinsippet).

Det framgår av avsnitt 4.3 at det er gjort tilpasning i statsbudsjettet og statsregnskapet for håndtering av opptjente renter i statsbankene tilsvarende periodiseringsprinsippet, og for over/underkurs knyttet til statsobligasjoner.

4.5 Utviklingen i statlig budsjetterings- og regnskapspraksis internasjonalt og i Norge

4.5.1 Oversikt over budsjetterings- og regnskapsprinsipper innen OECD-området

Historisk har man internasjonalt i offentlig forvaltning normalt hatt regnskaper som baserer seg på kontantprinsippet. Fra rundt 1990 har det skjedd en utvikling der land tok i bruk periodiserte regnskaper, i tillegg til et kontantbasert budsjett. Det har ikke vært en tilsvarende utvikling på budsjett-siden.

OECD gjennomfører årlig en undersøkelse om valg av budsjetterings- og regnskapsprinsipper i OECD-landene. Undersøkelsen omfatter 38 land.

Av de 38 landene oppgir 28 land at de bruker kontantprinsippet for statsbudsjettet, mens 10 land oppgir å ha et periodisert statsbudsjett. For statsregnskapet er bildet motsatt, ved at 25 land opplyser at de har et periodisert statsregnskap sammen med en kontantstrømoppstilling, mens 13 land opplyser om at de har et statsregnskap kun etter kontantprinsippet.

Det er ulike grunner til at mange land har valgt å beholde kontantprinsippet for budsjettet. Noen land, bl.a. Storbritannia og Australia¹³, har begge innført periodiseringsprinsippet for budsjettet, men har senere gått tilbake til kontantbaserte bevilgninger/tilsagn innenfor rammen av et periodisert regnskap og budsjett. Av de ti landene som har innført periodiseringsprinsippet for budsjettet har de fleste valgt å operere med avvik fra periodiseringsprinsippet på enkelte områder. Det

gjelder statsansattes pensjoner, der Østerrike, Belgia, Danmark og Sveits benytter kontantprinsippet. For kapitalisering og avskrivninger av realkapital har Australia, Chile og Island valgt å fra-vike periodiseringsprinsippet. Danmark har valgt å ikke periodisere investeringer i infrastruktur som veier og jernbane, men bruker periodiseringsprinsippet for andre driftsmidler.

Blant de 25 landene som ifølge OECDs undersøkelse har valgt å legge til grunn periodiseringsprinsippet for statsregnskapet, er det flere som har valgt å avvike fra full periodisering, blant annet ved at statsansattes pensjoner ikke er periodisert og ved at investeringer er ført etter kontantbetaling. For statsansattes pensjoner gjelder dette Østerrike, Belgia, Tsjekkia, Danmark, Frankrike, Litauen, Slovakia og Sveits.

Dette tyder på at periodisering på regnskapssiden er mindre problemfylt enn for statsbudsjett, samtidig som det er stor variasjon mellom land i hvordan periodisering praktiseres. Andre land, som Norge, har kontantbasert budsjett, men med noen tilpasninger i retning periodisering. I praksis er det ikke nødvendigvis så stor forskjell på slike mellomløsninger. Etter finanskrisen fra 2008 er det uansett et sterkere fokus på kontroll med statskassen og kontantstrømmene, herunder budsjettbalanse basert på kontantprinsippet.

¹³ Department for Finance and Deregulation; Is less More? Towards Better Commonwealth Performance, Australian Government, Canberra 2012:

«Appropriations and cash

Under accrual annual appropriations, parliamentary authorisation for expenditure is intended to recognize the total accrued costs incurred by agencies, and allow them to carry forward annual appropriations, for example in respect of employee entitlements.

As part of the government's response to the Murray Review, the 2010-11 Budget implemented a net cash framework. Under this approach, the range of expenses being funded in the year they were incurred was reduced and future appropriations are only provided for these items when cash payments are expected to be made. This returns at least a part of the annual appropriation framework to the relative simplicity of appropriating on an «as needed» basis.

Cash appropriations, based on the net annual cash requirement of the entity, would simplify appropriations. They could be structured to have no impact on accrual accounting and financial reporting by appropriating against an entity's cash flow statement. This would also facilitate a clear read between appropriations and annual financial statements.

Moving to cash appropriations should not reduce motivation for agencies to manage all of their resources as opposed to end of year cash balances, as budgets and financial statements would still be prepared on an accrual basis.»

4.5.2 Budsjettreformene i Australia, New Zealand og Storbritannia

Australia, New Zealand og Storbritannia gjennomførte på 1980- og 1990-tallet større budsjettreformer der periodiserte budsjetter og regnskapsrapportering inngikk. I Storbritannia ble det etablert et kontraktsystem der statlige virksomheter ble tildelt ressurser basert på oppsatte kontrakter for offentlige tjenesteleveranser. I Australia ønsket regjeringen en mer selskapsorientert organisering og rapportering innen offentlig forvaltning, med en resultatbasert budsjettering. I New Zealand gjorde regjeringen budsjettprosessen mer resultatorientert fra 1989, og det ble et krav å bruke periodiseringsprinsippet i både budsjett og regnskap.

4.5.3 Utviklingen i Danmark og Sverige

Sverige¹⁴ innførte på 1990-tallet periodisert statsregnskap og deretter stegvis et statsbudsjett på delvis periodisert basis. Det ble gjort noen tilpasninger for å få systemet til å ivareta både makroøkonomiske hensyn og hensynet til effektiv ressursbruk.

Systemet består av to deler, et statsbudsjett med et tilhørende regnskap på samme overordnede nivå og dernest et fullstendig periodisert regnskap for hele staten.

Statsbudsjettet settes opp med ca. 500 bevilgninger innen 27 utgiftsområder, som dels er periodiserte, dels kontantbaserte, men der sluttsommen blir justert med tekniske poster slik at resultatet tilsvarende lånebehovet (kontanteffekten). Regnskapsmessig rapporteres det for hver virksomhet tilsvarende på forbruk av denne bevilgningen i henhold til statsbudsjettets inndeling. Bevilgning til drift og investeringer håndteres forskjellig. Når det gjelder driftsutgifter får virksomhetene en bevilgning som gir en kostnadsramme. Dette vil som oftest også gjenspeile kontantstrøm til drift, med noen avvik. For større, såkalte samfunnsmessige investeringer er det lagt opp til en særskilt bevilgning fra Riksdagen, og for virksomhetenes investeringer gis det anledning til å låne et beløp fra den sentrale statskassen. Gjennom styring av låneadgangen og særskilte bevilgningsvedtak har den svenske staten god kontroll på

kontantstrømmene som oppstår i virksomhetene, slik at dette ikke er noe hinder for overordnet makroøkonomisk styring.

Det settes opp et fullstendig periodisert regnskap både på virksomhetsnivå og for staten samlet. Virksomhetene skal føre regnskapet etter periodiseringsprinsippet og avlegge et fullstendig regnskap etter dette. For staten samlet utarbeides det på bakgrunn av disse et konsolidert statsregnskap og en konsolidert balanse, med kontantstrømoppstilling og noter. Dette regnskapet inkluderer også avgifts- og bidragsfinansiert virksomhet og statlige selskaper. Også deleide selskaper konsolideres inn.

Både Ekonomistyrningsverket og Regjeringskansliet gir uttrykk for tilfredshet med systemet. Periodisert regnskap er et nyttig tillegg til oppfølgingen av statsbudsjettet på overordnet nivå. Ordningene utvikles og forbedres videre. Man anser at regnskapsordningen bidrar til at Sverige har god oversikt over ressursbruken og orden i sine finanser.

Danmark har et periodisert statsregnskap. Men det er gjort unntak for utlån/kapitalinnskudd, tjenestepensjoner og verdsettelsen av skyldig skatt.

I statsbudsjettet føres bevilgning til nasjonaleiendommer, infrastruktur, forsvaret, utlån, kapitalinnskudd etter et modifisert kontantprinsipp, og skatteinntektene er kontantbasert. Eiendeler som er finansiert ved bevilgning inngår allikevel i statens balanse. Driftsbevilgningene er kostnadsbasert i kombinasjon med låneramme til anleggsmidler. Tilskudd regnskapsføres når det er gitt bindende tilsagn. Dette kombineres med generell overføringsadgang av driftsbevilgning til ikke-avsluttede oppgaver innenfor året, eller som overført overskudd så lenge ikke formålet for bevilgningen endres. Dette gjelder også for en del investeringsbevilgninger. For alle slike overføringer gjelder imidlertid også den begrensningen at total utgift må holdes innenfor utgiftstaket som er vedtatt.

Virksomhetene skal føre periodiserte regnskap. I driftskostnadene inkluderes avskrivninger til anleggsmidler som ikke er unntatt ovenfor, i praksis unntas nasjonaleiendommer og infrastruktur. Investeringsnivået styres også ved en øvre grense for låneopptak. I balansen inngår alle eიდeler, uavhengig av bevilgningsform.

Danmark har et periodisert budsjett, men med viktige unntak som er kontantbasert.

¹⁴ Framstillingen bygger på bl.a. Kristina Lundquist: Budget- og r kenskapsprinsipper i Sverige, Notat datert 28.08.2015 og Statens resultatr kning, balansr kning og finansieringsanalys m.m., Rapport nr. 2015:25 Ekonomistyrningsverket.

4.5.4 Budsjettreformer i Østerrike og Sveits

Østerrike og Sveits har det siste tiåret innført periodisering av både statsbudsjett og -regnskap. Begge land har imidlertid beholdt transaksjonstidspunkt og kontantutgift som bevilgningsgrunnlag for investeringer i realkapital. For Østerrike var innføring av periodiseringsprinsippet en del av en altomfattende reformpakke som ble vedtatt i 2007. Gjennomføringen startet i 2009 med innføring av et mellomlangsigte rammeverk for budsjettet, og ble fulgt opp i 2013 da det ble innført programbudsjettering, resultatorientert budsjettering og økonomistyring, periodiserte regnskaper og periodiserte budsjett og rapportering av finansiell bærekraft. De viktigste formålene med å innføre periodisering av regnskapet var å få bedre oversikt over offentlige finanser og et fullstendig rapporteringssystem. Periodisert informasjon ble også vurdert som et mer egnet grunnlag for å ta beslutninger.

Reformen i Sveits i 2007 var mindre omfattende enn i Østerrike og inneholdt bare innføringen av periodisert regnskap og budsjetter på statlig nivå, uten det mellomlangsigte rammeverket. Hovedformålet var bedre beslutninger basert på mer oversiktlig informasjon.

4.5.5 Utviklingen etter finanskrisen

Det er de seneste årene blitt et sterkere fokus på budsjettering og budsjettbalanse internasjonalt. Dette har blant annet bakgrunn i finanskrisen fra 2008. Høy offentlig gjeld og lav økonomisk vekst har endret prioriteringene i gjennomføringen av budsjettreformer. Etter finanskrisen har behovet for tilgang på pålitelig og relevant regnskapsinformasjon økt, jf. forslag om innføring av EPSAS i EU.

Mange land som tidligere innførte periodiseringsprinsippet i budsjettet, gjennomførte samtidig styringsreformer som innebar mer rammestyring ut fra resultatkrav og desentralisering av økonomistyringen til virksomhetene. Formålet var å sikre effektiv drift av statlige etater, gjennom blant annet resultatbasert budsjettering. I enkelte land var desentralisering av investeringsbeslutningene gjennom bevilgning til løpende avskrivninger og/eller en årlig leiepris på kapital (avledet brukerpris) et annet utslag av denne trenden. På bakgrunn av et ønske om bedre styring av investeringer og statens likvide midler gikk imidlertid Australia bort fra å budsjettere avskrivninger i budsjettene fra 2010–2011.

I de senere år har en del land innført periodiserte statsregnskap, men ikke periodisert statsbudsjett. Dette kan skyldes at et mer omfattende regnskapssystem, med mer fullstendig kostnadsinformasjon, er nyttig informasjon for drift og ved utarbeidelse av finansielle balanser, men at man ikke har et tilsvarende detaljert informasjonsbehov ved utformingen av bevilgningsvedtaket i parlamentet. En erfaring var at resultatorienteringen i liten grad ble en del av budsjettprosessen. I Marc Robinsons¹⁵ presentasjon på budsjettseksjonen i OECD i juni 2015, (*Budget reform before and after the Global Financial Crisis*) oppsummeres denne erfaringen slik:

«Today, however, many OECD MoF officials consider that it failed. They believe that performance budgeting has been merely a «paper» exercise, with little significant impact on budget decision-making. Critics also suggest that little budgetary use has been made of the performance indicators developed as part of the performance budgetary reforms, and that many of these indicators are irrelevant to budget decisions.»

Det legges i dag internasjonalt sterkere vekt på evalueringer og analyser der også regnskapsinformasjon inngår, samtidig som en foretar bredere gjennomgang av politikkområder i det som ofte benevnes «spending reviews».

4.5.6 Utvikling av internasjonale standarder for periodiseringsprinsippet i offentlig sektor (IPSAS)

International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB) ble etablert i 1997. Det har utarbeidet regnskapsstandarder for føring av forskjellige transaksjoner og for konsolidering av regnskap for offentlig forvaltning. Det er siden etablert av IPSASB utarbeidet 38 standarder for føring av periodiserte regnskaper i offentlig forvaltning. IPSAS tar utgangspunkt i regnskapsstandardene for privat sektor (International Financial Reporting Standards – IFRS), supplert med egne standarder og tilpasninger for forhold som er spesifikke for statsbudsjett. Det er utarbeidet en egen IPSAS for land som følger kontantprinsippet.

Det ble i 2013 opprettet en referansegruppe for å sikre god forvaltning av det standardset-

¹⁵ Dr Marc Robinson er en del av OECD's Advisory Panel on Budgeting and Public Expenditures. Dr. Robinson er partner i PFM Results Consulting.

tende organet IPSASB, der blant andre Verdensbanken, IMF og OECD er representert. Bakgrunnen for opprettelsen var at selv om International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) har lagt ned et stort arbeid i å utvikle IPSAS, hadde få land tatt dem i bruk. En hovedgrunn til dette var en usikkerhet om styringen av og kontrollen med utviklingen av standardene. Gjennom opprettelsen av referansegruppen har viktige interessenter for offentlig sektor fått formell innflytelse på standardsettingsprosessen, og man kan forvente en ytterligere koordinering av de statistiske standardene og IPSAS. Sammenheng mellom periodiserte regnskaper og de statistiske standardene omtales i avsnitt 4.8.

I avsnitt 4.7 er innføring av European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) i EU omtalt. IPSAS er et utgangspunkt for regnskapsreformen i EU, som har oversiktlig og sammenlignbarhet som formål.

4.5.7 Utviklingen i Norge – Andreassen-utvalget

Statsbudsjett-utvalget ledet av Marianne Andreassen ble oppnevnt i 2001, og rapporten fra utvalget, NOU 2003:6 «Hva koster det?» ble avgitt til Finansdepartementet i 2003.

Andreassen-utvalget skulle 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.

Utvalgets anbefalinger var å innføre periodiseringsprinsippet for statsbudsjettet og statsregnskapet og for statlige virksomheter, men utvalget tok ikke stilling til om bevilgningsforslagene i statsbudsjettet burde endres, idet det viste til at dette ikke er en nødvendig forutsetning for en endring av føringsprinsipp. Ved videreføring av kontantbaserte bevilgningsvedtak innebar utvalgets forslag at statsregnskapet, herunder statlige virksomheters regnskaper, skulle følge periodiseringsprinsippet og at statsbudsjettet i tillegg til kontantbevilgningene også skulle inneholde periodisert informasjon etter samme prinsipper som regnskapet. Formålet var å bidra til mer effektiv ressursbruk uten å svekke mulighetene for å bruke statsbudsjettet som verktøy i den makroøkonomiske styringen.

Utvalget skisserte en gjennomføringsstrategi gjennom utarbeidelse av et enhetlig system for

standarder og oppstillinger, et system for etablering av åpningsbalanser og spesifisering av aggregeringsnivået i kontantstrømpstillingen. Omleggingen skulle først gjennomføres for virksomhetene, så for statsregnskapet og til sist for statsbudsjettet.

Utvalgets forslag knyttet til flerårighet var at budsjettkonsekvenser skulle synliggjøres gjennom flerårige, helhetlige budsjettframskrivninger på detaljert nivå og at det ble åpnet for å fatte flerårige budsjettvedtak for enkelte, nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder.

I oppfølgingen av utvalgets anbefalinger slo regjeringen Bondevik II i Gul bok 2004 fast at kontantprinsippet skulle opprettholdes for bevilgninger i statsbudsjettet. Regjeringen Stoltenberg II ga i Gul bok for budsjettåret 2007 tilslutning til dette. Det ble lagt vekt på at kontantprinsippet gir klare fullmakter og er tilpasset de finanspolitiske virkemidlene og behovet for å styre investeringene. Det ble valgt en stegvis tilnærming til regnskapet, der en startet i 2004 på virksomhetsnivå ved å utarbeide felles standarder som skulle prøves ut. Dette har resultert i statlige regnskapsstandarder (SRS) som er tilpasset statens særlige behov. En skulle senere vurdere periodisering av statsregnskapet og statsbudsjettet, med vekt på nytte og kostnad ved en slik reform. Flertallet i Stortingets finanskomité sa seg ved behandlingen av 2004-budsjettet enig med Regjeringen i at prinsippet burde innføres skrittvis, og at nytten av omleggingen burde vurderes underveis. Ved behandling av 2007-budsjettet tok Finanskomitéen informasjonen fra Regjeringen til orientering.

I slutten av dette kapitlet gir dette utvalget en oppdatert vurdering av den videre utviklingen i regnskapsprinsipper for statsbudsjett og statsregnskap. Oppfølgingen på virksomhetsnivå er nærmere omtalt i kapittel 9.

Fra og med budsjettforslaget for 2005 (Gul bok 2005) er flerårige budsjettkonsekvenser blitt presentert som en fast del av omtalen i Gul bok som en del av oppfølgingen av statsbudsjettutvalget. Hensikten er å legge til rette for realistiske politiske prioriteringer. Flerårighet drøftes i kapittel 8 i denne rapporten.

4.6 Sentrale hensyn ved vurderinger av budsjett- og regnskapsprinsipper

4.6.1 Innledning

Prinsippene som legges til grunn for statsbudsjettet må bidra til å ivareta viktige hensyn, som bud-

sjettmessig bærekraft over tid og budsjettets virkninger på den samlede nasjonale økonomien, oversikt over eiendeler og gjeld, bevilgninger til investeringer, transparens, sammenlignbarhet mellom statsbudsjett og statsregnskap, Stortingets konstitusjonelle rolle og forholdet til virksomhetsnivået.

4.6.2 Hensynet til å sikre en jevn utvikling i norsk økonomi og bærekraftige offentlige finanser over tid

Statsbudsjettet skal ivareta en rekke hensyn, jf. omtalen i avsnitt 4.2 og 4.3. Et sentralt hensyn er at finanspolitikken skal bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi og til langsiktig bærekraft i statsfinansene.

På kort sikt krever dette at en har kontroll over budsjettets samlede utgifter og inntekter, og bruker disse til å stabilisere samlet etterspørsel i norsk økonomi. For å kunne føre en effektiv stabiliseringspolitikk, må staten ha finanspolitisk handlingsrom. Norge har solide offentlige finanser i dag, men på sikt er det behov for tiltak som styrker budsjettbalansen.

Finanspolitikken påvirker aktivitetsnivået i økonomien gjennom flere kanaler. På kort sikt er det vanlig å anta at den viktigste virkningen kommer gjennom endringer i samlet etterspørsel. Finanspolitikken kan bidra til at samlet etterspørsel etter varer og tjenester øker, enten ved at utgiftene på budsjettet vokser eller ved at inntektene reduseres, f. eks. ved skattelettelser. Slike kortsiktige virkninger vil avhenge av situasjonen i økonomien, og det er heller ikke generelt faglig enighet mellom økonomer om hvor sterke slike virkninger vil være. Mulige endringer i pengepolitikken og eventuelle virkninger på valutakurs vil også ha stor betydning for hvordan finanspolitiske tiltak virker.

På lengre sikt bestemmes den økonomiske aktiviteten i større grad av tilgangen på ressurser i form av arbeidskraft, realkapital og naturressurser, og teknologiske framskritt. Disse påvirkes også av finanspolitikken. Skatter og avgifter kan føre til tilpasninger i arbeidsmarkedet og andre markeder som demper økonomiens vekstevne, og stønader og subsidier kan også påvirke aktørenes insentiver.

For å kunne bruke finanspolitikken til å stabilisere norsk økonomi, må det framgå av statsbudsjettet hvordan finanspolitikken påvirker samlet etterspørsel. Dette oppnås enklest med et kontantbasert budsjett, selv om det på noen områder kan være avvik mellom når en utgift eller inntekt regn-

skapsføres, og når den påvirker samlet etterspørsel. Dette gjelder særlig selskapsbeskatningen, ved at selskapskattene betales i kalenderåret etter det skattemessige overskuddet i selskapene.

Et periodisert statsbudsjett inneholder beregnede tallstørrelser som del av bevilgningene. Det gjelder for eksempel avskrivninger på realkapital og avsetninger til framtidige pensjoner til statlig ansatte. Disse kostnadene er beregnede finansielle størrelser, og har ikke noe motstykke i tilsvarende kontantstrøm og realøkonomisk aktivitet. For å ha kontroll med etterspørselsendringene statsbudsjettet gir opphav til, må et periodisert budsjett være supplert med en kontantstrømoppstilling. En måtte i så fall ta stilling til om Stortingets bevilgningsvedtak skulle skje på grunnlag av det periodiserte budsjettet eller på grunnlag av en kontantstrømoppstilling.

Dette forholdet viet Andreassen-utvalget en del oppmerksomhet. Utvalget foreslo at periodiseringsprinsippet innføres for statsbudsjettet og statsregnskapet. Utvalget vurderte ikke om Stortingets bevilgningsvedtak bør endres, og viste til at dette ikke er en nødvendig forutsetning for en endring av føringsprinsipp. De makroøkonomiske virkningene av investeringene på statsbudsjettet må vurderes ut fra nivået på investeringene i realkapital, uansett hvilket regnskapsprinsipp man følger. Erfaringer fra andre land har vist at det er nødvendig å supplere periodisert budsjett med begrensninger på kontantstrøm til investeringer. Den svenske modellen, omtalt i avsnitt 4.5.3, innebærer at Riksdagen gir virksomhetene en ramme for driftskostnader inkludert avskrivning/avdrag på lån, mens det er egne bevilgninger eller lån fra statskassen til investeringer. Ulike tilnærminger til håndtering av bevilgninger til investeringer er beskrevet i avsnitt 4.6.4.

For å kunne føre en god stabiliseringspolitikk, må staten ha solide finanser. Langsiktige beregninger, jf. bl.a. rapporten fra Thøgersen-utvalget («NOU 2015: 9 *Finanspolitikk i en oljeøkonomi – Praktisering av handlingsregelen*») tyder på at det i årene framover vil oppstå et inndekningsbehov, i hovedsak som følge av aldringen av befolkningen og fordi finansieringsbidraget til statsbudsjettet fra Statens pensjonsfond som andel av de totale utgiftene vil avta. Det er viktig at statsbudsjettet er utformet slik at det legger til rette for å vurdere endringer i statens netto formue. Ved å sikre langsiktig bærekraft i offentlige finanser, legger man også til rette for å bevare handlefriheten i den årlige budsjettbehandlingen.

For en privat virksomhet vil et periodisert budsjett kunne gi en mer fullstendig framstilling av

endringen i netto formue enn et kontantbasert budsjett alene, fordi overskuddet (driftsresultatet) disponeres mot egenkapitalen. For staten er dette mer komplekst, i og med at det ikke er like klart hva som er riktig kapitalbegrep. En stor del av statens realkapital kan for eksempel ikke selges for å realisere investeringskostnadene eller gi opphav til en egen inntektsstrøm. Det gjelder bl.a. mye av den offentlige infrastrukturen. Det er mange fordeler med at staten har god oversikt over realkapitalen den eier, bl.a. kan det bidra til bedre forvaltning og utnytting av kapitalen. Det er imidlertid ikke klart hvordan denne realkapitalen skal regnskapsføres dersom formålet er å vurdere den langsiktige bærekraften i offentlige finanser.

4.6.3 Oversikt over eiendeler og gjeld

En fordel med et periodisert regnskap er at man får en helhetlig og systematisk oversikt over eiendeler og gjeld. Det gjelder særlig for anleggsmidler/realkapital, men også for andre eiendeler, gjeld og forpliktelser. Systematiske balanseoversikter legger til rette for god forvaltning.

Det er et omfattende arbeid å utarbeide oversikter og verdsettelse av statens samlede eiendeler og forpliktelser når en etablerer en åpningsbalanse. Dette har en ikke ubetydelig kostnad. På den annen side er det en fordel at staten har god oversikt over sine eiendeler og forpliktelser. Et periodisert regnskap er egnet for etablering og vedlikehold av slike oversikter. Gjennom etablerte prinsipper for klassifisering og vurdering av balanseposter kan det benyttes metodikk og tilnærming som er i bruk av mange og som er gjenkjennelig på tvers av sektorer. Mange land har utarbeidet en systematisk balanse for staten. Eksempelvis har Sverige siden 1990-tallet informasjon om beholdning av realkapital, både for de enkelte statlige virksomhetene og konsolidert for staten som helhet.¹⁶

Pensjonsforpliktelsene til statens egne ansatte utgjør en betydelig gjeldspost. En rekke land utarbeider oversikter over dette. Det varierer om forpliktelsen innarbeides i balansen eller gis som tilleggsinformasjon til regnskapet. Beregning av netto pensjonsforpliktelser baserer seg på en rekke økonomiske og demografiske/aktuarielle forutsetninger. Beregninger av slike forpliktelser er sensitive for de forutsetninger som legges til grunn, blant annet for valg av rente/diskonteringsfaktor. Estimatenes kan følgelig variere bety-

delig fra år til år i tråd med endringer i økonomiske realiteter.

Et mer omfattende regnskapssystem, med mer fullstendig kostnadsinformasjon, vil i større grad vise transaksjoner som medfører endringer i balansen, og er derfor nyttig når en utarbeider balansen. En bedre balanse kan også gi relevant, supplerende informasjon for å fastsette bevilgningene i statsbudsjettet. En problemstilling er imidlertid hvilken nytte en har av balanseinformasjonen på ulike nivåer innen offentlig forvaltning. Hoveddelen av nytten er antagelig knyttet til virksomhetsnivå og departementenes styring av virksomhetene, mens sammenstilt balanseinformasjon på statsnivå ikke i samme grad er direkte beslutningsrelevant. For å vurdere statens finansielle bærekraft mv. må det uansett suppleres med analyser utover det som følger av slik aggregert, periodisert regnskapsinformasjon. Slike analyser presenteres for Stortinget også i dag.

I tillegg til nytten innen offentlig forvaltning kommer nytten av informasjonen til allmenn bruk, som følge av at informasjon om eiendeler og gjeld blir tilgjengelig på en systematisk måte.

4.6.4 Bevilgninger til investeringer

Diskusjonen om anvendelse av periodiseringsprinsippet i statsbudsjettet i Norge har i stor grad vært knyttet til investeringer i realkapital. Spesielt har bevilgning til avskrivninger over investeringslevetid, framfor bevilgning av investeringsutgiften, vært framhevet som en begrunnelse for å gå over til periodiseringsprinsippet i Stortingets bevilgningsvedtak. Disse problemstillingene er også drøftet i kapittel 6 om skille mellom drift og investeringer, og i noen grad også i kapittel 8 om flerårige budsjetter.

Investeringer kan være store engangsutgifter for den enkelte statlige virksomhet. Samtidig har staten behov for å styre samlet investeringsvolum, og man ønsker en overordnet politisk styring av bevilgninger til investeringer. Nedenfor gjennomgås alternative måter å bevilge investeringene på.

Avledet brukerpris for virksomhetene

Det er argumentert for at istedenfor å finansiere investeringen i sin helhet i investeringsåret (-ene), bør den enkelte statlige virksomhet stilles ovenfor en avledet brukerpris for kapitalen, der både avskrivningene og finansieringskostnadene ved investeringen inngår. I Norge benyttes eksempelvis en slik metode for forvaltningsbedriften Statsbygg, der statlige virksomheter betaler en husleie

¹⁶ Se årsredovising for staten.

som inkluderer avskrivninger og finansielle kostnader. Dette gjøres i kombinasjon med kontantbevilgninger til investeringer på Statsbyggs budsjettkapittel. I Sverige benyttes en variant av brukerpris for mindre anleggsmidler til virksomhetenes egen drift (eksempelvis datamaskiner), der bevilgningen finansierer avskrivninger og renter. Metoden med avledet brukerpris har også vært forsøkt i Australia og Storbritannia. Imidlertid synes erfaringen internasjonalt med brukerpriser i statsbudsjettet å vise at dette er vanskelig å definere begrepsmessig, samtidig som systemet er administrativt kostbart å drifte.¹⁷ Australia forlot systemet i 2002 og Storbritannia forlot det i budsjettet for 2010–2011.

Bevilgning til løpende avskrivninger

I Australias statsbudsjett var bevilgninger til løpende avskrivninger tidligere hovedkilde til å finansiere framtidige investeringer. De statlige virksomhetene kunne spare bevilgningen til framtidige investeringer. Regjeringen fikk imidlertid vanskeligheter med å kontrollere de samlede utgiftene til investeringer, i tillegg til at ordningen skapte manglende innsyn og åpenhet i bruk av investeringsbevilgningene. Australia forlot derfor budsjetteringsmåten i 2010–11-budsjettet.¹⁸

Dersom bevilgningen gis til løpende avskrivninger, vil den være påvirket av valg av avskrivningsmetode og forutsetninger om levetid. Valg av avskrivningsmetode og anslag på økonomisk levetid må derfor være basert på normerte regler.

En utfordring dersom bevilgninger til avskrivninger overføres til virksomhetene, er at det kan

bygges opp store reserver i virksomhetene for framtidige investeringer. Det sentrale nivået i forvaltningen tappes tilsvarende for ressurser. Dette vanskeliggjør en overordnet koordinering av investeringene, der det kan bli mer krevende å flytte ressurser mellom virksomheter og sektorer.

Tak på investeringer

Sveits, som har innført periodiserte budsjetter, har valgt å sette tak for statlige virksomheters investeringer. På denne måten begrenses offentlig gjeld ut fra et bærekraftperspektiv. I Sverige (jfr. kap. 4.5.3) bevilges investeringer særskilt eller de finansieres gjennom låneopptak fra den sentrale statskassen. Ved at alle disse transaksjonene er med i det totale statsbudsjettet, vil dette også innebære et slags «tak» så lenge budsjettbalansen er fastlagt.

Egen opplåning til investeringer

En egen låneadgang til investeringer kan også være en mulighet. Storbritannia har forsøkt dette, gjennom den såkalte «Golden Rule», kombinert med krav om balanse på driftsbudsjettet. Erfaringene med «Golden rule» var ikke gode. Ulike overskuddsberegninger ble manipulert, og hva som gikk under definisjonen av investeringer ble utvannet.¹⁹ Storbritannias offentlige finanser ble svekket meget kraftig under den internasjonale finanskrisen fra 2008. Budsjettunderskuddet økte fra 2,9 pst. av BNP i 2007 til 10,7 pst. av BNP i 2009. Det finanspolitiske rammeverket, inkludert «the Golden Rule», ble da satt til side, og etter parlamentsvalget i 2010 fastsatte den nye regjeringen en finanspolitisk regel om at budsjettet justert for konjunktursvingninger skulle være i balanse fem år fram i tid, og at offentlig gjeld gradvis skulle bygges ned.

Oppsummering: Vanlig at investeringer bevilges særskilt

Uansett budsjettprinsipp, må det settes begrensninger på investeringene i statsbudsjettet. Det må utarbeides et investeringsbudsjett eller alternativt rammer for lån som regulerer hvor stor kontantstrøm virksomhetene får disponere et gitt år. De fleste land praktiserer eksplisitte bevilgninger til

¹⁷ Marc Robinson (presentasjon på budsjettseksjonens møte til OECD i Roma i juni 2015); Budget reform before and after the global financial crises: «The aim of including the capital charge within spending ministry budgets was to make agencies aware of the opportunity costs of their assets and give them incentives, firstly, to assess carefully whether planned new capital assets were really needed and, secondly, to identify and sell surplus assets. The idea sounded good in theory, but was in fact both conceptually flawed and quite costly to operate. It was abandoned in Australia in 2002, and in the UK in the 2010-11 budget.»

¹⁸ Marc Robinson (presentasjon på budsjettseksjonens møte til OECD i Roma i juni 2015); Budget reform before and after the global financial crises: «... government ministries were conceptualized as stand-alone enterprises which had a responsibility to appropriately manage «their» capital stock. The fundamental problem with this system was that it was inconsistent with the need of government to control the level of aggregate capital expenditure in order to be able to achieve government-wide fiscal targets. It also had other major defects including the loss of transparency in democratic accountability in capital expenditure appropriation arrangements. It is for these reasons that Australia abandoned this system in the 2010-11 budget.»

¹⁹ Ulike kilder beskriver problemer med det finanspolitiske rammeverket i UK i årene fram mot 2008, bl.a. Wren-Lewis (2013) og Dupont og Kwarteng (2012).

større investeringer, med skranke knyttet til årlig samlet utbetaling.

4.6.5 Enkelhet og transparens

Periodiserte regnskaper er mer omfattende og gir mer utfyllende informasjon enn dagens kontantregnskap. Regnskapets politiske funksjon kan bli styrket ved gjennomføring av reformer som følge av bedre synliggjøring av kostnader som påløper ved politiske prioriteringer. Endringer i balansen i et periodisert regnskap vil kunne gi nyttig informasjon ved analyser av den økonomiske bærekraft i offentlig sektor. Periodisering innebærer en mer komplett oversikt og mer presis måling av eiendeler og gjeld enn den kontantbaserte balansen. Bruk av markedsverdi eller virkelig verdi for finansielle størrelser trekker i samme retning. For realkapital er imidlertid informasjonen knyttet til finansiell bærekraft mer usikker, i den utstrekning den regnskapsmessige verdien av realkapitalen overstiger verdiene en kan få ved avhending, eller som en framtidig inntektsstrøm til statskassen.

Periodisert regnskap inneholder mer informasjon om bl.a. realkapital og immaterielle eiendeler enn dagens kontantregnskap.

4.6.6 Må statsbudsjett og statsregnskap føres etter samme prinsipper?

Siden bevilgningsvedtakene i statsbudsjettet i hovedsak er basert på kontantprinsippet, vil det både på grunn av den konstitusjonelle kontrollen som utføres av Riksrevisjonen og etterprøvrbarheten av finanspolitikken være nødvendig å føre et regnskap etter tilsvarende prinsipper som budsjettet. De detaljerte regnskapsoversiktene må derfor følge oppstillingen i henhold til bevilgningsvedtakene. Dette vil sikre nødvendig kontroll med gjennomføringen av finanspolitikken, fordelingen av budsjettmidlene og den finansielle likviditeten.

Dette står ikke i motsetning til at periodisert regnskapsinformasjon kan være et nyttig supplement for Stortinget i budsjettarbeidet. Det er strengt tatt ikke nødvendig å velge det ene eller andre prinsippet, og man kan velge å se på dette som to supplerende måter å framstille økonomisk informasjon. Hva som er mest egnet avhenger av bruksområdet og formålet.

Dette står heller ikke i motsetning til at departementene i sin oppfølging av underliggende virksomheter vil kunne ha god nytte av informasjon fra periodisert virksomhetsregnskap.

4.7 Innføring av ny regnskapsstandard i EU (EPSAS)

4.7.1 Hva er EPSAS?

EU-kommisjonen har foreslått for Rådet og Europa-parlamentet at det utvikles felles, obligatoriske regnskapsstandarder for offentlig forvaltning for alle EU-landene, European Public Sector Accounting Standards (EPSAS). Utvalget er bedt om å vurdere om innføring av ny regnskapsstandard for EU kan få betydning for offentlig budsjettering og regnskapsføring i Norge. EPSAS omhandler kun regnskap og ikke budsjett, og budsjett er derfor ikke nærmere vurdert.

Formålet med EUs EPSAS-prosjekt er å sikre ensartede og sammenlignbare periodiserte regnskaper, for å øke kvaliteten på regnskapene både for de generelle brukerne og for rapporteringen til Eurostat og EU-kommisjonen.

Finanskrisen viste at kvaliteten på rapporteringen til EU var dårlig for flere land. Denne rapporteringen var basert på «European system of national and regional accounts» (ESA2010), men den underliggende informasjonen var ofte for dårlig. Bakgrunnen for EUs EPSAS-prosjekt er et ønske om bedre budsjettovervåking og koordinerte finanspolitiske beslutninger ut fra et makroøkonomisk perspektiv. Dette henger igjen sammen med EUs strengere overvåking av landenes rapportering i henhold til Stabilitets- og vekstpakten. I denne sammenheng er det viktig at rapportene til EU er i samsvar med ESA og at det er konsistens mellom landenes regnskaper.

Etter planen skal reformen være gjennomført i 2020, med mulig unntak for en kartlegging av fast realkapital. Eurostat leder prosjektet.

Reformen planlegges å omfatte regnskap på alle nivåer av offentlig forvaltning, både statlig, regional og kommunal forvaltning. Reformen omfatter ikke budsjett. Det er opplyst at reformen i alt vil berøre rundt 92 000 regnskapsenheter på de ulike nivåene, noe som også tilsier at det vil være krevende å holde tidsplanen.

Utvalget registrerer at det er en viss usikkerhet knyttet til tidspunktet for når en reform i EU vil være gjennomført, og at ikke alle medlemsland er positive til en obligatorisk innføring av EPSAS.²⁰

4.7.2 IPSAS som utgangspunkt for reformen

Et utgangspunkt for den nye EPSAS-standard er International Public Sector Accounting Stan-

dard, IPSAS. EU-kommisjonen påpeker imidlertid at enkelte av IPSAS-standardene må tilpasses for bedre å belyse forhold knyttet til offentlig forvaltning, samt at det ikke er utviklet tilstrekkelige standarder for deler av overføringene, for eksempel de overføringene som i Norge utbetales fra folketrygden.

Forvalteren av IPSAS, International Public Sector Accounting Standards Board, IPSASB, har signalisert at det kan være aktuelt å endre noen av deres standarder for å komme på linje med EPSAS. IPSAS er i dag til en viss grad retningsgivende for flere land, inkludert Norge. Dersom EPSAS innføres i EU, kan dette indirekte påvirke også de norske statlige regnskapsstandardene ved at de norske statlige regnskapsstandarder (SRS) også er inspirert av IPSAS i form og innhold der dette er relevant.

4.7.3 Nytte og kostnader ved reformen

Det er ikke endelig avklart hva reformen i detalj skal inneholde. PricewaterhouseCoopers (PwC) har etter oppdrag fra EU-kommisjonen, foretatt en kostnads-/nytte-vurdering av reformen, gitt en vurdering av hvor egnet IPSAS er som grunnlag for å utvikle en ny EPSAS, og vurdert tidsplanen for gjennomføring av EPSAS.

PwC-rapporten beskriver nytte og kostnader ved å innføre EPSAS. I rapporten uttales det at²¹

«Preparation and publishing accrual-based information about their financial position and performance, debts and deficits will also demonstrate governments' commitment to improve the use and management of public resources as well as to promote enhanced financial reporting, greater transparency and accountability, and intergenerational fairness.»

PwC-rapporten peker på at harmonisering av regnskapsprinsippene vil gjøre finansregnskapene mer sammenlignbare og oversiktlige, og legge til rette for å bedre overvåkingen av den finansielle situasjonen i EU-landene. Innføring av samme regnskapsprinsipp for alle forvaltningsni-

våer vil øke muligheten for sammenligninger mellom sektorene. I rapporten framheves at med periodiserte EPSAS-standarder vil finansregnskapene bedre få fram langsiktige konsekvenser av politiske beslutninger. Politikerne kan da lettere bli holdt ansvarlig overfor velgerne.

PwC foretok en spørreundersøkelse i medlemslandene om hva som ble sett på som utfordringene ved å gjennomføre reformen. Svarene var:

- regnskapsføring av realkapital (anleggsmidler)
- krav til offentliggjøring
- regnskapsføring av finansielle instrumenter
- regnskapsføring av skatter og avgifter
- regnskapsføring av ansattes opparbeidede rettigheter
- regnskapsføring av langsiktige forpliktelser som offentlige stønader og helsetjenester.

Det framheves i rapporten fra PwC at forslaget om å implementere EPSAS innen 2020 er en ambisiøs tidsplan. Spesielt gjelder det for de av landene som i dag baserer seg på kontantregnskap. Prosjektet må i tilfelle i stor grad bygge på IPSAS, ha politisk støtte og ha tilstrekkelig tilgang på ressurser, og løsningene må være pragmatiske ved den første gjennomføringen av standardene. Kvaliteten på regnskapene må så utvikles videre etter hvert.

I PwC-rapporten presenteres også en analyse av kostnadene ved å innføre IPSAS for alle forvaltningsnivåer i EU, siden EPSAS-standardene ikke er utviklet og implementert i noe land ennå. Innføringen av EPSAS gjelder bare regnskap og ikke budsjett. Utviklingskostnader er vurdert både med og uten nye IKT-systemer. Samlet kostnad ved innføring av reformen er beregnet å ligge mellom 1,2 mrd. og 6,9 mrd. euro. Utgiftene i det enkelte land avhenger av i hvilken grad de allerede har periodiserte regnskaper, og er størst i de landene som per i dag bruker kontantprinsippet. Ved vurdering av kostnad/nytte, må det tas hensyn til at kostnadene som er inkludert her i stor grad er engangsutgifter, mens eventuelle nyttevirkinger vil være varige. Endrede framtidige driftsutgifter er ikke inkludert i undersøkelsen.

Analysen spesifiserer kostnadene for de enkelte forvaltningsnivåer (statlig, sosial forsikring (folketrygden) og regional/kommunal forvaltning), slik at det er mulig å se på statsforvaltningen og trygdeforvaltningen isolert. De nordiske EU-landene Danmark, Sverige og Finland har i stor grad gjennomført periodisering i sine regnskaper på statlig nivå inkludert trygdeforvaltningen. I rapporten anslås utgiftene til full periodi-

²⁰ Tyskland, har i sitt innspill til arbeidsgruppen for innføringen av EPSAS, framholdt at valg mellom periodiserte og kontante regnskapsprinsipper bør avgjøres av de enkelte medlemslandene, selv om de støtter arbeidet med å forbedre regnskapsstandarder. Tyskland framhever at det ikke er drøftet internt i EU hvilke tiltak som bør gjennomføres for å få størst kvalitetsforbedringer på regnskapet, uavhengig av føringsprinsipp.

²¹ PwC rapport 2013/S 107-182395, side 12.

sering for statlig forvaltning i disse landene til henholdsvis 13,7 millioner euro, 11,0 millioner euro og 7,1 millioner euro.

4.7.4 Hva ville innføring av EPSAS bety for Norge?

For å vurdere en innføring av EPSAS må man, på samme måte som i PwCs rapport, ta utgangspunkt i en innføring av full IPSAS i Norge for statsregnskapet. En innføring i Norge vil bl.a. bygge på rapportering fra virksomhetene.

For virksomheter som benytter de statlige regnskapsstandardene (SRS) i Norge, vil periodisert informasjon i hovedsak være dekket i virksomhetsregnskapet og vil kunne inngå i et konsolidert statsregnskap. IPSAS vil innebære følgende endringer for statsregnskapet:

- Oppsett av fullt finansregnskap
- Konsolidering av virksomhetenes finansregnskap, inkludert eliminering av interne balanseposter og transaksjoner
- Oversikt over eiendommer, anlegg og utstyr.
- Oversikt over immaterielle eiendeler, slik som rettigheter, programvare og internt utviklede IKT-systemer
- Lager og beholdninger føres i balansen.
- Periodisering av skatter og avgifter.
- Fordringer og forpliktelser knyttet til statlige overføringer.
- Pensjonsforpliktelser for statsansatte.
- Statens langsiktige forpliktelser, herunder miljøforpliktelser.
- Andre finansielle størrelser som derivater og finansielle garantier.

En overgang til periodisert regnskapsføring etter EPSAS på sentralt hold vil kreve etablering av nye, administrative rutiner for periodisering av utgifter og inntekter og rutiner for periodeavslutning av regnskapet. Mange av forholdene ovenfor vil på virksomhetsnivå være dekket av utvalgets forslag om obligatorisk SRS, jf. kapittel 9. SRS på virksomhetsnivå vil inneholde et driftsregnskap og balanse som i all hovedsak oppfyller kravene i IPSAS. Periodisering av finansielle eiendeler og gjeld vil i stor grad også være dekket i dagens statsregnskap. Ny standard kontoplan er innført og implementert i systemene i statsforvaltningen. Dette er forhold som bidrar til å begrense kostnadene ved en overgang til IPSAS.

SRS behandler overføringsposter, eksempelvis utbetaling av stønader og tilskudd og innbetaling av skatter og avgifter, som kontantbetalinger (gjennomstrømningsposter). På disse områdene

vil det eventuelt være nødvendig å utarbeide nye standarder. Skatter og avgifter, pensjonsforpliktelser og andre forpliktelser, f.eks. miljøforpliktelser, vil være områder som er utfordrende å håndtere hvis en skal følge prinsippene i IPSAS, og må utredes nærmere. Det må også etableres nye IKT-baserte systemløsninger for konsolidering av regnskapet.

Kommunesektoren fører i dag sine regnskaper etter anordningsprinsippet. Regnskap etter anordningsprinsippet innebærer at alle kjente utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes. For det alt vesentligste vil de løpende transaksjonene føres etter samme periodisering som etter prinsippene i regnskapsloven, dog med noen unntak spesielt knyttet til avsetninger for påløpte forpliktelser som ikke foretas etter anordningsprinsippet. For lån skal kun den delen av lånet som faktisk er brukt i løpet av året, føres i investeringsregnskapet.

Det er i dag vanskelig å anslå den samlede kostnaden for Norge ved en eventuell innføring av EPSAS. Norge inngår heller ikke i PwCs undersøkelse.²²

Det må i denne sammenheng understrekes at PwCs kostnadsanslag gjelder full innføring av IPSAS. Utvalgets forslag for Norge, som drøftes i kapittel 9 er vesentlig avgrenset i forhold til dette, både når det gjelder nivå, behov for konsolidering og de mest problematiske områdene, som skatteinntekter og pensjon. Kapittel 9.6 omhandler konsekvenser, nytteeffekter og kostnader ved innføring av periodiserte virksomhetsregnskap for statlige virksomheter.

4.7.5 Vil Norge være forpliktet til å innføre EPSAS-reformen?

EPSAS vil eventuelt bli innført gjennom lovgivningen i EU, og alle EU-land kan bli pålagt å følge denne standarden.

²² Morten Haukaas (EY), som 2014 ledet en revisorgruppe med fokus på offentlig sektor, uttalte i Magma «Overgangen til et EPSAS-basert periodiseringsprinsipp kan forventes å gi større kostnader og utfordringer i Norge enn de fleste EU-land grunnet at kontantbasert regnskapsføring fremdeles er dominerende i offentlig sektor i Norge. Overgang til et periodiseringsprinsipp innebærer betydelige endringer i regnskapsrapporteringen, og vil skape økt behov for blant annet systemendringer og opplæring i bruk av periodisert regnskapsinformasjon, enn for land hvor periodiseringsprinsippet i ulike former allerede er implementert og i utstrakt bruk.»

I rapport fra Kommissjonen til EU-rådet og det Europeiske Parlament av 06.03.13 er formålet med etablering av EPSAS begrunnet med følgende:

«The sovereign debt crisis has underlined the need for governments to clearly demonstrate their financial stability and for more rigorous and more transparent reporting of fiscal data. Council Directive 2011/85/EU (the Budgetary Frameworks Directive) recognises the crucial role in EU budgetary surveillance of complete and reliable fiscal data, comparable across Member States. It therefore sets out the rules on Member State budgetary frameworks that are necessary to ensure compliance with the obligation under Article 126 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) to avoid excessive government deficits.»

Kommissjonen gjennom Eurostat som leder prosjektet, framhever at innføring av EPSAS i medlemslandene skal være obligatorisk.

Norge er ikke underlagt EU-traktaten om store budsjettunderskudd og vil i utgangspunktet ikke være bundet av en obligatorisk innføring av EPSAS i EU.

Spørsmålet om det blir obligatorisk å innføre EPSAS i Norge vil imidlertid avhenge om det anses som relevant å innføre en slik lov som en del av EØS-avtalen, og i så fall for å hindre konkurransevridninger. Det er usikkert i dag om en lov om å innføre EPSAS må ses på som EØS-relevant.²³ Det vil avhenge av vurderinger både internt i EU og av norske myndigheter.

4.8 Sammenhengen mellom periodiserte regnskaper og statistiske standarder

Norge er bundet av internasjonale konvensjoner om å rapportere statistikk for offentlige forvaltning. Flere av disse institusjonene har utarbeidet standarder for sine statistikker:

- De forente nasjoner (FN) har en omfattende standard for nasjonalregnskapet, System of National Accounts (SNA 2008).
- Det internasjonale pengefondet (IMF) har en egen standard, presentert i håndboka

«Government Finance Statistics Manual (GFSM 2014)».

- EU har sin egen standard, European System of National and Regional Accounts (ESA 2010).

I tillegg rapporterer Norge til Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD).

Organisasjonene har dels forskjellige mål for sin statistikk. FN har lagt vekt på å måle samlet verdiskaping, forbruk, fordeling av inntekt og investeringer i medlemslandene. IMF er mer orientert mot offentlige finanser, utenriksregnskapet samt finansielle institusjoner. EU har valgt å utarbeide sin egen nasjonalregnskapsstandard. Det er stor grad av overenstemmelse mellom de statistiske standardene tross enkelte forskjeller. Generelt er disse prinsippene basert på periodiseringsprinsippet, men med enkelte unntak, slik at SSB for Norges del må foreta periodiseringer før rapporteringen til disse organisasjonene.

Det er imidlertid noen forskjeller mellom de statistiske standardene og periodisering slik den er utformet i IPSAS:

- Sektorinndelingen i statistiske standarder ved konsolidering av regnskapene skiller mellom offentlig forvaltning og næringsvirksomhet ut fra funksjonelle kriterier. IPSAS legger i sine kriterier vekt på i hvor stor grad selskaper er kontrollert og styrt av statsforvaltningen.
- Overskuddsbegrepet i statistiske standarder tilsvarer netto finansinvestering, der investeringer i realkapital utgiftsføres i sin helhet det året investeringene foretas. IPSAS overskuddsbegrep tilsvarer nasjonalregnskapsbegrepet netto sparing, som er driftsinntekter minus driftsutgifter inklusive avskrivninger.
- Kapitalgevinster og -tap resultatføres i henhold til IPSAS, men ikke i henhold til de statistiske standardene.
- IPSAS åpner for å benytte historisk kost eller revaluering til virkelig verdi for realkapitalbeholdningen. De statistiske standardene verdssetter realkapitalen til gjenanskaffelseskost.
- Enkelte påløpte forpliktelser føres i balansen i henhold til IPSAS, men ikke i de statistiske standardene.
- De statistiske standardene inkluderer ikke pensjonsforpliktelser, mens IPSAS har med disse.²⁴
- Statistikk endres for tidligere år når ny informasjon foreligger, for å få fram tidsserier som

²³ Se artikkel om EPSAS i Revisjon og Regnskap, 2015 v/ Harald Brandsås.

²⁴ Fra 2017 blir det obligatorisk å rapportere pensjonsforpliktelser i en spesialtabell som del av nasjonalregnskapsregelverket.

er konsistente mellom år. Sammenlignings-tallene i regnskapet endres i en del tilfeller, avhengig av årsaken til endring.

- Begge system fører i prinsippet skatter og avgifter periodisert, men praksis for regnskapsføring av skatter og avgifter er likevel noe forskjellig.
- Det er i tillegg en del mindre forhold som kan avvike mellom de statistiske standardene og periodiserte regnskapsstandarder.

Norge oppfyller i dag sine krav om internasjonal rapportering gjennom Statistisk sentralbyrås bearbeiding av det kontantbaserte statsregnskapet og beregninger i forbindelse med utarbeidelsen av nasjonalregnskapet. De internasjonale statistikkleveransene av offentlige finanser er obligatoriske til EU og IMF. Statistisk sentralbyrå innhenter ved behov tilleggsinformasjon direkte fra virksomhetene. Bruk av periodiseringsprinsippet vil øke kvaliteten på rapporteringen både når det gjelder resultatregnskapet og balansen, og i større grad sikre at tallene blir sammenlignbare mellom landene, og sammenlignbare over tid. SSBs behov for å innhente tilleggsinformasjon og gjøre spesialberegninger reduseres hvis periodisert regnskapsinformasjon inngår i det sentrale statsregnskapet som tilleggsinformasjon.

4.9 Utvalgets vurderinger

Det er i utvalgets arbeid ikke kommet fram vesentlige innvendinger mot dagens budsjettssystem. Hensynet til å kunne føre en finanspolitikk som bidrar til å stabilisere norsk økonomi og samtidig kunne ha god kontroll med den langsiktige bærekraften i offentlige finanser, bør tillegges betydelig vekt. Bærekraftige offentlige finanser legger også til rette for handlefrihet de årlige budsjettene. Disse hensynene ivaretas i dagens budsjettssystem med kontantbaserte bevilgninger, som på en god måte gjør det mulig å styre etter-spørselsvirkningene av finanspolitikken.

Budsjettet har en konstitusjonell funksjon ved at det inneholder Stortingets fullmakter og pålegg til forvaltningen om å bruke bevilgningene til de formål som er fastsatt. Samtidig har budsjettet en administrativ funksjon, der det legger grunnlag for at forvaltningen bruker statens midler på en mest mulig effektiv måte. Bevilgningene gir en fordeling av midlene på statens administrative enheter og fordeler på denne måten ansvaret for rett bruk av statens midler. Disse forhold underbygger behovet for klart formulerte stortingsved-

tak slik kontantprinsippet som hovedprinsipp gir. Utvalgets mandat fastslår at statsbudsjettet fortsatt skal følge kontantprinsippet, og utvalget er enig i det.

Et formål med statsregnskapet er kontroll med gjennomføringen av budsjettet, både Stortingets og Riksrevisjonens kontroll for å vurdere om selve budsjettvedtakene og premissene for disse er fulgt opp i henhold til Stortingets vedtak, og om gjennomføringen av finanspolitikken er i tråd med det vedtatte budsjettet. Det tilsier at stortingsmeldingen om statsregnskapet må inneholde et bevilgningsregnskap som følger samme prinsipp som statsbudsjettet.

Dette trenger ikke å stå i motsetning til at periodisert informasjon kan inkluderes i stortingsmeldingen om statsregnskapet, eller på annen måte, der det er hensiktsmessig og gir vesentlig mer informasjon knyttet til enkelte poster.

Utvalget anbefaler i kapittel 9 å gjøre periodiserte regnskap på virksomhetsnivå obligatorisk etter de statlige regnskapsstandardene (SRS). Den periodiserte regnskapsinformasjonen bør rapporteres inn sammen med den kontantbaserte informasjonen, som fortsatt må rapporteres inn til det sentrale statsregnskapet, og gi grunnlag for blant annet sammenlignende analyser mellom statlige virksomheter. Det bør arbeides videre med hvordan denne regnskapsinformasjonen kan presenteres og sammenstilles på en hensiktsmessig måte, også på mer aggregerte nivåer, som departement, sektor og stat. Dette kan eksempelvis gjøres ved at periodisert regnskapsinformasjon gjøres tilgjengelig i en publiseringsløsning og/eller ved å presentere supplerende informasjon til Stortinget i meldingen om statsregnskapet, særlig med sikte på å få fram bedre balanseinformasjon.

Utvalget vurderer at tilgang på systematisk informasjon om samlede kostnader, inntekter og balanseposter basert på virksomhetenes SRS-regnskaper vil være nyttig for flere brukergrupper og ut fra flere formål. Viktige brukergrupper vil både være beslutningstakere i virksomhetene, departementene, regjering og Storting, men også regnskapsbrukere i SSB eller allmennheten. Informasjon om eksempelvis realkapital i den enkelte statlige virksomhet, gruppert etter områder eller samlet, er informasjon som ikke framgår av dagens statsregnskap eller er lett tilgjengelig på annen måte. Felles regnskapsregler etter SRS vil gi nye muligheter for sammenligning av sammenlignbar informasjon mellom virksomheter og over tid.

Andreassen-utvalget anbefalte en stegvis tilnærming, der en skulle starte på virksomhetsnivået. Dette utvalget tar dette videre når det nå foreslås obligatorisk SRS på virksomhetsnivået. Utvalget vurderer videre at en tilnærming der en samler inn og aggregerer periodisert regnskapsinformasjon vil være et naturlig neste steg.

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om innføring av ny regnskapsstandard (EPSAS) for EU kan få betydning for offentlig budsjettering og regnskapsføring også i Norge.

Det er foreløpig uklart hva resultatet av den interne prosessen med innføring av EPSAS i EU vil bli, og utvalget registrerer at det er ulike syn på hvilken utforming EPSAS skal få, og om EPSAS skal være obligatorisk for medlemslandene. Det er heller ikke klart om dette eventuelt vil være standarder som Norge blir forpliktet til å følge. Utvalget legger til grunn for tilrådingene at Norge ikke er forpliktet til å følge EPSAS, selv om EPSAS skulle bli obligatorisk i EU. Utvalget har merket seg at eventuell obligatorisk innføring av EPSAS vil innebære periodisering i statsregnskapene i EU-landene. Utvalgets forslag når det gjelder virksomhetsregnskap i kap. 9 innebærer også at man bør følge med på utviklingen i EU. Ut fra dette anbefaler utvalget å avvete eventuelle konklusjoner om Norges forhold til EPSAS til det er klarere hva EPSAS utvikler seg til. Utvalgets tilrådning om å gjøre SRS obligatorisk kan gjøre en eventuell senere overgang til EPSAS mindre omfattende.

4.10 Utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådninger

På bakgrunn av drøftingene i dette kapittel er utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådninger følgende:

Vurderinger

- For å ha handlefrihet i finanspolitikken og kunne bruke finanspolitikken til å stabilisere norsk økonomi og samtidig ha god kontroll med den langsiktige bærekraften i offentlige finanser, er det hensiktsmessig at statsbudsjettet følger kontantprinsippet som hovedprinsipp.
- Statsbudsjettets og statsregnskapets konstitusjonelle rolle bør fortsatt ivaretas ved bruk av kontantprinsippet.
- Det er ikke avklart hva resultatet i EU vil bli for EPSAS og om det vil bli obligatorisk å innføre EPSAS for medlemslandene. På det nåværende

tidspunkt bør en derfor avvete de videre avklaringer før en tar stilling til om EPSAS bør innføres i Norge. Mye taler for at Norge ikke vil være bundet av å innføre EPSAS.

Tilrådninger

- Det arbeides videre med hvordan periodisert regnskapsinformasjon fra virksomhetsnivå kan presenteres og sammenstilles som supplerende informasjon. Dette kan eksempelvis gjøres ved at informasjonen gjøres tilgjengelig i en publiseringsløsning og/eller inkluderes som tilleggsopplysninger til Stortinget i meldingen om statsregnskapet, særlig med sikte på å få fram bedre balanseinformasjon.
- På nåværende tidspunkt bør en avvete de videre avklaringer omkring EPSAS før en tar stilling til om EPSAS bør innføres i Norge.

Referanser:

- Bevilgningsreglementet (vedtatt av Stortinget 26. Mai 2005)
- Bram Scheers, Miekatrien Sterck og Geert Bouckaert; *Lessons from Australian and British Reforms in Results-oriented Financial Management*, OECD Journal on Budgeting Volume 5 No 2 (OECD 2005)
- Brandsås, Harald; *Ny europeisk regnskapsstandard- EPSAS*, Revisjon og Regnskap, nr. 7/ 2015
- Department of Finance and Deregulation; *Is Less More? Towards Better Commonwealth Performance*, Australian Government, Canberra, 2012
- Ekonomistyringsverket 2002:8; *Föreställningsram för utformning av finansiella rapporter i staten* Version 1, 4. mars 2002
- Ekonomistyringsverket 2015:25; *Statens resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys m.m. – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten 2014*
- European Commission; *Report from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards implementing harmonised public sector accounting standards in Member States*, Brussel 6.3.2013
- Finansdepartementet; *Statlig budsjettarbeid, veileder*, mars 2014.
- Gjønnes, Svein H. og Tor Tangenes; *Økonomi- og virksomhetsstyring*. Fagbokforlaget. 2012.
- Haukaas, Morten; *EU tar styringen i utviklingen av regnskapsføring i offentlig sektor – hvor går Norge?*, MAGMA ECONAS tidsskrift for økonomi og ledelse, nr 1 – 2014.

International Public Sector Accounting Standards Board; *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncement*, 2014 Edition Volum 1 og 2.

International Public Sector Accounting Standards Board; *IPSAS 33 First-time Adoption of Accrual Basis IPSASs*, 29. januar 2015

International Public Sector Accounting Standards Board; *IPSAS 34 Separate Financial Statements*

International Public Sector Accounting Standards Board; *IPSAS 35 Consolidated Financial statement*

International Public Sector Accounting Standards Board; *IPSAS 36 Investments in Associates and Joint Ventures*

International Public Sector Accounting Standards Board; *IPSAS 37 Joint Arrangement*

International Public Sector Accounting Standards Board; *IPSAS 38 Disclosure of Interests in Other Entities*

Lequiller, Francois; *Towards convergence between government finance statistics and public sector accounting standards, Eurostat review on national accounts and macroeconomic indicators*, 1/2015

NOU 2015: 9; *Finanspolitikken i en oljeøkonomi Praktisering av handlingsregelen*, 18. juni 2015, Finansdepartementet

PwC; *Collection of information related to the potential impact, including costs, of implementing accrual accounting in the public sector and technical analysis of the suitability of the individual IPSAS standards*, 2013/S 107–182395

Regjeringens skrivelse 2014/15:101; *Årsredovisning för staten 2014*, Stockholm, 9. april 2015

Robinson, Marc; *Budget Reform before and after the Global Financial Crisis*, OECD, juni 2015

Vedlegg 2: Bevilgningsreglementet (vedtatt av Stortinget 26. mai 2005)

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 Virkeområde

Dette bevilgningsreglementet gjelder for statsbudsjettet og statsregnskapet medregnet folketrygden.

§ 2 Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet

Unntak fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet i enkeltsaker krever uttrykkelig vedtak av Stortinget.

Kapittel 2 Grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet

§ 3 Hvilke utgifter og inntekter statsbudsjettet skal inneholde

Budsjettet vedtas for kalenderåret.

Budsjettet skal inneholde alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak. Bevilgningene skal være basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene.

Utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt, med det unntaket som følger av § 7 annet ledd om avskrivninger.

Utgifter og inntekter skal føres opp i budsjettet med brutto beløp, med det unntaket som følger av § 7 første ledd. Kongen kan likevel gi bestemmelser om nettobudsjettering i forbindelse med utskifting av utstyr.

§ 4 Statsbudsjettets inndeling

Budsjettet skal inndeles i kapitler og poster.

Hvert kapittel skal inneholde en eller flere utgifts- eller inntektsposter som gjelder samme formål. Så langt mulig bør bevilgningene under ett kapittel bare disponeres av en virksomhet eller en likeartet gruppe virksomheter.

Utgiftspostene skal inndeles etter art på avdeling for:

1. statens egne driftsutgifter.
2. nybygg, anlegg mv.
3. overføringer til andre.
4. utlån, statsgjeld mv.

Inntektspostene skal inndeles etter art på avdeling for:

1. salg av varer og tjenester.
2. inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.
3. overføringer fra andre.
4. tilbakebetalinger mv.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om hvilke utgifter og inntekter som faller inn under de enkelte avdelingene.

§ 5 Bevilgningsvedtak

Bevilgningsvedtakene skal knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost.

Utgiftsbevilgninger kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget. Unntak fra dette krever hjemmel i §§ 11 eller 12, eller at bevilgningsvedtaket inneholder stikkordet:

1. «overslagsbevilgning», som gir hjemmel til å overskride bevilgningen mot etterfølgende framlegg for Stortinget. Stikkordet kan tilføyes ved bevilgninger der utgiftsbehovet følger av regelverk fastsatt av Stortinget.
2. «kan nyttes under», som gir hjemmel til å overskride den bevilgningen stikkordet henviser til, mot tilsvarende innsparing under den bevilgningen det henvises fra.

Ubrukte utgiftsbevilgninger kan ikke overføres til etterfølgende budsjettår med unntak av at:

1. ubrukt driftsbevilgning kan overføres til neste budsjettår med inntil fem prosent av bevilgningen.
2. bevilgningsvedtak som inneholder stikkordet «kan overføres», gir hjemmel til å overføre ubrukt bevilgning til de to følgende budsjettårene. Stikkordet kan tilføyes ved bevilgninger til bygg, anlegg, materiell og særskilte tiltak der utbetalingstakten kan være usikker.

§ 6 Vedtak om forpliktelser for framtidige budsjettår

Staten kan bare pådras forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret, når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Samtykket kan bare gis for det enkelte budsjettår og skal begrenses oppad til et bestemt beløp.

Kongen kan likevel gi bestemmelser om adgang til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret. Avtalene må gjelde den ordinære driften av statlige virksomheter, og utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.

§ 7 Særregler for statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten

For statens forvaltningsbedrifter og Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten skal netto driftsresultat føres opp til bevilgning.

Driftsresultatet skal inneholde avskrivninger av bokførte kapitalgjenstander og renter på statens kapital og mellomværende med statskassen.

Kapittel 3 Kongens forslag til statsbudsjett

§ 8 Frister for Kongens forslag til statsbudsjett

Kongens forslag til budsjett for neste budsjettår skal legges fram for Stortinget innen seks dager etter Stortingets åpning. De tilhørende vedlegg med nærmere redegjørelse for budsjettforslaget skal legges fram samtidig.

Tillegg til eller endringer i budsjettforslaget må fremmes innen 10. november. Innen denne fristen skal det også fremmes forslag om hvilke endringer i budsjettforslagets saldering som tilleggsforslagene gjør nødvendige.

§ 9 Redegjørelse for bevilgningsforslagene

Det skal redegjøres for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene.

De resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

Kapittel 4 Gjennomføring av statsbudsjettet

§ 10 Disponering av gitte bevilgninger

Utgiftsbevilgningene skal disponeres i samsvar med § 5 og på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater.

Ved tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal det tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.

§ 11 Budsjettendringer i løpet av budsjettåret

Oppstår det i budsjettåret en uforutsett og nødvendig utgift for staten som det ikke er mulig å dekke av en gitt bevilgning, kan det fremmes for-

slag til Stortinget om tilleggsbevilgning eller gis samtykke til å pådra utgifter uten bevilgningsmessig dekning etter annet og tredje ledd. Mot slutten av budsjettåret skal endringene i budsjettet oppsummeres i egen proposisjon om ny saldering av budsjettet.

Kongen i statsråd kan på vilkår som nevnt i første ledd, samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for inntil fem millioner kroner under den enkelte utgiftspost. Det samme gjelder for større beløp dersom det er uomgjengelig nødvendig å pådra utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning. I tilfeller som nevnt i annet punktum, må det fremmes forslag om tilleggsbevilgning så snart som mulig, og inntil Stortinget har vedtatt ny bevilgning må utgiftene begrenses til det som er strengt nødvendig.

Kongen kan bestemme at Finansdepartementet kan samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for saker som gjelder mindre beløp og ikke er av prinsipiell natur.

Kongen kan for øvrig gi bestemmelser om overskridelse av:

1. driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter.
2. investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel.
3. driftsbevilgninger med inntil fem prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår.

For samtykke til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår, jf. § 6, gjelder bestemmelsene i første, annet og tredje ledd tilsvarende så langt de passer.

§ 12 Nødsfullmakter

Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen gi fylkesmannen og andre lokale forvaltningsorganer fullmakt til å dekke uforutsette utgifter uten bevilgningsmessig hjemmel når dette må skje før slik hjemmel kan gis etter § 11. Selv om fullmakt fra Kongen ennå ikke foreligger, kan fylkesmannen likevel pådra slike utgifter når dette er uomgjengelig nødvendig for å ivareta samfunnsviktige interesser.

Kapittel 5 Statsregnskapet

§ 13 Statsregnskapet

Statsregnskapet skal inneholde et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap.

Bevilgningsregnskapet skal under hver post i budsjettet vise regnskapsførte utgifter og inntekter, overført beløp fra forrige år, total bevilgning i budsjettåret og overført beløp til neste år.

Kapitalregnskapet skal gi en oversikt over statens og trygdenes eiendeler og gjeld og vise sammenhengen med bevilgningsregnskapet.

I tilknytning til statsregnskapet skal det utarbeides oversikter som viser:

1. samtykker til overskridelse av budsjettet.
2. samtykker til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret i forbindelse med bestilling av materiell o.l. og tilsagn om tilskudd, lån og garantier, og hvilke forpliktelser som er pådratt i henhold til samtykkene.
3. samtykker til låneopptak, hva staten har lånt og endring av statsgjelden.

Melding om statsregnskapet skal sendes Stortinget så snart regnskapet foreligger.

Departementene skal i tilknytning til bevilgningsregnskapet gi Riksrevisjonen forklaringer om ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall.

Kongen kan gi utfyllende bestemmelser om føring av statsregnskapet.

Kapittel 6 Disponering av kontantbeholdningen

§ 14 Kontantbeholdningen

Statskassens kontantbeholdning skal plasseres som innskudd på folio i Norges Bank og bare benyttes i samsvar med gitte bevilgninger eller særlig samtykke fra Stortinget. Kongen kan likevel bestemme at deler av kontantbeholdningen:

1. plasseres i andre banker når det er nødvendig å fravike statens konsernkontoordning av hensyn til effektiv oppgaveutførelse, og slike innskudd ikke overstiger behovet for nærmeste framtid.
2. benyttes til finanstransaksjoner som har til hensikt å redusere statens finanskostnader eller ivareta pengepolitiske mål.

Kapittel 7 Ikrafttredelse

§ 15 Ikrafttredelse

Reglementet trer i kraft 1. januar 2006. Fra samme tidspunkt oppheves bevilgningsreglementet 19. november 1959.

Kapittel 5

Informasjon til Stortinget om kostnader og gevinster ved investeringer og reformer

5.1 Mandatet inkl. utvalgets fortolkning

Fra utvalgets mandat:

«Utvalget skal vurdere:

b) hvorvidt det i tilknytning til statsbudsjettet kan lages oppstillinger som bedre enn i dag viser antatt framtidig nytte eller kostnad ved investeringer i realkapital og andre tiltak, slik at en eventuelt kan få et bedre grunnlag for å vurdere hvilken prioritet disse bør gis i budsjettbehandlingen. Det skal legges til grunn at slike oppstillinger i tilfelle skal være et tillegg til någjeldende artsinnndeling av budsjettet, og ikke erstatte denne.

c) om det i dokumentene til Stortinget bør settes krav til en bredere omtale av samlede kostnader og gevinster ved reformer. Blant annet bør utvalget vurdere kriterier for når det skal være en utvidet omtale og hvordan analyser og anslag for flerårige konsekvenser av tiltak kan utarbeides, herunder hva som er en hensiktsmessig tidshorisont. Det bør i denne sammenheng ses hen til den alternative anvendelsen av ressursene.»

Punkt b er også delvis dekket av kapittel 6, som omhandler et tydeligere skille mellom investering og drift.

Det vises også til følgende setning i mandatets punkt a): «*Utvalget skal så gå grundigere til verks for utvalgte sektorer hvor [...] nye elementer av periodisering er særlig aktuelt.*»

Stortinget må ha tilgang på tilstrekkelig og pålitelig informasjon om konsekvensene av reformer og store investeringer, som grunnlag for å kunne fatte gode beslutninger. Statlige tiltak bør være velbegrunnede og gjennomtenkte, og ønskede resultater bør oppnås så kostnadseffektivt som mulig for å unngå sløsing med samfunnets ressurser. Vedtak som er fattet av Stortinget

på bakgrunn av et utilstrekkelig beslutningsgrunnlag, vil kunne medføre at fastsatte mål ikke nås, at kostnadene blir høyere enn antatt, og at tiltak får utilsiktede konsekvenser for berørte parter.

Utvalget er bedt om å vurdere hva slags informasjon som bør synliggjøres for Stortinget for å sørge for et best mulig beslutningsgrunnlag. Stortingets beslutninger må i prinsippet bygge på det samme grunnlaget som regjeringens forslag, men på et mer overordnet nivå som følge av Stortingets rolle. Oppgaven er således å vurdere hvilke deler av regjeringens og forvaltningens saksgrunnlag som er best egnet for Stortingets beslutninger på overordnet nivå.

Utvalget har lagt til grunn at det ligger utenfor mandatet å vurdere hvorvidt dagens krav til utredninger i forvaltningen er tilfredsstillende, eller hvordan de følges opp. Med utgangspunkt i dagens regelverk, vurderes det i hvilket omfang forvaltningens utredninger bør videreformidles til Stortinget i saker som legges fram for Stortinget. Sentrale momenter er økonomiske og administrative konsekvenser av de foreslåtte tiltakene.

I mandatet bes utvalget vurdere hvilket beslutningsgrunnlag som bør legges fram for Stortinget i forbindelse med forslag om investeringer og reformer. Utvalget har valgt å legge til grunn at reformer i denne sammenheng er store tiltak, det vil si planlagte gjennomføringer av store og komplekse endringer av en viss økonomisk størrelse, med et visst omfang av administrative konsekvenser, og som ofte vil kreve endringer av gjeldende regelverk.

Videre bes utvalget om å vurdere kriterier for når det skal være en utvidet omtale, hvilke analyser og anslag for flerårige konsekvenser som bør legges fram, hva som kan være en hensiktsmessig tidshorisont og alternativ anvendelse av ressursene.

Utvalget bes også i mandatets punkt a om å gå grundigere til verks for noen sektorer hvor nye

elementer av periodisering er særlig aktuelt. Etter en gjennomgang av ulike former for periodisering i statsbudsjettet, har utvalget valgt å se nærmere på noen ordninger som byr på særlige utfordringer når Stortinget skal informeres om framtidige konsekvenser

I avsnitt 5.2 gis en oversikt over krav til beslutningsgrunnlag. Først beskrives regelverk for synliggjøring for Stortinget. Deretter redegjøres det for krav til utredninger i forvaltningen, og noen mekanismer for etterlevelse av kravene. I 5.3 redegjør vi for noen innspill som er kommet i løpet av utvalgets arbeid. I 5.4 beskrives internasjonal praksis. I avsnitt 5.5 redegjør vi for noen typer ordninger der det er spesielt viktig at de langsiktige konsekvensene synliggjøres. I 5.6 gir vi utvalgets vurderinger, og i 5.7 presenterer vi utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådinger.

5.2 Krav i staten til utredning og synliggjøring i dokumenter som sendes til Stortinget

I det følgende gis noen eksempler på krav som er satt til hva slags informasjon som skal synliggjøres for Stortinget, samt sentrale regelverk for utredninger av tiltak i forvaltningen som ligger til grunn for beslutningsdokumenter.

5.2.1 Synliggjøring for Stortinget

Grunnloven

Grunnloven inneholder noen grunnleggende regler om hva Stortinget har krav på av informasjon fra regjeringen. Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget defineres i Grunnloven § 82:

«Regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger. Intet medlem av statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer.»

Grunnloven § 82 første punktum stiller krav til opplysningene regjeringen skal gi i de tilfellene Stortinget får en konkret sak til behandling. I praksis gjelder bestemmelsen dermed i alle saker der regjeringen legger fram en proposisjon eller melding for Stortinget. Opplysningsplikten gjelder opplysninger som er nødvendige for Stortingets

behandling av saken. Frøiland-utvalget (2002) understreket at «*enhver generell formulering av opplysningspliktens rekkevidde nødvendigvis bare vil kunne tjene som et utgangspunkt for en konkret og mer nyansert vurdering. Stortingets informasjonsbehov vil variere fra sak til sak, fra område til område, og vil i siste hånd måtte avgjøres etter en skjønnsmessig helhetsvurdering*». Ifølge SMKs veileder «*Om forholdet til Stortinget*», vil en sentral retningslinje være at Stortinget må få informasjon som gjør det i stand til å foreta en forsvarlig vurdering av innhold og virkning av de vedtakene som fattes. Vurderingen av hva som kreves, avhenger av sakens art og de konkrete omstendighetene. Opplysninger i en sak som regjeringen legger fram for Stortinget, må senest være gitt for Stortinget treffer vedtak eller på annen måte avslutter behandlingen av saken.

Etter Grunnloven § 82 annet punktum gjelder et alminnelig forbud mot at et regjeringsmedlem framlegger uriktige eller villedende opplysninger til Stortinget eller dets organer. Dette kravet gjelder uavhengig av om regjeringen har fremmet en sak. I henhold til SMKs veileder «*Om forholdet til Stortinget*» innebærer ikke dette i seg selv et krav til omfanget av opplysninger som må legges fram for Stortinget. Det er heller, ut over et krav om korrekte (ikke uriktige) opplysninger, et krav om fullstendighet for de opplysningene som faktisk legges fram, ved at disse ikke må være egnet til å gi et misvisende bilde i den sammenhengen de inngår.

Spørsmål fra Stortinget

Stortingsrepresentantene kan stille spørsmål og interpellasjoner til statsrådene for å få belyst saker og for å klarlegge regjeringens holdning til politiske problemstillinger. Hver onsdag er det normalt spørretime i Stortinget. Den er delt inn i muntlig spørretime og ordinær spørretime. Videre har stortingsrepresentanter anledning til å stille inntil to spørsmål til skriftlig besvarelse per uke. Regjeringsmedlemmene som mottar spørsmålet, har en uke på å besvare spørsmålet. En interpellasjon er et mer omfattende spørsmål til regjeringen eller en statsråd enn et spørretime-spørsmål, og gjelder ofte i større saker. Det holdes som oftest en debatt i Stortinget om interpellasjonen. I stortings sesjonen 2013/2014 ble det stilt 260 spørsmål i ordinær spørretime og 135 spørsmål i muntlig spørretime. Det ble besvart 1272 skriftlige spørsmål og 78 interpellasjoner.

I forbindelse med Stortingets behandling av regjeringens budsjettforslag, innledes arbeidet

med at partiene sender spørsmål til departementene om budsjettet. Det ble stilt over 2000 slike spørsmål til Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2015.

Bevilgningsreglementet

Bevilgningsreglementet gir bestemmelser og retningslinjer for statlig budsjettarbeid, og inneholder prosedyrebestemmelser rettet mot regjeringens budsjettforberedelse. Reglementets § 9 omhandler redegjørelse for bevilgningsforslagene ved forslag til statsbudsjett. Det slår fast at det skal redegjøres for innholdet i og begrunnelsen for bevilgningsforslagene. De resultater som til siktes oppnådd, skal beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår, sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

Som regel gis redegjørelsene for de enkelte bevilgningsforslagene i fagproposisjonene. Bevilgningsreglementet stiller ikke bestemte krav til formen på og omfanget av redegjørelsene. Redegjørelsen i proposisjonen skal imidlertid være tilstrekkelig til å forstå hva forslaget går ut på og hva som er begrunnelsen for det. Hva som er tilstrekkelig, vil måtte avhenge av en praktisk vurdering av det enkelte bevilgningsforlaget, ut i fra størrelsen på bevilgningen og kompleksiteten i forslaget.

Kravet om å redegjøre for tilsiktede resultater og resultater av tidligere innsats har sammenheng med at mål- og resultatstyring er en sentral styringsform i staten. Formen på og omfanget av resultatbeskrivelsen vil måtte avhenge av karakteren på bevilgningene. Resultatrapporteringen skal først og fremst vise til og henge sammen med de resultatkrav som tidligere er presentert for Stortinget, slik at det er mulig å få et reelt bilde av resultatoppnåelsen. En måte å få dette tydelig fram på, kan være ved å sette opp en tabell som viser sammenhengen mellom mål og oppnådde resultater.

Finansdepartementets årlige budsjetttrundskriv

Finansdepartementet sender ut sitt årlige hovedbudsjetttrundskriv i mars. Rundskrivet gir retningslinjer for arbeidet med statsbudsjettforslaget for neste budsjettår og tilhørende budsjettdokumenter. Det beskriver hvordan bevilgningsforslagene i Gul bok og i fagproposisjonene skal framstilles og begrunnes.

5.2.2 Utredninger i forvaltningen

Utredningsinstruksen

Krav om å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser av tiltak og reformer er forankret i utredningsinstruksen fra 2005. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for å tolke og gi informasjon om instruksen. Utredningsinstruksen er en instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring i arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer, tiltak, samt proposisjoner og meldinger til Stortinget. Formålet med utredningsinstruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak, slik at regjeringen og Stortinget skal ha et best mulig beslutningsgrunnlag.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet fikk i mars 2014 et felles oppdrag fra Regjeringen om å revidere utredningsinstruksen og vurdere tiltak for å sikre bedre etterlevelse av kravene i instruksen. Bakgrunnen for arbeidet var flere undersøkelser som har vist at etterlevelse av dagens instruks er svak. Den reviderte instruksen skal etter planen legges fram i løpet av 2015. Siden ny utredningsinstruks sent i utvalgets arbeid ennå ikke var lagt fram, har utvalget tatt utgangspunkt i instruksen av 2005 i denne rapporten.

Utredningsinstruksen gjelder for utredningsarbeid som utføres i eller på oppdrag fra departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter. Utredningsinstruksen er en del av regjeringens interne bestemmelser og kan fravikes etter særskilt vedtak

Instruksen skal sikre at relevante konsekvenser av reformer og regelendringer blir utredet av den instans som har ansvaret for saken. I henhold til utredningsinstruksen skal saken inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet. Konsekvensutredningene skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning, og for private, herunder næringsvirksomhet og enkeltpersoner. Konsekvensene skal tallfestes så langt dette er mulig. Den samlede effekt av pålagte tiltak, oppgaver og lignende for dem som blir omfattet av forslagene skal omtales. De økonomiske og administrative konsekvensene skal alltid inngå i saken. Eksempler på andre vesentlige konsekvenser kan være miljømessige konsekvenser, konsekvenser for næringslivet, distriktsmessige konsekvenser og konsekvenser for likestilling. I offentlige utredninger skal minst ett for-

slag baseres på uendret ressursbruk. Instruksjonen inneholder også bestemmelser om at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i prosessen før det tas en beslutning.

Riksrevisjonen (2013) har undersøkt om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte. Rapporten finner at konsekvenser i for liten grad blir beskrevet og tallfestet, særlig konsekvenser ut over budsjettmessige konsekvenser for staten. Videre pekes det på at det sjelden gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser i forbindelse med utredninger av tiltak. Det gjøres oftest i investeringstunge sektorer som jevnlig forholder seg til Finansdepartementets regime for ekstern kvalitetssikring. Et annet hovedfunn er at alternative virkemidler i liten grad blir synliggjort i beslutningsdokumenter. De vurderingene som er gjort av alternative virkemidler er gjerne gjort i en tidlig fase av utredningene, uten at dette er omtalt eller gitt særlig plass i beslutningsdokumentene. Riksrevisjonen anbefaler at støtten og veiledningen til forvaltningen blir mer målrettet, slik at kompetansen til å gjennomføre utredninger økes. Det pekes på at det bør framgå tydelig av regelverk og veiledningsmaterieell når det er behov for samfunnsøkonomiske analyser, og hvilket omfang de bør ha. Videre anbefales det å tydeliggjøre fagdepartementenes ansvar for å sikre konsekvensutredninger, og at det vurderes alternative måter å styrke kontrollen med utredninger på for å sikre tilstrekkelig kvalitet i utredningsarbeidet.

Riksrevisjonens funn er i tråd med funn i undersøkelsene «*Samfunnsøkonomiske analyser i beslutningsgrunnlag – status 2013*» (DFØ, 2013) og «*Graves det dypt nok? Om utredningsarbeid i departementene*» (Difi, 2012). Rapportene påpeker at bruk av samfunnsøkonomiske analyser som en del av beslutningsgrunnlaget ikke kan sies å være en godt innarbeidet praksis i statlig forvaltning. Blant årsaker til at utredningsinstruksjonen ikke blir fulgt, trekkes det fram mangelfull kompetanse og kapasitet i utredningsutvalg og i departementene.

Rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser og veileder i samfunnsøkonomiske analyser

Finansdepartementet har fastsatt rundskriv R-109/2014, som fastsetter hvilke prinsipper og krav som skal følges i samfunnsøkonomiske analyser av tiltak som skal inngå i statens egne beslutningsprosesser. Rundskrivet er en oppfølging av anbefalingene i NOU 2012: 16 «*Samfunnsøkonomiske analyser*». Rundskrivet omtaler hvordan man skal systematisere og sammenstille informasjon om ulike nytte- og kostnadsvirkninger av alternative

tiltak. Prinsippene i rundskrivet skal brukes i samfunnsøkonomiske analyser og andre konsekvensutredninger som følger av krav i utredningsinstruksjonen. Rundskrivet gjelder uavhengig av om det er offentlige eller private aktører som skal gjennomføre tiltaket, og uavhengig av hvem som utfører den samfunnsøkonomiske analysen.

I henhold til rundskrivet må en samfunnsøkonomisk analyse ta utgangspunkt i en tydelig og presis definisjon av problemene som skal løses, og ett eller flere mål for hva en ønsker å oppnå. Det skal utarbeides et nullalternativ som skal beskrive dagens situasjon og utviklingen framover dersom tiltak ikke blir iverksatt. For investeringsprosjekter betyr dette kostnader til det minimum av vedlikehold som er nødvendig for at alternativet er reelt. Det skal identifiseres ulike tiltak som kan bidra til å løse problemet og som tilfredsstillende mål og krav. Det skal vurderes flere alternative tiltak. Videre skal analysen identifisere og beskrive nytte- og kostnadseffekter for berørte grupper, og virkningene skal vurderes i forhold til nullalternativet.

En samfunnsøkonomisk analyse skal så langt som mulig fange opp alle relevante virkninger av tiltaket i hele dets levetid. Alle positive og negative virkninger skal verdsettes i kroner så langt det lar seg gjøre, ut fra et hovedprinsipp om at en konsekvens er verdt det befolkningen til sammen er villig til å betale for å oppnå eller å unngå den. Dersom betalingsvilligheten for alle tiltakets nyttevirkninger er større enn summen av kostnadene, defineres tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Kalkulasjonsprisene som benyttes skal reflektere verdien av de ressursene eller innsatsfaktorene som inngår i tiltaket i deres beste alternative anvendelse. Rundskrivet beskriver hvilke kriterier som skal legges til grunn for verdsetting av blant annet tid og liv og helse. I noen tilfeller lar det seg ikke gjøre å verdsette virkningene i kroner. Dette kan gjelde kvalitet, sikkerhet, miljø, personvern mv. I disse tilfellene skal virkningene redegjøres for på en måte som gir grunnlag for å vurdere hvordan virkningene påvirker samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

For å kunne sammenligne nytte- og kostnadsvirkninger som oppstår på ulike tidspunkt, skal man benytte seg av diskontering, med bruk av kalkulasjonsrente, for å beregne nåverdien av tiltaket. Basert på beregnet netto nåverdi, ikke-prisatte virkninger og usikkerhet skal det gjøres en samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av de ulike alternativene. Vurderingen skal følges av en rangering av tiltakene. Alle forut-

setninger som ligger til grunn for analysen skal dokumenteres.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har utgitt en sektorovergripende veileder til Finansdepartementets rundskriv. Flere departementer og underliggende etater har utarbeidet egne sektor-spesifikke veiledere som fungerer som supplement til DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

Livssyklus kostnader (LCC-metoden)

I henhold til lov om offentlige anskaffelser § 6 skal offentlige myndigheter under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus kostnader (Life-cycle-costs – LCC). Livssyklus kostnader omfatter alle kostnader i løpet av livsløpet til anskaffelsen, og inkluderer summen av investeringskostnad og alle kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling for et bygg eller anlegg, fra tidlig planleggingsfase til endt levetid. Ved å bruke livsløpsperspektivet skal man få et riktig bilde av hvor mye et bygg koster å bygge og drifte. Livsløpskostnader beregnes som årskostnad – summen per år for å bygge, eie, drifte og utvikle et bygg eller anlegg. En årskostnad består av kapitalkostnad, FDV-kostnad (forvaltning, drift og vedlikehold), og utviklingskostnad. Ved å benytte livssyklusperspektivet i beslutningsgrunnlaget skal man få en god oversikt over når i bruksperioden de ulike kostnadene vil komme, og man kan se hvilke konsekvenser alternative løsninger vil få for årskostnadene. I et livssyklusperspektiv kan det være lønnsomt å investere i tiltak som reduserer FDV-kostnadene, selv om investeringskostnadene øker noe.

Utredning av konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner

Kommunal- og regionaldepartementet ga i 2013 ut veilederen «*Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner – med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*», som redegjør for hvilke prinsipper som er førende for hvordan statlige tiltak og reformer som har konsekvenser for kommunesektoren skal utformes og håndteres. Veilederen omhandler blant annet prinsipper for utredning av økonomiske konsekvenser av statlige tiltak og reformer. Prinsippene for utredning bygger på utredningsinstruksen. Det pekes på flere forhold som bør belyses ved konsekvensutredning av tiltak som berører kommunesektoren. Det trekkes fram at det ved vurdering av tiltak bør legges vekt på at detal-

jerte statlige styringsvirkemidler gir kommunene lite handlingsrom og bør unngås. I henhold til veilederen bør det utarbeides reelle alternativer som innebærer juridisk og økonomisk rammestyring, utviklingstiltak, veiledning og dialog. Lovfesting, øremerkede tilskudd, særskilte plankrav, tilsyn og rapportering må være begrunnet i overordnede nasjonale hensyn. Blant kostnads- og nyttevirkninger pekes det på at usikkerhet knyttet til beregninger og fordelingsvirkninger mellom kommuner bør beskrives.

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven gjelder for planlegging av arealbruk og for byggesaksbehandling. Formålet er å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Generelle krav til konsekvensutredninger er beskrevet i plan- og bygningsloven § 4-2:

«For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.»

I forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven er kravene til konsekvensutredning nærmere spesifisert. Konsekvensutredningene skal sørge for at konsekvenser for miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planene kan gjennomføres. Bestemmelsene skal også sørge for en åpen planleggingsprosess der berørte parter skal bli hørt.

5.2.3 Mekanismer for etterlevelse

Kvalitetssikringsordningen

Økonomiregelverket for staten krever at alle statlige prosjekter med en forventet investeringskostnad over 750 mill. kroner skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før de legges fram for vedtak i Stortinget. For investeringsprosjekter under terskelverdien er kvalitetssikringsordningen (KS-ordningen) frivillig. Ordningen innebærer krav om samfunnsøkonomiske analyser, og omfatter to kontrollpunkter i investeringsprosjekters planleggingsprosess:

- KS1 – Kvalitetssikring av konseptvalg før beslutning i regjeringen om å starte forprosjekt.
- KS2 – Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag før framleggelse for endelig investeringsbeslutning i Stortinget.

Kvalitetssikringsordningen er beskrevet nærmere i kapittel 7.

Regelråd

Det skal oppnevnes et uavhengig regelråd for næringslivet som skal være et eksternt, rådgivende kontrollorgan av regjeringens utredninger for å sikre bedre etterlevelse av utredningsinstruksen.

Regelrådet skal kontrollere konsekvensvurderingene som følger med forslag til ny regulering av relevans for næringslivet, og ta stilling til om konsekvensene er tilstrekkelig utredet etter utredningsinstruksens krav. Rådet skal også gi generell veiledning som fremmer effektiv regulering. Innføringen av et regelråd innebærer ikke i seg selv nye krav til forvaltningens utredningsplikt. Kontrollfunksjonen rådet har, kan imidlertid føre til endrede rutiner i forvaltningen som kan tenkes å heve kvaliteten på utredningsarbeidet. Hensikten med etableringen er at rådet vil påvirke kvaliteten på forslag til nye lover og forskrifter og de medfølgende konsekvensutredninger både i enkeltsaker og generelt ved sin virksomhet.

Regelrådet etableres som et permanent forvaltningsorgan som ved kongelig resolusjon blir gitt en frittstående stilling overfor overordnet organ, Nærings- og fiskeridepartementet. Rådet vil være underlagt den ordinære instruksjonsrett i administrative saker, men departementets instruksjonsmyndighet vil være avskåret i faglige spørsmål. Uttalelsene fra rådet blir offentliggjort.

Digitaliseringsråd

Regjeringen har besluttet at det fra 1. januar 2016 skal etableres et IKT-prosjektråd (Digitaliseringsrådet) for små og mellomstore IKT-prosjekter i staten. Bakgrunnen for opprettelsen er erfaringer fra Norge og andre land som viser at det ofte er utfordringer med styring og gjennomføring av IKT-prosjekter i statlig forvaltning. Mange prosjekter overholder ikke vedtatte budsjetter og tidsrammer. I henhold til en rapport av Jørgensen (2015) blir ett av fem IKT-prosjekter dobbelt så dyrt som budsjettert, IKT-prosjekter leverer i gjennomsnitt 30 prosent mindre nytte enn plan-

lagt og 10 prosent leverer ingen nytte i det hele tatt.

Digitaliseringsrådet oppnevnes av Kommunal- og moderniseringsministeren. Rådet skal bestå av erfarne prosjektledere fra privat og offentlig sektor, samt statlige IKT-direktører og virksomhetsledere. Sekretariatet legges til Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Rådet skal gjennomgå beslutningsgrunnlag og styringsdokumenter for planlagte IKT-prosjekter som koster mellom 10 og 750 mill. kroner. Formålet er å bidra til bedre styring og gjennomføring av små og mellomstore IKT-prosjekter i staten som faller utenfor Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget for prosjekter over 750 mill. kroner.

Rådet skal være en anbefalt, men frivillig ordning for statlige virksomheter. Sakene skal behandles innen maksimalt tre uker for å holde kostnadene så lave som mulig og ikke bidra til forsinkelser.

5.3 Innspill under utvalgets arbeid

Utvalget har henvendt seg til berørte departementer og bedt om innspill til arbeidet.

Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementets vurderinger er at investeringer på kunnskapsområdet har positive langsiktige effekter som i større grad burde synliggjøres sammen med de rene utgiftene for det enkelte budsjettår. Kunnskapsdepartementet ser det som hensiktsmessig at både kostnader og gevinster bør omtales samlet og ses i sammenheng, for å gi et mest mulig rasjonelt grunnlag for beslutninger om bruken av statlige ressurser. Det er nærliggende å anta at helhetstenking og langsiktighet både påvirkes av de formelle krav som stilles til framstillinger og den faktiske oppfølgingen av disse kravene. Utvalget bør vurdere om dagens formalkrav er tilstrekkelige, og i hvilken grad intensjonen bak disse følges opp i prosessene for utarbeidelse av dokumenter til Stortinget.

Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet ser ikke behov for å endre gjeldende praksis på samferdselsområdet. I forbindelse med Nasjonal transportplan (NTP) blir det gjort analyser om hva som er optimalt nivå på drift og vedlikehold, og det gjennomføres sam-

funnsøkonomiske analyser av nye samferdselsprosjekter. Dersom det er aktuelt å gjennomføre reformer i samferdselssektoren, blir det vanligvis omtalt i NTP eller egne stortingsmeldinger eller proposisjoner, hvor det redegjøres for kostnader og gevinster og budsjettmessige konsekvenser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at budsjettmessige konsekvenser over flere år ikke er nevnt i selve utredningsinstruksen. I veilederen til utredningsinstruksen pekes det imidlertid på at budsjettmessige konsekvenser alltid skal tallfestes, og at «Utredning av konsekvenser for offentlige budsjetter skal inneholde eventuelle engangskostnader, kortvarige konsekvenser og varige budsjettkonsekvenser ved iverksetting av tiltak. Om mulig bør det gjøres rede for budsjettvirkningene over flere år.» Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil det ved revisjon av utredningsinstruksen bli vurdert om kravet om å utrede og synliggjøre budsjettmessige konsekvenser over flere år skal gjøres tydeligere og eventuelt tas med i selve instruksen, og om det er behov for generell veiledning for hvordan konsekvensene av reformer bør utredes. Det kan også være aktuelt å kreve at det i oppstillinger av budsjettmessige konsekvenser skal skilles mellom investerings- og driftskostnader.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at utredningsinstruksens kapittel 2, Finansdepartementets rundskriv R-109/2014 *Prinsipper og krav ved utarbeidelsen av samfunnsøkonomiske analyser* og DFØs Veileder i samfunnsøkonomiske analyser gir krav og anbefalinger om samfunnsøkonomiske analyser av investeringer i realkapital og andre tiltak. Etter Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering vil samfunnsøkonomiske analyser gjort i henhold til kravene i rundskrivet gi nødvendig og relevant informasjon om framtidig nytte og kostnader ved investeringer.

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan det ofte være nyttig ved større prosjekter å jobbe systematisk med gevinstrealisering i prosjektets gjennomføringsfase og i årene etter driftsiverksettelse.

5.4 Internasjonal praksis

Internasjonalt brukes ofte begrepet «Regulatory Impact Assessment/Analysis» (RIA) om samfunnsøkonomiske analyser av offentlige reguleringer. OECD går inn for å styrke arbeidet med samfunnsøkonomiske analyser av offentlige reguleringer i sine medlemsland. Alle OECD-land har i dag innført en eller annen form for RIA. Analyser og praksis varierer mellom land, og analysene har ulike roller i beslutningsprosessene.

RIA er ifølge OECD både et hjelpemiddel og en prosess for å informere offentlige beslutningstakere om en skal innføre nye reguleringer, og i så fall hvordan en skal regulere for å oppnå politiske mål. Slik OECD ser det, er en av de grunnleggende utfordringene med RIA å sikre at analysen settes i gang på en tidlig fase i beslutningsprosessen. Det øker muligheten for å identifisere den beste tilnærmingen, og alternative forslag har større mulighet for å bli vurdert seriøst.

5.5 Obskure ordninger

Stortinget kan gjøre vedtak som legger økonomiske bindinger i form av økte utgifter eller reduserte inntekter i senere budsjettår. Alle avtaler som forplikter staten utover budsjettåret krever Stortingets samtykke, jf. bevilgningsreglementet § 6 første ledd. Videre utgjør i 2015 rettighetsbaserte ordninger 45 pst. av statsbudsjettets utgifter, jf. kapittel 8. Dette binder opp det framtidig handlingsrommet i budsjettet. Noe av årsaken til veksten kan være en manglende oversikt og bevissthet om summen av ulike tiltak over tid.

Ordninger som gir visse utgifter en beskyttet stilling i budsjettprosessen og binder opp framtidige bevilgninger, byr på særlige utfordringer når det gjelder å informere Stortinget om framtidige konsekvenser, da det typisk er vanskelig å se det samlede omfanget av konsekvensene av denne typen ordninger. En sentral del av mandatpunktene som behandles i dette kapitlet gjelder beslutningsgrunnlaget som legges fram for Stortinget. Sentrale momenter vil her være økonomiske og administrative konsekvenser av de foreslåtte tiltakene. Utvalget mener en derfor også bør drøfte ordninger som er egnet til å tilsløre konsekvensene av tiltakene.

Ordningene har en slik karakter at det stiller ekstra krav til å redegjøre godt for Stortinget om konsekvensene av tiltak, for at det skal kunne trekke beslutninger på et informert grunnlag. Det vil ofte kreve bruk av nåverdiberegninger.

Utvalget har valgt å se særlig på rentekompensasjonsordninger og forskutteringer.

Forskutteringer

Begrepet forskuttering omfatter de tilfeller der bompengeselskap, kommuner, fylkeskommuner, næringsliv eller andre går inn med midler i et samferdselsprosjekt og forskutterer framtidige statlige bevilgninger. Staten refunderer midlene uten kompensasjon for renter og prisstigning. Forskuttering krever at Stortinget har gitt fullmakt til å inngå forskutteringsavtaler innenfor en fastsatt ramme. I Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2016 foreslås det vedtatt slike fullmakter for veg- og jernbaneinvesteringer med øvre rammer på henholdsvis 3,5 mrd. kroner og 0,2 mrd. kroner i løpende refusjonsforpliktelser. Statens refusjonsforpliktelser i samferdselssektoren per 1. januar 2015 var på om lag 4,1 mrd. kroner.

Forskuttering er i praksis en lånefinansiering av samferdselsinvesteringer, som må tilbakebetales med bevilgninger i senere budsjettår. Det kan bidra til å framskynde oppstart av prosjekter sammenlignet med det som er planlagt i Nasjonal transportplan (NTP). For det enkelte prosjekt betyr muligheten til forskuttering økt økonomisk fleksibilitet og raskere realisering av prosjekter. Dersom det ikke er rom for å starte opp alle de varslede prosjektene i NTP, vil bruk av forskuttering for å sette i gang prosjekter gi økte bindinger på framtidige budsjetter. Det medfører at det aktuelle prosjektet sniker i prioriteringskøen, og at beslutningen blir tatt uten å vurdere prosjektet opp mot andre aktuelle prosjekter. Samlet sett kan forskutteringen derfor også svekke den samlede samfunnsøkonomiske nytten, gitt at samfunnsøkonomisk nytte i utgangspunktet blir vektlagt ved valg av rekkefølge av prosjektene.

Rentekompensasjonsordninger

Rentekompensasjonsordninger er tilskuddsordninger der staten på grunnlag av en tilsagnsfullmakt forplikter seg til å gi tilskudd til å dekke mot-takerens, som oftest kommuner, fylkeskommuner og bompengeselskaper, renteutgifter for investeringer i framtidige år, uten at det er konkretisert hva dette vil utgjøre av bevilgninger. Formålet med slike ordninger for kommunene og fylkeskommunene er å stimulere til investeringer til særskilte formål, som skoler, kirker og fylkesveger.

I Gul bok for 2016 er det foreslått bevilgninger på tre rentekompensasjonsordninger for kommunene og én for bompengeselskaper. I stedet for å gi et tilskudd som dekker opp for den ønskede aktivitet, spres støtten over 20 år for kommunene og 15 år for bompengeselskapene. Den bevilgningsmessige støtten for tiltakene skyves ut i tid og tas ikke når de ulike investeringene skjer.

Det legges til grunn et tenkt lån hos kommunene for den faktiske investeringen, og hvor staten gir årlige tilskudd for tenkte renter basert på kortsiktige statsrenter (obligasjoner med 0–3 måneders løpetid) pluss et påslag på 0,5 prosentpoeng.¹ For kommunene tar en utgangspunkt i et tenkt serielån over 20 år hvor de 5 første årene er avdragsfrie. For bompengeselskapene tas det utgangspunkt i faktisk lånte beløp, og så legges et serielån over 15 år uten noen avdragsfri periode som grunnlag for å betale støtten. Utbetalingen av støtten skjer i desember hvert år, basert på renteberegninger foretatt av Husbanken.

Omtalen av de enkelte ordningene nedenfor bygger på opplysninger gitt i statsbudsjettet for 2016:

¹ For tenkt opplåning i kommunene til og med 2014 er påslaget 1 prosentpoeng.

Tabell 5.1 Rentekompensasjonsordninger i Gul bok 2016. Tall i hele tusen.

Kap.	Post	Kapnavn	Postnavn	Gul bok 2016
225	65	Tiltak i grunnopplæringen	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	334 218
342	60	Kirkebygg og gravplasser	Rentekompensasjon – kirkebygg	44 165
1320	61	Statens vegvesen	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	192 500
1330	75	Særskilte transporttiltak	Rentekompensasjon for bompengelån	400 000
		Sum		970 883

Kap. 225 post 65 for skole og svømmeanlegg

Ordningen ble startet opp i 2002. Kunnskapsdepartementet vil i perioden 2002–2016 ha gitt tilsagn innenfor en samlet tenkt låneramme på 30 mrd. kroner. Det opplyses ikke noe om hva utestående tenkt låneramme i 2016 er, og hvilke renteforutsetninger årets budsjettforslag bygger på for å komme fram til bevilgningsforslaget. Det gis heller ingen informasjon om utbetalingsbehovet i årene framover.

Kap. 342 post 60 for kirkebygg

Ordningen ble startet opp i 2005. Det er i perioden 2005–2015 gitt tilsagn innenfor en tenkt låneramme på 3,3 mrd. kroner. Det opplyses at antatt ubenyttet tilsagnsramme er 375 mill. kroner ved utgangen av 2015. For 2016 gis det ingen utvidelse av tilsagnsrammen. Det opplyses ikke noe om hva utestående tenkt låneramme i 2016 vil være og hvilke renteforutsetninger årets budsjettforslag bygger på for å komme fram til bevilgningsforslaget. Det gis heller ingen informasjon om utbetalingsbehovet i årene framover.

Kap. 1320 post 61 transporttiltak i fylkene

Ordningen ble startet opp i 2010. For perioden 2010–2015 er det gitt tilsagn i henhold til en tenkt låneramme på 13 mrd. kroner. For 2016 gis det en utvidelse av tilsagnsrammen på ytterligere 3 mrd. kroner. Det opplyses ikke noe om hva utestående tenkt låneramme i 2016 vil være. Vedrørende renteforutsetninger for tilsagn gitt til og med 2014 opplyses det at det er lagt til grunn 1,5 prosent og 1 prosent for tilsagn gitt senere. Tilsvarende renter basert på Husbankens renter for november og desember 2015 er henholdsvis 2,0 prosent og 1,5 prosent. Det gis ingen informasjon om utbetalingsbehovet i årene framover.

Kap. 1330 post 75 bompengelån

Ordningen foreslås startet opp fra 2016 med et bevilgningsforslag på 400 mill. kroner.

Vilkåret for kompensasjon av renter til bompengelån er at prosjektet vil ligge inne i ett av de nye regionale bompengeselskapene. Det opplyses ikke noe om hva utestående tenkt låneramme i 2016 vil være, eller hvilke renteforutsetninger årets budsjettforslag bygger på for å komme fram til bevilgningsforslaget. Det gis heller ingen informasjon om hva som er det framtidige utbetalingsbehov. I henhold til nåværende NTP for 2014–23

forutsettes det nye bompengelån i størrelsesorden 100 mrd. kroner.

Behov for bedre informasjon

Et gjennomgående trekk ved gjennomgang av rentekompensasjonsordningene er at det gis ytterst mangelfull informasjon knyttet til årets bevilgningsforslag og hva det framtidige bevilgningsbehovet vil være. Videre burde det ha vært redegjort for hva nåverdikostnadene for hver krone i tilsagn koster basert på en låneramme. Det vil selvsagt være knyttet usikkerhet til slike beregninger. Enkle nåverdiregninger hvor en neddiskonterer med samme rente som rentestøtteutbetalingene gir følgende resultat:

Nåverdi	Rente		
1 krone	2,0 %	2,5 %	3,0 %
Lånetid	2,0 %	2,5 %	3,0 %
15 år	0,14	0,17	0,20
20 år	0,22	0,27	0,31

En rentekompensasjonsordning med en ramme på 10 mrd. kroner over 20 år med 5 års avdragsfrihet har dermed en nåverdikostnad i størrelsesorden mellom 2,2 mrd. og 3,1 mrd. kroner. For en ordning med 15 år uten avdragsfrihet er nåverdikostnaden mellom 1,4 mrd. og 2,0 mrd. kroner.

Avdragsfrihet de første 5 årene kan friste kommunene til å overinvestere i enkelte sektorer. Ordningene bidrar til å binde opp handlingsrommet i budsjettpolitikken i mange år, og det er uklart hva det faktisk koster. I realiteten kan en si at ordningene fungerer ved at staten låner gjennom kommunene og bompengeselskapene.

5.6 Utvalgets vurderinger

Vesentlige forutsetninger for å sikre et godt beslutningsgrunnlag er at det gjennomføres tilfredsstillende mål- og problemanalyser, at alternative virkemidler vurderes, og at konsekvensene er tilfredsstillende utredet før tiltak vedtas. Synliggjøring av konsekvensene kan føre til at de mest lønnsomme prosjektene blir gjennomført og at planrammer fastsettes på bakgrunn av en samlet prioritering av ulike formål innenfor det økonomiske handlingsrom som finnes.

Mandatet ber om at utvalget vurderer om det bør settes krav til mer informasjon til Stortinget enn i dag ved forslag til reformer og investeringer. Utvalget har valgt å legge til grunn at man i denne

sammenheng mener store tiltak av en viss økonomisk størrelse, som ofte vil kreve endringer av gjeldende regelverk.

Utredningsinstruksen er et sentralt regelverk som stiller krav til forvaltningen om utredning av konsekvenser ved ulike tiltak. Utvalget har lagt til grunn at det ligger utenfor mandatet å vurdere hvorvidt dagens krav til utredninger i forvaltningen er tilfredsstillende, eller hvordan de følges opp. Utvalget har imidlertid merket seg at evalueringer av den norske utredningsprosessen har vist at konsekvensene i for liten grad tallfestes, og at kravene i utredningsinstruksen i liten grad følges opp. Manglende konsekvensvurderinger og vurderinger av alternative løsninger kan gi mangelfull kvalitet i beslutningsgrunnlaget for regjeringen og Stortinget. Uforutsette konsekvenser som følge av dårlig utredningsarbeid kan føre til budsjettoverskridelser og beslutninger som viser seg å være lite bærekraftige over tid. Tydeligere krav til vektlegging for Stortinget av forvaltningens utredninger kan bidra til at disse utredningene gjennomføres i større grad enn nå, og dermed bedre etterlevelse av utredningsinstruksen. Utvalget legger videre til grunn at problemstillingen knyttet til manglende etterlevelse av dagens krav er en del av arbeidet med å revidere utredningsinstruksen.

5.6.1 Informasjon det kan være aktuelt å gi Stortinget

Utvalget er bedt om å vurdere når det skal være krav til en utvidet omtale av samlede kostnader og gevinster ved reformer og investeringer. Siden denne typen tiltak kan være nokså forskjelligartede, vil det neppe være mulig eller ønskelig å gi faste, presise retningslinjer for når det skal gis utvidet informasjon og hva denne informasjonen skal bestå i. Det bør i det enkelte tilfellet vurderes konkret hva som er nødvendig informasjon for at Stortinget skal kunne fatte sitt overordnede vedtak på et forsvarlig grunnlag.

For tiltak som har kostnader som er høyere enn terskelverdien for å inngå i statens kvalitetssikringsregime (750 mill. kroner), er det utarbeidet gode rutiner for utredning og foreleggelse for Stortinget. I kapittel 7 har utvalget bemerket at departementene på eget initiativ bør benytte seg mer av statens kvalitetssikringsregime når en står ovenfor krevende prosjekter som faller under grensen for kvalitetssikring.

For tiltak som ikke omfattes av kvalitetssikringsregimet, vil omfanget av omtale i stortingsdokumenter måtte basere seg på noe skjønn.

Dersom det har store nytte- eller kostnadsvirkninger, bør det være gjort en samfunnsøkonomisk analyse i henhold til gjeldende regelverk. Utredningsinstruksen har bestemmelser som skal sikre god forberedelse og styring av reformer, regjendringer og andre tiltak. Av utredningsinstruksen følger det at det skal gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser av tiltak som forventes å gi vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, og det skal redegjøres for når tiltaket vil få vesentlige budsjettmessige virkninger for staten. Den samlede effekt av pålagte tiltak, oppgaver mv. for dem som blir omfattet av forslagene skal omtales i utredningen.

Hvilken informasjon som er mest relevant for å sikre et godt beslutningsgrunnlag for Stortinget vil ofte variere fra sak til sak. Kravene til omtale i dokumentene som legges fram for Stortinget bør stå i forhold til virkningene av det foreslåtte tiltaket. Generelt bør det tas utgangspunkt i de samfunnsøkonomiske analysene som er foretatt. Utvalget vil i det følgende trekke fram noen typer informasjon som generelt bør tillegges økt vekt i dokumentene til Stortinget ved forslag om investeringer eller reformer.

Det bør redegjøres for framtidige budsjettmessige virkninger i årlige størrelser og tidsperioden for når de inntreffer. Ved store investeringsprosjekter hender det at det benyttes oppstartsbevilgninger som er relativt små sett i forhold til prosjektets størrelse. I tillegg til de kommende budsjettforpliktelsene, bør det ved ulike former for oppstartsbevilgninger beregnes nåverdier med lengre tidshorisonter tilsvarende prosjektets levetid. Videre bør det framkomme hvilke alternative tiltak som har blitt vurdert, og hvorfor disse ikke blir foreslått. Beskrivelsen av tiltaket bør redegjøre for de viktigste forutsetningene som ligger bak vurderingene, og eventuell usikkerhet knyttet til forutsetningene bør framgå.

I henhold til anskaffelsesloven skal det under planlegging av offentlige anskaffelser tas hensyn til livssyklus-kostnader. Livssyklus-kostnader betegner alle kostnader i et prosjekts levetid, og kan være et godt verktøy for å belyse lønnsomheten ved et prosjekt. Systematiske vurderinger av livsløpskostnader ved investeringer kan bidra til at man finner de mest kostnadseffektive løsningene, og vil gi nyttig informasjon når beslutningen skal tas. Livssyklusperspektivet gir grunnlag for å vurdere tiltak i investeringsfasen som på sikt kan redusere kostnadene til drift og vedlikehold. Flere sektorer bør benytte seg av livssyklusberegninger.

Dersom det er gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av et tiltak, skal det være identifisert sentrale potensielle gevinster, i tillegg til forutsetningene for at gevinstene kan realiseres. Det vises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets innspill om at det ofte kan være nyttig ved større investeringsprosjekter å jobbe systematisk med gevinstrealisering i prosjektets gjennomføringsfase og i årene etter driftsiverksettelse. En gevinstrealiseringsplan er mer operativ enn oversikten over potensielle gevinster fra den samfunnsøkonomiske analysen, og beskriver hvordan man bør gå fram for å hente ut gevinstpotensialet. Slike planer kan medføre en tydeligere forpliktelse til å realisere gevinstene, og kan bidra til at virksomhetene jobber mer aktivt med å hente ut gevinstene. Eksempler på gevinster kan være effektiviseringsgevinster som gir besparelser på budsjettene til virksomheter, eller gevinster som medfører økt kvalitet og gevinster for øvrige aktører, som kommuner eller privatpersoner.

5.6.2 Særlig om obskure ordninger

Ordninger som gir visse utgifter en beskyttet stilling i budsjettprosessen og binder opp framtidige bevilgninger, bidrar til å svekke statsbudsjettet som instrument for prioritering og styring. De områdene på budsjettet som ikke så lett kan omfattes av slike ordninger risikerer å bli nedprioritert når handlingsrommet i større grad bindes opp til de områdene som er omfattet av ordningene. Det er dermed en fare for at slike ordninger legger til rette for systematiske prioriteringsfeil over tid. Ordninger av denne typen byr på særlige utfordringer når det gjelder å informere Stortinget om framtidige konsekvenser.

Utvalget vil særlig trekke fram rentekompensasjonsordninger og forskuttering av framtidige utgifter som eksempler på slike ordninger.

Forskuttering innebærer at staten inngår avtaler om forskuttering av statlige midler til vegformål. Rentekompensasjonsordninger er tilskuddsordninger der staten forplikter seg til å dekke mottakerens renteutgifter for bestemte investeringer i framtidige år. Disse ordningene bryter med flere grunnleggende prinsipper som bevilgningsreglementet bygger på. Ordningene innebærer at enkelte tiltak unntas fra en helhetlig prioritering av budsjettformål, samtidig som handlingsrommet i framtidige budsjettår bindes opp. Dersom en statlig utgift ikke synliggjøres på stats-

budsjettet, vil dette innebære at utgiften ikke blir gjenstand for reell prioritering, og at statsbudsjettet gir et skjevt bilde av aktivitetsnivået i økonomien. Ordningene bryter dermed med de hensyn fullstendighetsprinsippet er basert på. Verken rentekompensasjonsordninger eller forskuttering endrer på noen måte utgiftenes reelle karakter.

Ordningene bryter dessuten med hensynene bak ettårsprinsippet eller kontantprinsippet, ettersom statens reelle utgift ikke blir synliggjort i budsjettet når aktiviteten pågår, og utgiftene til tiltakene ikke vil framgå av statsbudsjettet det året de blir kontant betalt.

Begge ordningene innebærer i praksis lånefinansiering av investeringer, som må tilbakebetales med bevilgninger i senere budsjettår. Lånefinansiering av statlige investeringer kan imidlertid ikke begrunnes ut fra rasjonelle økonomiske hensyn. Staten har ikke behov for å lånefinansiere investeringer, og lånefinansiering er ingen forutsetning for at investeringer skal prioriteres høyt.

Bruk av forskuttering eller rentekompensasjonsordninger kan medføre oppstart av prosjekter som det blir vanskelig å finansiere innenfor framtidige budsjettår. Ordningene medfører at noen prosjekter sniker i prioriteringskøen, noe som kan svekke den samlede samfunnsøkonomiske nytten, dersom den opprinnelige rekkefølgen på prosjektene er valgt ut fra et mål om å maksimere samfunnsøkonomisk nytte. Istedenfor å pådra staten framtidige forpliktelser, bør aktivitetsnivået tilpasses det årlige bevilgningsnivået, ved at nye prosjekter underlegges en reell prioritering innenfor budsjettårstrammen.

Ordninger som etter sin art har diffuse konsekvenser og er lite gjennomsiktede stiller ekstra krav til å redegjøre godt for Stortinget om framtidige konsekvenser. Ved innføring av disse ordningene er det sjelden oppgitt hva de samlede økonomiske konsekvensene vil være. De synes ofte å oppstå ut fra et ønske om å gjøre mer enn man har handlingsrom til i det enkelte år. For disse ordningene er det vanskelig å se annen motivasjon enn å skyve utgifter ut i tid, og utsette konsekvensene for budsjettet, slik at det kan bevilges midler til formål som ellers ikke ville blitt prioritert innenfor forsvarlige rammer for budsjettpolitikken. Hensynet til framtidig handlingsrom og at statsbudsjettet skal gi et best mulig grunnlag for å vurdere hvordan det påvirker aktiviteten i økonomien tilsier at det ikke bør legges opp til nye ordninger av denne typen.

5.7 Utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådninger

På bakgrunn av drøftingene i dette kapittel er utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådninger følgende:

Vurderinger

- Siden reformer og investeringer kan være nokså forskjelligartede, vil det neppe være mulig eller ønskelig å gi faste, presise retningslinjer for når det skal gis utvidet informasjon og hva denne informasjonen skal bestå i. Det bør i det enkelte tilfellet vurderes konkret hva som er nødvendig informasjon for at Stortinget skal kunne fatte sine vedtak på et forsvarlig grunnlag.

Tilrådninger

- For at samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal bli en sentral del av beslutningsgrunnlaget, bør det i redegjørelsene for Stortinget generelt legges mer vekt på de samfunnsøkonomiske analyser som skal være foretatt i henhold til utredningsinstruksen, herunder hvilke alternative tiltak som er vurdert.
- Det bør redegjøres for de kommende løpende budsjettmessige konsekvensene av tiltakene, basert på de forutsetninger som er lagt inn i de samfunnsøkonomiske analysene, innbefattet forutsatt vedlikehold og drift. Ved ulike former for «oppstartsbevilgninger» bør det redegjøres for kommende års forpliktelser, både knyttet til de årlige budsjetter og nåverdier basert på langsiktige tidshorisonter. I flere sektorer bør det legges mer vekt på bruk av livssyklusberegninger og planer for bruk av gevinstrealisering.
- Rentekompensasjonsordninger og forskuttering av framtidige statlige bevilgninger er ordninger som gir visse områder en beskyttet stilling innenfor statsbudsjettet, og som svekker Stortingets mulighet til å vurdere bevilg-

ningsnivået opp mot andre formål på statsbudsjettet. Det bør ikke opprettes nye slike ordninger eller gis nye tilsagn innenfor de eksisterende ordningene etter 2016.

Referanser:

- Bevilgningsreglementet (vedtatt av Stortinget 26. mai 2005)
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2012). *Graves det dypt nok?*
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2013). *LCC Basiskurs*
- Direktoratet for økonomistyring (2013). *Samfunnsøkonomiske analyser i beslutningsgrunnlag – status 2013*
- Direktoratet for økonomistyring (2014). *Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter*
- Dokument nr. 14 (2002–2003) *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*
- Finansdepartementet (2015). *Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet 2016 (Gul bok)*
- Finansdepartementets rundskriv R-109/2014
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2005). *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid*
- Magne Jørgensen (2015). *Suksess og fiasko i offentlige IKT-prosjekter: En oppsummering av forskningsbasert kunnskap og evidensbasert tiltak*
- OECD (2008). *Introductory handbook for undertaking regulatory impact analysis (RIA)*
- OECD (2009). *Regulatory Impact Analysis: A tool for policy coherence*
- Riksrevisjonen (2013). Dokument 3:10 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte*
- Statsministerens kontor (2013). *Veileder – «Om forholdet til Stortinget»*
- Vista analyse (2013). *Samfunnsøkonomisk analyse av reguleringer: utfordringer og et eksempel*

Kapittel 6

Skille drift og investering

6.1 Mandatet inkl. utvalgets fortolkning

Utvalget er bedt om å vurdere om det bør etableres et tydeligere skille mellom drift og investeringer i budsjettet. Dette punktet utledes av utvalgets tittel og punkt b) i mandatet:

«Utvalget skal vurdere hvorvidt det i tilknytning til statsbudsjettet kan lages oppstillinger som bedre enn i dag viser antatt framtidig nytte eller kostnad ved investeringer i realkapital og andre tiltak, slik at en eventuelt kan få et bedre grunnlag for å vurdere hvilken prioritet disse bør gis i budsjettbehandlingen. Det skal legges til grunn at slike oppstillinger i tilfelle skal være et tillegg til någjeldende artsinndeling av budsjettet, og ikke erstatte denne.»

I dette kapitlet gjennomgås spørsmålet om et mulig skille mellom drift og investeringer i statens budsjettpolitikk. På bakgrunn av mandatet vil utvalget vurdere om det er grunnlag for å endre systemet for budsjettering av investeringer i realkapital, og hvordan investeringer i realkapital kan prioriteres opp mot andre tiltak i budsjettprosessen. Utvalget skal se på om budsjettssystemet legger til rette for rasjonelle beslutninger. Sentrale problemstillinger er om det investeres for mye eller for lite, om investeringer ses i sammenheng med de tilhørende driftskostnadene, og om realkapitalen blir tilstrekkelig vedlikeholdt.

Dagens budsjettssystem skiller mellom investeringer og andre utgiftsarter, jf. omtale i kapittel 4 og 6.3. Spørsmålet i denne sammenheng er om investeringene bør behandles på en annen måte enn i dag, med sikte på å legge bedre til rette for at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer gjennomføres.

På bakgrunn av mandatet har utvalget valgt å drøfte følgende:

- Om gjeldende budsjettssystem er utformet slik at det gir investeringer et handikap sammenlignet med andre utgiftsarter.

- Om det kan utformes alternative systemer for å klassifisere utgifter på statsbudsjettet, for å skille ut tiltak med langsiktige nyttevirkninger fra andre utgifter, og om investeringer bør gis fortrinn framfor andre utgifter i budsjetteringsfasen.
- Hvordan man forvalter gjennomførte investeringer, og om det er behov for å endre systemene for vedlikehold.

I kapitlet gir vi først en nærmere beskrivelse av problemstillingen i 6.2. Deretter gir vi i 6.3 en oversikt over hvordan dagens budsjettssystem skiller mellom drift og investeringer. I 6.4 redegjør vi for tidligere vurderinger som er gjort av spørsmålet om å skille drift og investeringer. Deretter gir vi en oversikt over innspill som er kommet i løpet av utvalgets arbeid i 6.5. Utvalgets vurderinger gis i 6.6, og i 6.7 presenterer vi utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådinger.

6.2 Nærmere om problemstillingen

Det er en målsetting å fremme langsiktighet i de statlige beslutningene. Offentlig forbruk, offentlige investeringer og overføringer må tilpasses slik at vi over tid får mest mulig velferd igjen for hver krone, og midlene må samtidig brukes på en måte som bidrar til å stabilisere økonomien på kort, mellomlang og lang sikt. Budsjettssystemet bør legge til rette for at de mest samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak synliggjøres, prioriteres og gjennomføres på en effektiv måte, innenfor rammene statsfinansene setter.

En driftsutgift blir ofte brukt for å beskrive en produktinnsats som brukes opp i løpet av året, mens investering er en utgift som forventes å ha framtidig avkastning. Investeringsbegrepet brukes ofte om oppbygging av en kapitalbeholdning som varer lengre enn ett år. I nasjonalregnskapet regnes et kapitalobjekt som fast realkapital dersom det er resultat av en produksjonsprosess, og brukes gjentatte ganger eller kontinuerlig i pro-

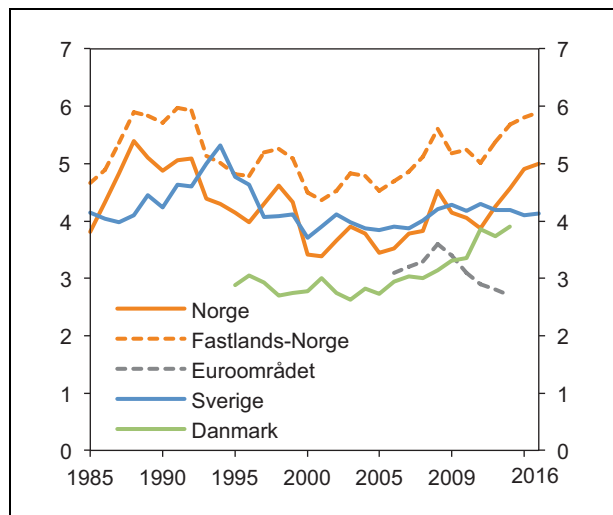
duksjonen over en lenger periode enn ett år. Fast realkapital omfatter både realkapital som bygg, anlegg og transportmidler, og immateriell realkapital som leting etter mineraler, forsknings- og utviklingskostnader og programvare. Levetiden til en investering vil påvirkes av vedlikeholdet. Det innebærer at det ofte må gjøres avveininger mellom nyinvesteringer, vedlikehold og oppgradering av eksisterende realkapital.

Definisjonen av investering som en utgift som forventes å ha framtidig avkastning samsvarer imidlertid ikke helt med det som blir betegnet som investeringer i statsbudsjettsammenheng. Statlige investeringer i realkapital budsjetteres etter bevilgningsreglementet på avdeling for «nybygg, anlegg mv.» og omfattes av postene 30–49. I 2014 ble det totalt regnskapsført 77,5 mrd. kroner på investeringspostene. Av dette utgjør nesten halvparten investeringer i Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten.

Nivået på offentlige investeringer har endret seg over tid. Figur 6.1 viser offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital som prosent av BNP. Andelen de siste årene ligger godt over gjennomsnittet i Norge for de siste 25 årene. Ser man på bruttoinvesteringene som andel av BNP for fastlands-Norge, er andelen vesentlig høyere enn i våre naboland og i euroområdet, og forskjellene har økt de siste årene. Det skyldes blant annet at flere land har redusert investeringene i realkapital for å styrke offentlige budsjetter. Figur 6.2 viser de samlede offentlige investeringene i veg som prosent av BNP i ulike land. Slike sammenligninger er vanskelige av flere grunner, bl.a. fordi definisjonene av både «veg» og «investeringer» kan være vanskelige å operasjonalisere. Tallene i figuren er hentet fra OECD/International Transport Forum, som har prøvd å lage mest mulig sammenlignbare tidsserier. Disse indikerer at nivået på veginvesteringer i Norge er høyere enn i mange land det er naturlig å sammenligne oss med. Det er imidlertid flere land i verden som har en høyere andel enn Norge. Figurene antyder imidlertid at budsjettssystemet ikke har gitt spesielt lave investeringsnivåer i Norge sammenlignet med andre land, og viser at investeringsnivået de siste årene har vært på en oppadgående trend i Norge.

Et annet spørsmål er om det investeres i de «riktige» prosjektene, eller om hva som er et optimalt nivå på investeringer.

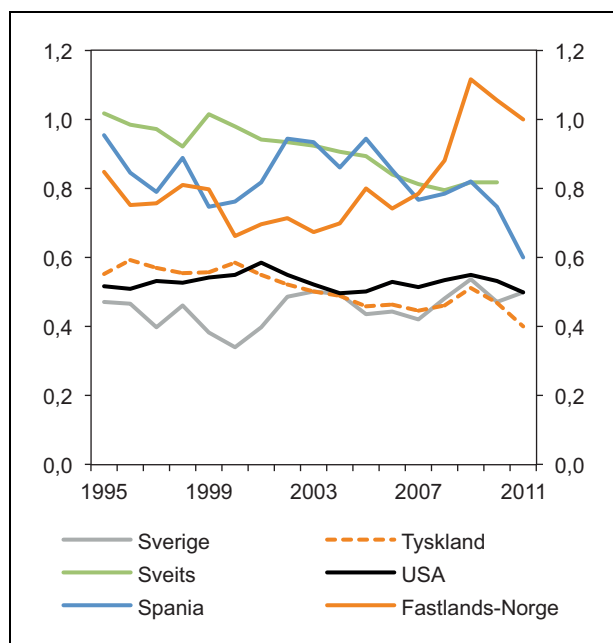
I blant framføres argumenter for å endre måten investeringer behandles på i statsbudsjettet, fordi investeringer ofte er store i forhold til



Figur 6.1 Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital. Prosent av BNP

Kilde: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

den enkelte virksomhetens eller sektorens budsjetttrammer, og dermed krevende å prioritere. Et annet argument som brukes for at investeringer bør skilles ut fra andre utgifter i budsjettprosessen er at investeringer, i motsetning til penger brukt på løpende drift, er formuesom plasseringer og har langsiktige nyttevirkninger som vil komme framtidige generasjoner til gode. Det argumenteres for at penger brukt til investering i realkapital derfor bør slippe de kravene til prioritering som



Figur 6.2 Samlede investeringer i veg. Prosent av BNP

Kilde: International Transport Forum og OECD.

utgifter til drift underlegges i budsjettprosessen. Utvalget drøfter dette nærmere i kapittel 6.6.

6.3 Oversikt over dagens skille mellom drift og investeringer i budsjett-systemet

Som bakgrunn for å kunne vurdere om det bør innføres et tydeligere skille mellom drift og investeringer i budsjettet, er det hensiktsmessig med en oversikt over hvordan investeringer behandles i dagens budsjettssystem. Som det vil framgå av oversikten, behandles investeringer dels på linje med de øvrige utgiftsartene og dels etter særlige regler og prosedyrer. Også dagens budsjettssystem skiller således mellom investeringer og andre utgiftsarter. En mer omfattende gjennomgang av budsjetterings- og regnskapsprinsipper finnes i kapittel 4.

6.3.1 Oversikt over statsbudsjettets inndeling

Statsbudsjettets inndeling er basert på avdelingsinndelingen i bevilgningsreglementet § 4 og Finansdepartementets rundskriv R-101 «Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet».

Bevilgningene i statsbudsjettet er spesifisert på kapitler og poster. Hvert kapittel skal inneholde én eller flere utgifts- eller inntektsposter som gjelder samme formål. Stortingets bevilgningsvedtak er knyttet til den enkelte post, jf. bevilgningsreglementet § 5 første ledd. Den enkelte virksomhet har som hovedregel ikke mulighet til å omprioritere mellom poster som er fastsatt av Stortinget.

Utgiftspostene i budsjettet skal inndeles i følgende fire avdelinger:

Avdeling	Postnummer	Utgifter
1	01–29	Statens egne driftsutgifter
2	30–49	Nybygg, anlegg mv.
3	50–89	Overføringer til andre
4	90–99	Utlån, statsgjeld mv.

I statsbudsjettssammenheng er en investering en utgift som føres under postene 30–49. Dette er oftest utgifter i offentlig realkapital som normalt er langsiktige, som veg, jernbane, bygg, maskiner og annen infrastruktur. Det føres i tillegg en del utgifter under driftspostene 01 og 21 som har karakter av mindre investeringer, ofte i driftsmidler av mer kortsiktig art.

Utgiftene i avdeling 1–3, herunder investeringsutgifter, regnes som utgifter «over streken». Utgiftene i avdeling 4, som er rene finanstransaksjoner og formuesomplussinger, regnes som utgifter «under streken». Dette skillet har betydning i flere sammenhenger. Bare utgifter «over streken» tas med ved beregningen av statsbudsjettets overskudd eller underskudd før lånetransaksjoner, og ved beregningen av det oljekorrigerede budsjettunderskuddet og det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet.

Investeringer i realkapital bidrar til å øke innbyggernes framtidige velferd, for eksempel gjennom nytteverdien av en ny veg eller nytt IKT-utstyr. Investeringer i budsjetteknisk forstand er imidlertid ikke i seg selv mer nyttige eller framtidrettede enn andre utgiftsarter. Det er mange og tunge utgiftsposter på statsbudsjettet som ikke er investeringer i statlig realkapital, men som likefullt bidrar til økt framtidig verdiskaping og velferd. Disse er ikke begrenset til investeringer i fysisk kapital. Flere av disse utgiftene vil være investeringer for samfunnet, men driftsutgifter for offentlig forvaltning. Noen eksempler på dette er:

- Utgifter til helsetjenester, som bidrar til at mange får bedre livskvalitet og økt arbeidsevne – gjerne i mange år etter at behandlingsutgiften påløp.
- Forskning og utdanning, som bidrar til økt humankapital.
- Tilskudd til barnehager, som bidrar til å gi barn et bedre grunnlag for framtidig læring.
- Arbeidsmarkedstiltak, som kan hjelpe flere til å komme inn i arbeidslivet og dermed bidra til økte inntekter for den enkelte og for samfunnet.
- Miljøtiltak, som kan bidra til en langsiktig bærekraftig utvikling.
- Tiltak mot ungdomskriminalitet, som kan forebygge lav livskvalitet og spare samfunnet for kostnader.
- Driftsbevilgninger som benyttes til vedlikehold av realkapital, som på samme måte som investeringsbevilgninger bidrar til framtidig nytteverdi.

6.3.2 En oversikt over systemet for budsjettering og gjennomføring av investeringer i statsbudsjettet

Bevilgningsreglementet § 3 inneholder flere grunnleggende prinsipper som statsbudsjettet skal baseres på, og som også gjelder for investeringer:

Ettårsprinsippet innebærer at bevilgninger gis bare for ett år om gangen, og at ubrukte bevilgninger som utgangspunkt inndras ved årsskiftet, jf. bevilgningsreglementet § 3 første ledd.

Kontantprinsippet innebærer at utgiftene skal bevilges for den perioden de blir kontant betalt, jf. bevilgningsreglementet § 3 tredje ledd.

Fullstendighetsprinsippet innebærer at budsjettet som utgangspunkt skal inneholde alle statlige utgifter, jf. bevilgningsreglementet § 3 andre ledd.

Fullstendighetsprinsippet og kontantprinsippet innebærer at statlige investeringer som utgangspunkt skal være en del av statsbudsjettet og at investeringsutgiftene i sin helhet belastes budsjettene i planlegging- og anleggsperioden. Investeringsutgiftene vil dermed ha karakter av store engangsutgifter på budsjettet, noe som kan være en utfordring i budsjettprosessen på områder der en ikke har et jevnt investeringsnivå. Det kan være vanskelig å innpasse utgiftstoppene inn i de samlede budsjetttrammene. Det er imidlertid flere sider ved dagens budsjettssystem som reduserer denne utfordringen:

- Dersom en enkelt investering er konkurransedyktig med øvrige utgifter på statsbudsjettet, kan regjeringen omprioritere til vedkommende prosjekt innenfor den totale budsjetttrammen. Staten kan pga. sin størrelse dekke store årlige investeringsutgifter innenfor en enkelt tidsperiode uten at det utgjør en stor andel av de samlede investeringene. Staten har mange store investeringsprosjekter som gjennomføres samtidig, og totalnivået på investeringene svinger ikke så mye fra år til år. I tillegg vil det i mange tilfeller være rasjonelt å spre store investeringer litt ut over tid. Dette vil periodisere utgiftsstrømmen og jevne ut utgiftene.
- For store anleggsetater med mange enkeltinvesteringer vil det som regel fastsettes en bevilgning som dekker flere investeringsprosjekter, slik at svingningene i utgiftsbehovet jevner seg ut. Dette gjelder for eksempel Statens vegvesen og Jernbaneverket. Innenfor budsjetttrammene er ansvaret for oppfølgingen av de enkelte prosjektene i hovedsak overlatt til det ansvarlige departement, mens prioriteringen av oppstart av nye store investeringsprosjekter er en del av den årlige budsjettprosessen.
- De fleste statlige virksomheter leier kontorbygg, og slipper dermed store engangs investeringsutgifter til slike bygg. Mange statlige virksomheter inngår i husleieordningen i staten, som innebærer at Statsbygg inngår leieavtale med de enkelte virksomhetene for de lokalene

de disponerer. Summen av leien som blir innbetalt i leieperioden, skal tilsvare summen av de kostnadene staten har til eiendommen i den samme perioden, og denne ordningen skal bidra til at det settes av tilstrekkelig midler til drift og vedlikehold av eiendommene. Ordningen skal synliggjøre hva det koster å bruke bygget i et langsiktig perspektiv. Statsbygg, som eiendomsforvalter, har ansvaret for å ta vare på statens eiendommer gjennom kostnadseffektiv drift og verdibevarende vedlikehold. Statsbygg forvalter 2 350 bygninger fordelt på 600 eiendomskomplekser, til sammen 2,8 millioner kvadratmeter.

En kan også peke på trekk ved budsjettprosessen som er tilpasset behovene ved budsjettering og gjennomføring av prosjekter som strekker seg utover ett år, som ofte er tilfelle for investeringer.

Som beskrevet i kapittel 3 starter regjeringen arbeidet med et nytt budsjett med å utarbeide et konsekvensjustert budsjett. Konsekvensjusteringen av budsjettet er et teknisk utgangspunkt og legger således ikke i seg selv føringer på de konkrete bevilgninger som foreslås på enkeltposter, men danner grunnlaget for departementenes omdisponeringer innenfor budsjetttrammen. Konsekvensjustert budsjett tar utgangspunkt i inneværende års budsjett, og driftsposter, låneposter og inntektsposter som i hovedsak skal videreføres reelt. Konsekvensjustert budsjett skal synliggjøre de budsjettmessige konsekvensene av uendret politikk. Det innebærer som hovedregel at når en investering først er igangsatt, vil den i påfølgende år bli tildelt tilstrekkelige midler til at prosjektet kan videreføres eller fullføres iht. plan. Departementene trenger derfor vanligvis ikke å fremme nye satsingsforslag for å få videreført en igangsatt investering.

Det er innført en kvalitetssikringsordning for store statlige investeringer, som i hovedsak er regjeringens verktøy. Investeringsprosjekter med antatt kostnadsramme over 750 mill. kroner skal gjennomgå en ekstern kvalitetssikring av kostnadsramme og styringsopplegg før prosjektet kan fremmes for Stortinget. Kvalitetssikringen skal være et hjelpemiddel for å sikre helhetlig prosjektering og fastsette en realistisk kostnadsramme. Ordningen omfatter to kontrollpunkter i investeringsprosjektets planleggingsprosess. Det første er KS1 – kvalitetssikring av konseptvalg før beslutning i regjeringen om å starte forprosjekt. Det andre er KS2 – kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag før framleggelse av en endelig investeringsbeslutning i Stortinget. Se

kapittel 3 og 7 for en grundigere beskrivelse av kvalitetssikringsordningen

Stortinget gir hvert år en rekke samtykker til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår.

- Investeringsbevilgninger inneholder stort sett stikkordet «kan overføres». Det innebærer at ubrukte bevilgninger kan overføres i to budsjettår. Bestemmelsen er opprettet for å ta hensyn til at framdriften, og dermed utbetalings-takten, kan være usikker. Driftsbevilgninger på 01-poster gis normalt ikke stikkordet «kan overføres».
- I forbindelse med investeringsprosjekter vil det normalt være behov for å inngå avtaler som først skal betales i framtidige budsjettår. I forbindelse med startbevilgning til et investeringsprosjekt skal det samtidig vedtas en kostnadsramme for prosjektet. Den vedtatte kostnadsrammen innebærer en fullmakt til å inngå kontrakter om leveranse av utstyr, tjenester mv. opp til den fastsatte kostnadsrammen, herunder kontrakter som går utover budsjettåret. Fullmakten er normalt knyttet til spesifiserte enkeltprosjekter. Internt i regjeringens budsjettbehandling følges dette som nevnt opp ved at nødvendige beløp konsekvensjusteres inn i påfølgende budsjetter. Så fremt det ikke foretas politiske beslutninger om å fravike konsekvensjusteringen under regjeringsbehandlingen eller stortingsbehandlingen, vil prosjektet få nødvendige midler i påfølgende år.

I enkelte tilfeller utvider Stortinget forvaltningens investeringsfullmakter ved særskilte vedtak. Et par eksempler på dette er:

- Det gis en felles kostnadsramme for flere ikke-spesifiserte prosjekter. Forvaltningen får selv bestemme hvilke prosjekter som skal realiseres så lenge dette skjer innenfor gitte bevilgninger og fastsatt kostnadsramme. Statsbygg har en slik fullmakt for oppføring av kontorbygg. Tilsvarende gjelder for mindre veg- og jernbaneprosjekter med kostnadsanslag under 500 mill. kroner som ikke er spesifiserte med egne kostnadsrammer.
- Det gis fullmakt til å omdisponere mellom drifts- og investeringsbevilgninger for enkelte etater med omfattende prosjektporteføljer. Statens vegvesen og Jernbaneverket har slike fullmakter. Dette gir stor fleksibilitet som kan legges til rette for rasjonell framdrift på investeringsprosjektene.

Bevilgningsreglementet inneholder to særbe-stemmelser som åpner for å bruke driftsbevilgninger til investeringsformål:

- Bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd nr. 2 gir Kongen fullmakt til å gi bestemmelser om adgang til å overskride investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparing under driftsbevilgninger under samme budsjettkapittel. Fullmakten er delegert til Finansdepartementet, som har fastsatt at det kan omdisponeres inntil 5 prosent av bevilgningen under post 01 Driftsutgifter til post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold.
- Bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd nr. 3 gir Kongen fullmakt til å gi bestemmelser om adgang til å overskride driftsbevilgninger med inntil 5 prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettårene.

De to sistnevnte fullmaktene er i praksis svært lite benyttet. Muligheten til å overskride driftsbevilgningen til investeringsformål mot innsparing de neste tre år er blitt benyttet i 21 tilfeller siden 2004. Det samlede omfanget på overskridelsene er 80 mill. kroner. 65 mill. kroner av dette ble dekket inn i løpet av det første året. I 2014 benyttet ingen seg av overskridelsesadgangen. Det kan enten bety at de gode prosjektene blir prioritert innenfor dagens budsjettssystem, at dagens ordning er lite kjent eller at tilbakebetalingsperioden på tre år setter for høye krav til rask gjennomføring og gevinstuttak i budsjettmessig sammenheng. Ifølge en kartlegging av Rambøll (2014) er manglende finansiering en hindring for gjennomføring av lønnsomme IKT-investeringer. Dette gjelder særlig små og mellomstore prosjekter.

6.3.3 En oversikt over systemet for forvaltningen (vedlikeholdet) av gjennomførte investeringer/statens realkapital

Statens budsjettssystem inneholder ikke egne, generelle systemer for vedlikehold av gjennomførte investeringer. Vedlikeholdsbehovet vurderes på lik linje med alle andre behov i budsjettprosessen.

I økonomireglementet § 14 «Intern kontroll» heter det at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte.

Boks 6.1 Anskaffelsen av nye F-35 kampfly – fastlands-Norges største investering

Stortinget besluttet i 2008 at dagens F-16 skal erstattes av nye kampfly av typen F-35 Joint Strike Fighter. Det er besluttet at Norge skal kjøpe inn 46–52 fly, hvorav fire utelukkende skal brukes til utdanning og trening. De fire treningsflyene leveres i 2015 og 2016 og skal være stasjonert i USA. Leveranseplanen for de resterende flyene innebærer at det vil anskaffes seks fly hvert år fra 2017 til 2023, med mulighet for bestilling av ytterligere seks fly.

Kampflyanskaffelsen er anslått å koste 67,9 mrd. 2015-kroner, og er den største investeringen i fastlands-Norge noen sinne. Anskaffelsen legger beslag på betydelige deler av det økonomiske handlingsrommet på statsbudsjettet, og får dermed konsekvenser for hvilke ambisjoner og mål som vil kunne innfris på andre politikkområder. Opprinnelig var det planlagt å gjennomføre innfasingen av kampflyene i perioden 2016–2020. I Forsvarets langtidsplan Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid* informerte regjeringen om at det ble lagt opp til å gjennomføre anskaffelsen over noen flere år enn tidligere lagt til grunn.

I henhold til bestillingsprosedyrene i avtalen skal det meldes inn og bekreftes bestilling fire år før leveranse. Det planlegges å gjennomføre kampflyanskaffelsen som fortløpende anskaffel-

sesbeslutninger i det enkelte bestillingsår. Det innebærer at regjeringen legger fram beslutningsgrunnlag for Stortinget i forkant av hver bestilling av fly.

Stortinget ga i 2013 regjeringen fullmakt til å bestille de 12 første ordinære flyene som skal leveres i 2017 og 2018, etterfulgt av fullmakt til ytterligere seks for levering i 2019 i desember 2014. Samlet er det gitt fullmakt til anskaffelse av 22 fly, inkludert flyene til treningsformål.

I Regjeringens budsjettforslag for 2016 bes det om bestillingsfullmakt fra Stortinget for anskaffelse av ytterligere seks fly med planlagt leveranse i 2020. Det foreslås bevilget totalt 8,6 mrd. kroner på kap. 1761 *Nye kampfly med base-løsning* i 2016, inkludert 1,1 mrd. kroner i forskyvning av utbetalinger fra 2015 til 2016. Deler av bevilgningen gjelder eiendom-, bygg- og anleggsvirksomhet for etablering av den nye kampflybasen på Ørland.

Eksemplet illustrerer hvordan store investeringer håndteres innenfor dagens budsjettssystem. Investeringen til kampfly er betydelig, men utgjør samtidig en relativt liten andel av statens årlige investeringer. Bevilgningen til kampflyinvesteringer i 2015 utgjør 4,8 prosent av statens samlede investeringer (utgifter ført under postene 30–49).

Det er viktig at beslutningstakere er kjent med de framtidige drifts- og vedlikeholdskostnadene ved en investering på beslutningstidspunktet. I henhold til utredningsinstruksen er den statlige virksomheten som har ansvaret for en investering, pålagt å utrede relevante og vesentlige konsekvenser av ulike alternative tiltak som kan iverksettes for å oppnå målet med investeringen. Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser, herunder nytte-kostnadsanalyser. Den samlede effekten av pålagte tiltak, oppgaver og lignende for dem som blir omfattet av forslagene skal omtales. Beskrivelsen av kostnadsvirkninger skal innbefatte all bruk av ressurser som følger av tiltaket, som investeringskostnader og drifts- og vedlikeholdskostnader. Det arbeides for tiden med å revidere utredningsinstruksen og vurdere tiltak som kan bidra til bedre etterlevelse av kravene i instruksen.

Det er også viktig å kjenne til hvilke vedlikeholdskostnader som vil påløpe dersom man beslutter å ikke investere, for eksempel ved å beholde et eksisterende bygg framfor å bygge nytt. En samfunnsøkonomisk analyse starter med en problembeskrivelse. Nullalternativet er referansen og en sentral del av problembeskrivelsen, og beskriver en forsvarlig videreføring av dagens situasjon. I henhold til DFØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse, skal man ved utarbeidelse av nullalternativet inkludere kostnader til nødvendig drift og vedlikehold for å sikre at det framstår som et realistisk alternativ. For investeringstiltak innebærer dette kostnader for det minimum av vedlikehold som er nødvendig for å opprettholde funksjonen.

Forvaltningen av statens realkapital er organisert noe ulikt, avhengig av hvilken sektor og hva slags type realkapital det er snakk om. Som nevnt tidligere i kapitlet forvaltes statens bygninger og eiendommer generelt i stor grad av egne statlige

Boks 6.2 Standard for drift og vedlikehold av riksveger

Det finnes flere eksempler på at det er utarbeidet standarder for vedlikehold. Statens vegvesens Håndbok nr. R610 «Standard for drift og vedlikehold av riksveger» gir retningslinjene for hvordan riksvegene i Norge skal driftes og vedlikeholdes, herunder krav til funksjon og tilstand for de ulike objektene i vegnettet. Hensikten er å oppnå en mest mulig jevn og optimal standard på vedlikeholdet. Standarden skal angi den samfunnsøkonomisk optimale tilstand ut fra en nytte-kostnadsvurdering, hvor vegholders og vegbrukers kostnader vektet likt. Riktig standard er den som gir lavest kostnader for samfunnet.

eiendomsetater. Anlegg, maskiner, inventar mv. forvaltes som regel av den virksomhet som benytter seg av utstyret. I samferdselssektoren forvaltes realkapitalen av Statens vegvesen, Jernbanelinjen og Avinor. Statens vegvesen utøver vedlikehold på riksvegene.

Det er også relevant å nevne bruk av periodiseringsprinsippet i virksomhetsregnskapene som en metode for å framskaffe bedre kostnadsinformasjon og et grunnlag for å vurdere vedlikeholdsbehovene (jf. kapittel 9 om virksomhetsregnskap). Standardiserte periodiserte regnskaper på virksomhetsnivå gjør det også mulig å aggregere og sammenstille regnskapsinformasjon fra statlige virksomheter. Periodiserte virksomhetsregnskaper gir oversikt over eiendeler og eiendelsforvaltningen, og virksomhetene kan ha god nytte av periodisert regnskap i styringen av ressursene. Ved overgang til periodiseringsprinsippet i regnskapssammenheng blir anslått kapitalslit synliggjort ved at avskrivninger fra tidligere investeringer føres som kostnad på driftsbudsjettet. Periodiseringsprinsippet bedrer informasjonsgrunnlaget for å vurdere en best mulig avveining mellom nyinvesteringer, oppgradering og vedlikehold.

6.4 Oversikt over tidligere vurderinger av spørsmålet om skille mellom drift og investering og internasjonale erfaringer

Spørsmålet om et tydeligere skille mellom drift og investering har vært vurdert tidligere, både i

Norge og i andre land. Her gis en gjennomgang av noen slike vurderinger.

6.4.1 Tidligere vurderinger av å etablere et tydeligere skille mellom drift og investeringer

St.prp. nr. 1 (2006–2007)

I Gul bok 2007 vurderte regjeringen Stoltenberg II å etablere et skille mellom drift og langsiktige investeringer i realkapital i statens budsjettpolitikk. Det sentrale spørsmålet var om budsjettpolitikken bør legges om slik at langsiktige investeringer i realkapital prioriteres framfor andre tiltak på budsjettet. Det ble presentert to alternative måter å gjøre dette på:

- Ved å etablere behandlingsprosedyrer som innebærer at langsiktige investeringer gis fortrinn ved fordelingen av de utgiftsrammene som ligger til grunn for budsjettbehandlingen.
- Ved at langsiktige investeringer lånefinansieres utenfor budsjetttrammene.

Regjeringen Stoltenbergs vurdering var følgende:

«Regjeringen har etter en samlet vurdering kommet til at det i hovedsak ikke er ønskelig å innføre nye særlige budsjettordninger for statlige investeringer. Hovedbegrunnelsen for dette er:

- Det er ikke bare statlige investeringer i realkapital som bidrar til økt framtidig velferd og verdiskaping. Andre utgifter kan i like stor grad kan bidra til dette, for eksempel utgifter til helsetjenester, utdanning og forskning, barnehager, arbeidsmarkedstiltak, miljøtiltak og forebyggende tiltak av ulik art. Dette taler mot å etablere ordninger som generelt prioriterer investeringer i realkapital i konkurransen om de tilgjengelige budsjettmidlene.
- Handlingsregelen, som ligger til grunn for vår budsjettpolitikk, bestemmer hvor mye som hvert år kan brukes av petroleumsinntektene til drift, investeringer og overføringer (dvs. utgifter «over streken»). Regelen er dermed også avgjørende for størrelsen på de totale utgiftsrammene for de årlige statsbudsjettene. For at handlingsregelen skal kunne oppfylle sin budsjettpolitiske hensikt, bør det ikke etableres nye ordninger der ordinære statlige utgifter til drift, investeringer eller overføringer finansieres på annen måte enn ved bevilgninger «over streken», for eksempel ved lån.

Slike finansieringsordninger endrer ikke utgiftenes reelle karakter og deres virkninger i økonomien.

- Lånefinansiering av statlige investeringer kan heller ikke begrunnes ut fra rasjonelle økonomiske hensyn. Staten har ikke behov for å lånefinansiere verken sine investeringer eller andre utgifter som i dag føres «over streken».
- Eksisterende budsjettssystem hindrer ikke at det skaffes budsjettmessig rom for nye investeringer dersom de når opp i konkurransen med andre tiltak på budsjettet. Spørsmålet om omfanget av nye investeringer innenfor budsjetttrammene vil derfor bero på hvor prioriterte disse investeringene er i forhold til andre tiltak på budsjettet. Budsjettssystemet legger videre til rette for at igangsatte investeringer kan sikres tilstrekkelige midler til å kunne ferdigstilles på rasjonell måte.»

I budsjettinnstilling S. I (2006–2007) fra finanskomiteen til St.prp. nr. 1 (2006–2007) var flertallet enig i at investering i veg og jernbane fortsatt bør bevilges etter gjeldende budsjettprinsipper, og at det ikke etableres en ordning med lånefinansiering. Komiteens mindretall tok forbehold om å komme tilbake til spørsmålet om et mulig skille mellom drift og langsiktige investeringer i statens budsjettpolitikk.

NOU 2015: 9 «Finanspolitikken i en oljeøkonomi – praktisering av handlingsregelen»

Et ekspertutvalg ledet av Øystein Thøgersen (Thøgersen-utvalget), som har vurdert praktisering av handlingsregelen for bruk av oljeinntekter, overleverte NOU 2015: 9 «Finanspolitikken i en oljeøkonomi – praktisering av handlingsregelen» 18. juni 2015. Utvalget drøfter blant annet i rapporten om staten bør ha et eget investeringsbudsjett. Det reises flere innvendinger mot en særbehandling av investeringer:

- «Utvalgets vurdering er at øremerking av oljeinntektene til bestemte formål ikke vil bidra til effektiv ressursbruk og høyere vekst. På samme måte bør vi unngå oppstillinger eller andre særordninger som i praksis gir karakter av øremerking.»
- «I praksis er det svært krevende å skille ut bevilgninger som støtter opp under framtidig vekst fra andre budsjettformål. Den tekniske avgrensningen mellom drift og investeringer i offentlige budsjett og regnskap er lite egnet som rettesnor.»

- «For eksempel vil skole og utdanning bety mye for humankapitalens evne til å bidra til verdiskapingen fram i tid. I et offentlig regnskap vil det å bygge en skole regnes som investering, mens undervisning – som utgjør en stor del av den faktiske investeringen i humankapital – regnes som drift. Elevenes og studentenes egeninnsats regnes ikke med i det hele tatt. Skillet mellom investeringer og drift i offentlige budsjetter og regnskaper framstår derfor som lite egnet som utgangspunkt for overordnede prioriteringer.»
- «Et slikt skille vil fragmentere budsjettet og gjøre det vanskelig å få til en god og helhetlig prioritering av offentlige utgifter og inntekter. Det kan svekke vår evne til å legge til rette for en stabil utvikling i norsk økonomi og vil også øke presset på andre deler av budsjettet, som helse, politi og rettsvesen.»
- «Investeringer som er lønnsomme i samfunnsmessig forstand, bør finansieres, som i privat sektor, men innenfor en fastlagt budsjetttramme som tar hensyn til makroøkonomisk stabilitet og bærekraft i offentlige finanser. De mest lønnsomme prosjektene bør finansieres først.»
- «Ressursbruken i offentlig forvaltning bør vurderes samlet, uavhengig av om den er finansiert med skatteinntekter, oljeinntekter eller andre inntekter. (...) Økt effektivitet oppnås ikke med øremerking eller ved å unnta enkeltområder fra en helhetlig budsjettbehandling.»

6.4.2 Internasjonale erfaringer

Ifølge OECD var det i 2012 ingen medlemsland som opererte med et skille mellom finansieringen av drift og investeringer i realkapital i sin budsjettering.

Storbritannia

Storbritannia er ett av få land som har prøvd å skille finansieringen av investeringer fra finansiering av andre tiltak. I 1998 ble den såkalte «Golden rule»-regelen innført av daværende statsminister Gordon Brown. Regelen innebar et skille mellom investeringer og øvrige utgifter i retningslinjene for budsjettpolitikken. Regelen gikk på at myndighetene kunne låne for å finansiere langsiktige investeringer i realkapital, mens forbruk skulle finansieres med løpende skatteinntekter. Det var et krav at gjelden over konjunktursykelen ikke skulle øke, når man holdt lån som gikk til å finansiere investeringer utenom. Det ble i tillegg satt et

tak for netto gjeldsnivå på 40 prosent av BNP. Regelen skulle gjøre det enklere å gjennomføre investeringer som kunne bidra til økonomisk vekst.

Regelen ble avvirket i 2009. Begrunnelsen var at systemet ga for stor fleksibilitet, og at vurderingene bak investeringsbeslutningene var for optimistiske. Ulike overskuddsberegninger ble manipulert, og hva som gikk under definisjonen av investeringer ble utvannet. Formål som kunne klassifiseres som investeringer sto overfor en annen budsjettskranke enn øvrige formål, noe som gjorde det attraktivt for hver enkelt sektor å få definere så mye som mulig inn i kategorien investeringer. Regelen medførte ikke den ønskede effekten, og Storbritannia fikk mindre kontroll over gjeldsutviklingen i offentlig sektor. Regelen viste seg å være utformet for gode tider og et voksende skattegrunnlag, men da finanskrisen kom, viste det seg at regelen ikke var tilpasset de krav som en mer krevende finanspolitisk situasjon stilte til budsjettssystemet.

Sverige

I et vedlegg til Vårproposisjonen 2012 tok den svenske regjeringen opp spørsmålet om å innføre et særskilt mål for nivået på statlige investeringer gjennom et eget investeringsbudsjett. Temaet ble tatt opp på grunn av en offentlig debatt om hvorvidt finanspolitikken i for liten grad bidro til økte offentlige investeringer, slik at realkapitalen ble for liten på sikt. Det ble vurdert å innføre eksplisitte kvantitative mål for de offentlige investeringene, i den hensikt å øke incentivene for offentlige investeringer.

Det svenske finansdepartementet pekte på at stabilitet og faste regelverk har stor betydning for en troverdig finanspolitikk, og at det er lite grunnlag for å anta at offentlige investeringer har blitt begrenset av det eksisterende budsjettssystemet. Det ble videre sett hen til Storbritannias avgjørelse om å avvikle den såkalte «golden rule». Det ble også vist til et betydelig grensedragningsproblem ved å skulle fastsette hvilke utgifter som skal betraktes som investeringer. For eksempel er det vanskelig å skille mellom investering og drift/vedlikehold på infrastrukturområdet. Dersom man innfører særskilte mål for investeringer, kan man også argumentere for å innføre egne mål for andre typer utgifter. Det vil være i strid med den svenske budsjettmodellen som ble innført etter krisen på begynnelsen av 90-tallet, som har som utgangspunkt at alle typer utgifter skal stilles opp mot hverandre i en helhetlig budsjettprosess utfra

et forhåndsbestemt utgiftstak. Tidligere svenske erfaringer med særlige budsjettordninger ble også oppgitt å ha hatt uheldige virkninger på budsjettprosessen og budsjettdisiplinen.

6.5 Innspill under utvalgets arbeid

Utvalget har henvendt seg til berørte departementer med to brev for å få tilbakespill på utvalgets arbeid, herunder skille mellom investeringer og drift. Det har også vært holdt et seminar om skille mellom investeringer og drift.

Kunnskapsdepartementet har i sitt innspill pekt på at departementets ansvarsområde strekker seg fra barnehager til forskning, og at investeringer på disse områdene har effekter som i større grad burde synliggjøres sammen med de rene utgiftene for det enkelte budsjettår. Kunnskapsdepartementet ber utvalget om å vurdere nærmere hvordan investeringer i humankapital bedre kan oppstilles for å gi et bedre grunnlag for prioritering i budsjettprosessen. Det bes også om at utvalget vurderer hvordan en kan øke langsiktigheten i finansieringen av denne type investeringer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vist til en kartlegging Rambøll (2014) har gjort på oppdrag for departementet i en rapport om finansiering av IKT-prosjekter. I henhold til Rambøll opplever statlige virksomheter finansieringsutfordringer for gjennomføring av lønnsomme IKT-investeringer, spesielt for mellomstore IKT-prosjekter. Det framheves at virksomheter som ønsker å gjennomføre interne virksomhetsspesifikke IKT-prosjekter, opplever at dagens finansieringsmuligheter ikke legger godt nok til rette for å få bevilgning til egne prosjekter. Dette medfører at disse prosjektene havner i et vakuum, ved at virksomhetene ikke har midler til å finansiere prosjektene innenfor egne rammer. De IKT-prosjektene som kommer gjennom prosessen med satsingsforslag, er gjerne regulatorisk initiert, de kan plasseres inn i en politisk satsing på et spesifikt område eller de er store sektorovergripende prosjekter som har et bredt nedslagsfelt.

Et av funnene i rapporten er knyttet til adgangen til å overskride driftsbevilgningen med inntil fem prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre påfølgende budsjettminene, jf. bevilgningsreglementet § 11. Rambøll påpeker at virksomhetene ikke bruker muligheten til å overskride budsjettet mot tilsvarende innsparing over tre år. Det er ikke vurdert hvorfor muligheten ikke brukes, eller om den bør brukes

mer. Etter Kommunal- og moderniseringsdepartementets syn kan Rambølls funn peke i retning av at man bør vurdere:

- å øke dagens tak på overskridelse til mer enn fem prosent av driftsbevilgningene, og/eller
- å åpne for at den påfølgende innsparingen skal kunne tas over flere enn tre år

I etterkant av innspillet har Regjeringen i sitt budsjettforslag for 2016 foreslått å sette av 75 mill. kroner til en ny medfinansieringsordning for små- og mellomstore IKT-prosjekter. Ordningen innebærer at statlige virksomheter kan søke Direktoratet for forvaltning og IKT om støtte til deler av prosjektenes investeringskostnader. Prosjekter med god lønnsomhet og effektiv bruk av samfunnets ressurser skal prioriteres.

Det vises til andre kapitler for øvrige innspill fra departementene til utvalgets arbeid.

6.6 Utvalgets vurderinger

Utvalgets vurderinger er sortert etter hovedproblemstillingene som er beskrevet under 6.1:

- Om gjeldende budsjettssystem er utformet slik at det gir investeringer et handikap sammenlignet med andre utgiftsarter.
- Om det kan utformes alternative systemer for å klassifisere utgifter på statsbudsjettet, for å skille ut tiltak med langsiktige nyttevirkninger fra andre utgifter, og om investeringer bør gis fortrinn framfor andre utgifter i budsjetteringsfasen.
- Hvordan man forvalter gjennomførte investeringer, og om det er behov for å endre systemene for vedlikehold.

I tillegg vil utvalget vurdere en utvidelse av forvaltningens fullmakt til å overskride driftsbevilgningene til investeringsformål.

6.6.1 Utvalgets vurdering av om gjeldende budsjettssystem er utformet slik at det gir investeringer et handikap sammenlignet med andre utgiftsarter

Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital ligger på om lag seks prosent av BNP for fastlands-Norge. Denne andelen er høyere enn våre naboland og euroområdet, og forskjellene har økt. Det at norske investeringer ligger på et høyt nivå internasjonalt, taler imot at det er spesielt vanskelig å få finansiering til å gjennomføre investeringer.

I blant argumenteres det for endringer i måten investeringer behandles på i statsbudsjettet, fordi en investering kan være stor i forhold til virksomhetens eller sektorens budsjetttrammer – og dermed krevende å prioritere. Kontantprinsippet har den konsekvensen at hele budsjettbelastningen av investeringen kommer i bygge- eller anleggsperioden, til tross for at nyttevirkningene ofte kommer senere. Det kan være noen utfordringer ved at likebehandlingen i budsjettprosessen innebærer at ett års driftsutgift veies opp mot ett års investeringsutgift. En stor investeringsutgift kan ikke ene og alene forsvare sin verdi i det året utgiften tas, og i prioriteringsfasen må man dermed se hen til framtidige nyttevirkninger.

Fra enkelte hold er det framholdt at en omlegging fra kontantprinsippet til et teoretisk periodiseringsprinsipp vil gjøre det lettere å prioritere investeringer på statsbudsjettet. Tankegangen er at en innføring av periodiseringsprinsippet vil gi en utsettelse av bevilgningene i startfasen, fordi kostnadene og bevilgningene fordeles over investeringslevetid. I praksis er det imidlertid i dag ingen land som i ikke har kontantbegrensninger/begrensninger på låneopptak for sine investeringsbudsjetter selv om budsjettet er utarbeidet etter periodiseringsprinsippet.

Kombinasjonen av kontantbegrensninger og budsjetttrammer kan tenkes å gi investeringer et handikap i prioriteringsfasen, ved at store investeringer medfører betydelige engangsutgifter. Siden statsbudsjettet er stort har staten en evne til å ta store investeringsutgifter innenfor kontantprinsippet uten at det er et stort problem. De aller fleste investeringer vil være små i forhold til de samlede statlige utgifter. Selv milliardinvesteringer utgjør en relativt liten andel av statens samlede utgifter (1 milliard kroner utgjør 0,8 promille av statens samlede utgifter i 2015). Videre avsluttes hvert år en rekke prosjekter, og innenfor de samlede budsjetttrammer frigjøres midler til nye prosjekter. For å utnytte dette kreves god styring, og evne til å omfordele midler – også mellom sektorer.

Statlige investeringsprosjekter, og særlig de som ofte ligger til grunn for at budsjettssystemet tas opp til diskusjon, er ofte omfattende og langvarige, med en investeringsperiode som går over flere år. Dette reduserer omfanget av det årlige bevilgningsbehov, og innebærer at det sjelden er slik at hele investeringsutgiften tas i løpet av ett budsjettår. Men er prosjektet tilstrekkelig stort, så vil det også på statsnivå kunne være fornuftig og nødvendig å spre investeringen over år – ut fra at omfanget er for stort til et enkelt års statsbudsjett.

Det er flere elementer ved budsjettssystemet som ytterligere reduserer problemet med å prioritere finansiering av store investeringer. Statens tyngste investeringsvirksomheter har store samleposter og fullmakter til å omprioritere mellom prosjekter, og i visse tilfeller også mellom investering og drift. Husleieordningen i staten innebærer at virksomheter leier kontorbygg, og slipper store engangs investeringsutgifter til slike bygg.

Det er flere trekk ved budsjettssystemet som er tilpasset behovene ved budsjettering og gjennomføring av investeringer, som den årlige konsekvensjusteringen, mulighet til å overføre bevilgninger fra et år til et annet, fullmakt til å slutte kontrakter som går utover budsjettåret, og virksomhetenes adgang til å overskride bevilgninger til investeringsformål.

I debatten om budsjettering av investeringer tas det normalt utgangspunkt i at det investeres for lite, og at endringer skal legge grunnlag for mer investeringer. Det kan imidlertid også tenkes at investeringer faktisk prioriteres for høyt. Årsaken kan være at investeringer lett gir større politisk gevinst enn andre bevilgninger. Igangsetting av et nytt signalbygg eller en ny vegstrekning vil normalt gi større oppmerksomhet enn økte bevilgninger til drift og vedlikehold. Dersom dette er tilfellet, kan det være politisk rasjonelt å arbeide for økte investeringer og for å endre budsjettssystemet for å få det til, selv om det ikke er økonomisk rasjonelt. I et slikt perspektiv blir det en viktig egenskap ved budsjettssystemet at det balanserer slike politiske krefter, slik at det ikke overinvesteres.

Dersom det investeres for mye, vil det innenfor tilgjengelige bevilgninger over tid kunne bli vanskelig å få vedlikeholdt de gjennomførte investeringene, noe som vil redusere realkapitalens levetid, og innebære ineffektiv forvaltning av den betydelige realkapitalen staten allerede har bygget opp. Fra flere hold pekes det på svært omfattende etterslep i vedlikeholdsbehovet. Et slikt etterslep kan i seg selv være en indikasjon på at investeringsnivået har vært for høyt, i hvert fall i forhold til det nivået på vedlikehold man er villig til å prioritere innenfor budsjetttrammen.

I den grad det er et problem at det investeres for lite eller for mye sammenlignet med hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt, må en skille mellom hva som skyldes budsjettssystemet og hva som skyldes andre forhold. Kapittel 3 inneholder flere eksempler på forhold som er med på å forklare hvorfor beslutningstakere av ulike grunner velger andre løsninger enn de som er samfunnsøkonomisk mest lønnsomme. Dersom det poli-

tiske systemet av ulike årsaker unnlater å prioritere «riktig», er det ikke gitt at budsjettssystemet skal kompensere for dette – utover å gi god informasjon om langsiktige konsekvenser ved ulike tiltak. Utvalget vurderer totalt sett at det ikke er noe generelt handikap for investeringer i budsjettprosessen.

6.6.2 Utvalgets vurdering av om det kan utformes alternative systemer for å klassifisere utgifter på statsbudsjettet, for å skille mellom tiltak med langsiktige nyttevirkninger og andre utgiftsformål, og om investeringer bør gis fortrinn framfor andre utgifter i budsjetteringsfasen

Det har blitt framholdt at investeringer bør skilles ut fra andre utgifter i budsjettprosessen. Et argument som trekkes fram er at investeringer, i motsetning til penger brukt på løpende drift, er formuesomplasseringer. Det pekes på at investeringer har langsiktige nyttevirkninger som vil komme framtidige generasjoner til gode, og det argumenteres for at penger brukt til investering i realkapital derfor bør slippe de kravene til prioritering som utgifter til drift underlegges i budsjettprosessen.

Dagens budsjettssystem skiller mellom investeringer og andre utgiftsarter. Men som det framgår av 6.3.1, er det ikke en klar sammenheng mellom hvilke tiltak som blir klassifisert i offentlige budsjett og regnskap som investeringer, og hvilke tiltak som faktisk forventes å ha framtidig avkastning.

Store deler av utgiftene til drift og investeringer bidrar til økt framtidig velferd og verdiskaping, og det er neppe mulig å fastsette et hensiktsmessig og operativt skille mellom ulike utgiftsposter basert på bidrag til framtidig samfunnsnytte. Også ordninger som først og fremst har til formål å finansiere løpende offentlige velferdstjenester, bidrar til å oppfylle viktige samfunnsformål med langsiktige virkninger. Den tekniske avgrensningen mellom drift og investeringer i statsbudsjettet er i den sammenhengen lite egnet som rettesnor. Det er ikke åpenbart at en vegstrekning bidrar til å stimulere verdiskaping og produksjon i større grad enn penger brukt på utdanning eller helsetjenester. Det ville vært helt avgjørende å trekke en slik skillelinje riktig dersom en skulle ha egne regler for å finansiere tiltak med langsiktige nyttevirkninger og andre regler for andre tiltak.

Dersom man lager en alternativ klassifisering av budsjettets utgifter for å favorisere visse utgifter i beslutningsprosessen, vil det medføre en åpning for at disse utgiftene kan vokse mer enn andre utgifter på statsbudsjettet. Det ville skape uheldige bindinger, og gi incentiver til å få definert mest mulig inn i den kategorien, jf. blant annet erfaringer fra Storbritannia som er omtalt i avsnitt 6.4.2 ovenfor. Dette ville med stor sannsynlighet føre til feilallokering av ressurser.

Det er noen særtrekk ved offentlige investeringer som skiller dem fra private. Et slikt, viktig, særtrekk er at offentlige investeringer sjelden genererer en senere inntektsstrøm som kan finansiere investeringen. For at en investering kan ses på som en rendyrket formuesomplussing, må det være fordi man kan selge investeringen senere og forvente å få tilbake verdien, eller fordi den generer en inntektsstrøm til statskassen. Selv om et statlig investeringsprosjekt er samfunnsøkonomisk lønnsomt og genererer nytte, vil det sjelden generere økte inntekter på offentlige budsjetter. I praksis ser en også at det ofte besluttes å gjennomføre samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter, som ytterligere kompliserer bruken av argumenter om at dette er formuesomplussinger.

Det argumenteres ofte med at et tiltak vil være positivt for veksten i landets verdiskaping, med for eksempel påfølgende vekst i skatteinntekter som det bør tas hensyn til i budsjetteringen. Selv om et tiltak med rimelig sikkerhet, ut fra faglige vurderinger, vil bidra til økt BNP, bør en være ytterst varsom med å ta slike effekter med i regnestykket. Det er komplekse sammenhenger mellom enkelttiltak og landets økonomiske vekst, så det vil sjelden være mulig å gi noen begrunnet tallfesting av slike effekter – utover om de er positive eller negative. Slike regnestykker ville derfor bli svært skjønnsmessige og usikre, og ville lett invitere til skjønnmaling for å få finansiert slike tiltak. Og hvis en først skulle ta hensyn til denne type effekter, så måtte en også ta hensyn til at andre tiltak kan virke motsatt og føre til redusert økonomisk vekst. For eksempel kan utvidelser av stønadsordninger bidra til å holde folk utenfor arbeidsstyrken. Et slikt system ville sannsynligvis raskt bryte sammen som følge av uenighet og diskusjoner om de enkelte anslag.

Spørsmålet om å skille drift og investering dreier seg i hovedsak om hvorvidt investeringer skal unntas fra prioritering opp mot andre statlige utgifter. Et skille mellom drift og investering, der investeringer gis fortrinn, må bygge på at utgifter til investeringer systematisk gir mer nytte enn

utgifter til drift og vedlikehold. Som det er vist til ovenfor, er det imidlertid ikke bare statlige investeringer i realkapital som bidrar til økt nytte for samfunnet. Dersom politiske myndigheter skal kunne prioritere mellom ulike tiltak for å oppfylle ulike formål, bør det ikke etableres ordninger som favoriserer bestemte tiltak. Investeringer kan ha ulike formål, men i likhet med annen offentlig ressursbruk må investeringene gi en nytteverdi for brukere og samfunnet. Videre tilsier hensynet til å gi politiske myndigheter størst mulig framtidig handlingsrom i budsjettpolitikken at man bør være varsom med å etablere ordninger som reduserer handlingsrommet. Investeringer vil kunne skape bindinger på handlingsrommet både under selve investeringsperioden når investeringsutgiftene skal dekkes, og framover dersom de innebærer varige merutgifter som følge av høyere aktivitet eller standard.

Man verken bør eller kan utforme et system som skiller tiltak med langsiktige nyttevirksomheter fra andre tiltak på statsbudsjettet. Beslutningstakerne må kunne stå fritt til å foreta den gode avveiningen av nivå på realkapital og driftsutgifter. Et helhetlig perspektiv på budsjettet, der alle inntekts- og utgiftsposter ses innenfor en samlet ramme, legger godt til rette for at de valgene som gjøres i budsjettet gjenspeiler reelle politiske prioriteringer mellom ulike formål i dag og i framtiden. Eventuelle politiske mål om økte statlige investeringer bør derfor oppnås gjennom politisk prioritering i budsjettpolitikken. Det bør derfor ikke innføres alternative systemer for klassifisering av utgifter på budsjettet.

Utvalget vurderer at dagens ordninger er godt i samsvar med de overordnede politiske og økonomiske styringshensyn, og heller ikke er til hinder for en økonomisk rasjonell håndtering av investeringsprosjekter. Alternativer som gir virksomhetene større økonomisk handlefrihet, vil svekke både den makroøkonomiske styringen og den politiske styringen av viktige sektorer. Tekniske endringer i budsjettreglene gir verken mer penger eller mer menneskelige ressurser til disposisjon.

6.6.3 Utvalgets vurdering av hvordan man forvalter gjennomførte investeringer, og om det er behov for å endre systemene for vedlikehold

Det er viktig at beslutningstakerne sikres tilstrekkelig informasjon om ulike tiltaks nytte- og kostnadsvirkninger for samfunnet på beslutningstidspunktet. I den forbindelse bør man også ha kunn-

skap om framtidige drifts- og vedlikeholdsutgifter som følge av investeringer.

Det er viktig at drifts- og vedlikeholdskostnadene, og mulige gevinstuttak, er kjent så langt det er mulig på det tidspunktet beslutninger om investeringer skal tas. Selv om gjeldende budsjettssystem med betydelig fleksibilitet legger til rette for å gjennomføre investeringer, kan det vurderes nærmere hvordan en innenfor dagens budsjettssystem kan bidra til bedre prioritering, planlegging og framdrift. Utredningsinstruksen og Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser beskriver hvordan relevante og vesentlige konsekvenser av tiltak skal utredes for å gi best mulig kunnskap om kostnadsvirkninger, herunder kostnader til framtidig drift og vedlikehold.

For å tilrettelegge for nødvendig vedlikehold, foreslår utvalget at det ved oppstart av prosjekter beskrives for Stortinget hva som er forventede kostnader til drift og vedlikehold. Utvalget mener en også bør ha oppmerksomhet på forvaltningen av den eksisterende, statlige realkapitalen, og at det bør utvikles systemer som bidrar til dette. Økonomireglementets § 14 slår fast at statlige virksomheter skal etablere systemer og rutiner som skal sikre at virksomhetens verdier forvaltes på en forsvarlig måte. Som et minimum bør departementer og statlige virksomheter med ansvar for realkapital ha en oversikt over kapitalbeholdningen, innsikt i hvordan den slites og ha en plan for hvordan de enkelte kapitalobjekter er tenkt forvaltet framover (vedlikeholde, oppgradere, erstatte eller fase ut). Utvalgets vurdering er at disse planene bør formidles til Stortinget på en hensiktsmessig måte.

Det finnes med andre ord i dag bestemmelser som skal sørge for at den statlige kapitalen forvaltes på en forsvarlig måte, og utvalget foreslår ikke å endre disse. Det foreslås en økt vektlegging av at Stortinget mottar informasjon om planer for å vedlikeholde nye og eksisterende investeringer, herunder framtidige kostnader til drift og vedlikehold. Det er grunn til å tro at investeringsprosjekter i dag er større og mer komplekse enn tidligere, noe som også øker vedlikeholdsbehovet. Periodiserte virksomhetsregnskaper, med den oversikt over eiendeler som balansen i slike regnskaper gir, er et naturlig fundament for å utvikle bedre håndtering av statlig realkapital. Det vises for øvrig til kapittel 5 for drøfting av synliggjøring av drift- og vedlikeholdskostnader ved investeringer, og drøftingene i kapittel 9 om bruk av periodiseringsprinsippet i virksomhetsregnskapene som en metode for å framskaffe bedre kostnadsinfor-

masjon og som grunnlag for å vurdere vedlikeholdsbehovene.

6.6.4 Utvalgets vurdering av å utvide forvaltningens fullmakt til å overskride driftsbevilgningene til investeringsformål

Utvalget har merket seg at forvaltningens adgang til å overskride driftsbevilgningene med inntil fem prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår i praksis ikke benyttes. Det kan tyde på at de gode prosjektene faktisk blir prioritert og når opp i konkurransen med andre utgifter på statsbudsjettet. Alternativt kan det tyde på at ordningen er uhen-siktsmessig utformet eller at den er lite kjent. Utvalget anbefaler at ordningen synliggjøres og klargjøres for virksomhetene, slik at flere kan benytte seg av den til effektivisering av virksomheten. Det er viktig at ordningen brukes i tråd med hensikten, og ikke til å sette i gang tiltak som gir økte utgifter på sikt.

Det vises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets innspill til utvalget i avsnitt 6.5. Ifølge en kartlegging av Rambøll (2014) er manglende finansiering en hindring for gjennomføring av lønnsomme IKT-investeringer. Dette gjelder særlig små og mellomstore prosjekter. Det er foreslått at forvaltningen gis økte fullmakter til å finansiere investeringer ved å overskride driftsbevilgningene. Dette kan gjøres ved at tilbakebetalingsperioden ved lånene utvides fra tre til fem år. Alternativt kan det tillatte taket på overskridelsen økes til mer enn fem prosent av driftsbevilgningene.

Viktige hensyn ved vurderingen av å gi økte fullmakter til forvaltningen vil være betydningen av politisk styring av investeringenes volum og innretning, og at fullmaktene brukes på en transparent måte, slik at politiske myndigheter lett kan få innsyn i hvordan de er fulgt opp.

Utvalget viser til den begrensede bruken av ordningen, og anbefaler at ordningen utvides. Dels innebærer tilbakebetalingsperioden på tre år et svært høyt krav til lønnsomheten i investeringen. Dette kan utvides til for eksempel fem år. Videre innebærer dagens ordning at investeringsperioden må være innenfor ett budsjettår, før tilbakebetalingen starter umiddelbart etterpå. Dette vil i de fleste tilfeller være et urealistisk krav til rask gjennomføring og gevinstuttak, og kan være en forklaring på at ordningen er i lite bruk. En utvidelse av ordningen kan skje ved at det kan åpnes for en lengre periode for investering og

gevinstrealisering, før tilbakebetalingen starter opp. Dette kan være et nyttig virkemiddel for å få økt effektivisering i virksomhetene.

Økte fullmakter til å overskride bevilgningene gir i prinsippet virksomhetene mulighet til å låne penger fra statskassen, mot tilbakebetaling i påfølgende år. Dersom anslagene for framtidig gevinstuttak er for optimistiske, kan det medføre problemer når innsparingen skal tas. Men kravet til tilbakebetaling vil kunne bidra til fokus på realistiske anslag og reell gevinstrealisering. For at en slik ordning skal virke etter hensikten, er det viktig at kravet til tilbakebetaling er absolutt.

Det er viktig at formålet med ordningen er godt kjent i virksomhetene. Ordningen bør brukes til å finansiere tiltak som kan effektivisere driften på sikt. Det er derimot ikke ment at virksomhetene skal benytte ordningen til å legge opp til et aktivitetsnivå som den ordinære bevilgningen ikke gir rom for, eller for å sette i gang tiltak som på sikt gir økte utgifter. Ifølge Rambøll (2014) gir bestemmelsen mulighet for at virksomhetene kan få finansiert prosjekter som ikke går gjennom satsingsforslagsprosessen. Det vil imidlertid være uheldig dersom virksomhetene setter i gang prosjekter som regjeringen eller Stortinget har valgt å nedprioritere. Det kan føre til et uklart forhold mellom regjeringen, Stortinget og virksomheten, og kan svekke regjeringens og Stortingets mulighet til å prioritere hvordan midlene skal benyttes. En forbedret ordning bør derfor inneholde rutiner for å sjekke at det ikke er politisk motstand mot at tiltaket gjennomføres i virksomhetens egen regi, og at det absolutte krav til tilbakebetaling som ligger i en slik ordning etterleves.

Utvalget viser til at det også er spilt inn å utvide adgangen til overskridelse fra dagens 5 prosent av driftsbevilgningen. Utvalgets vurdering er at denne rammen bør stå fast. Dels bør større prosjekter uansett forankres politisk. Denne ordningen bør beholdes mindre prosjekter (men som likevel er av en størrelse virksomheten ikke kan håndtere i sin helhet innenfor gjeldende ramme). Videre viser utvalget til det absolutte krav til tilbakebetaling som må gjelde i denne ordningen, og mener dette betyr at det ikke bør åpnes for utvidelser som i større grad kan gjøre tilbakebetaling vanskeligere. Jo større prosjektet er som andel av driftsrammen, jo vanskeligere blir tilbakebetaling dersom gevinstrealisering blir mer krevende enn forutsatt.

En utvidet ordning ventes ikke, og bør sannsynligvis heller ikke, få et vesentlig omfang. Men ordningen vil kunne fungere som en viktig «sikkerhetsventil», som gir mulighet for å gjennom-

føre effektiviseringstiltak som det ikke er politisk motstand mot, men som ikke når opp i de politiske prioriteringene. En utvidet ordning forutsette å kunne skje uten større administrative endringer.

6.7 Utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådinger

På bakgrunn av drøftingene i dette kapitlet er utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådinger følgende:

Vurderinger

- Investeringer har i dag ikke et generelt handikap i budsjettprosessen. Eksisterende budsjettssystem er ikke til hinder for at det skaffes budsjettmessig rom for nye investeringer dersom de når opp i konkurransen med andre tiltak på budsjettet. Budsjettssystemet legger videre til rette for at igangsatte investeringer kan sikres tilstrekkelige midler til å kunne ferdigstilles på rasjonell måte.
- Hovedtrekkene i hvordan man i statsbudsjettet behandler drift og investeringer bør videreføres. Det vil ikke være mulig å kategorisere statsbudsjettets utgifter på en slik måte at kategoriseringen kan gi holdepunkt for å vurdere investeringen mot andre tiltak. Det bør derfor ikke innføres alternative systemer for klassifisering av utgifter på budsjettet. For å kunne si noe om den framtidige nytten av et tiltak, kreves bruk av samfunnsøkonomiske analyser. Deretter må det politiske nivå prioritere de lønnsomme prosjekter framfor de mindre lønnsomme.

Tilrådinger

- For å tilrettelegge for nødvendig vedlikehold av nye investeringer, bør det i beslutningsgrunnlaget for investeringsprosjekter beskrives hva som er forventede kostnader til drift og vedlikehold. Dette bør inn i virksomhetenes langsiktige planer, og bør på en hensiktsmessig måte formidles til Stortinget. Periodisering av kostnadene på virksomhetsnivå (jf. tilrådinger i kap. 9) vil gi informasjon om kapitalslit/avskrivninger, og dermed være et bedre grunnlag for å vurdere vedlikeholdsbehov i statlig sektor.
- For å tilrettelegge for god forvaltning av eksisterende kapitalgjenstander, bør departementer og virksomheter ha oversikt over kapitalbe-

holdninger, med planer for hvordan de enkelte kapitalobjektene er tenkt forvaltet på lengre sikt. Planene bør også inneholde hvilket bevilgningsbehov forvaltningen fører med seg, og formidles til Stortinget på en egnet måte.

- Forvaltningens adgang til å overskride investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparinger på driftsbudsjettet over tre år, kan bidra til god likviditetsstyring og rasjonell framdrift. Hensikten bak ordningen bør klargjøres og synliggjøres. Flere virksomheter bør oppfordres til å benytte seg av ordningen for å effektivisere driften, og ordningen bør utvides til for eksempel fem år, med en lengre periode for investering og gevinstrealisering før tilbakebetaling starter opp.

Referanser:

- Bevilgningsreglementet (vedtatt av Stortinget 26. mai 2005)
- Finansdepartementet (2006). *St.prp. nr. 1 (2006–2007) Statsbudsjettet 2007* (Gul bok 2007)
- Finansdepartementet (2013). *Reglement for økonomistyring i staten*
- Finansdepartementet (2015). *Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet 2016* (Gul bok)
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2005). *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid*
- Forsvarsdepartementet (2008). *St.prp. nr. 36 (2008–2009) Nye kampfly til Forsvaret*
- Forsvarsdepartementet (2012). *Prop. 73 S (2011–2012) Et forsvar for vår tid*
- Forsvarsdepartementet (2014). *Prop. 1 S (2014–2015)*
- Kalaitzidakis, Pantelis og Sarantis Kalyvitis (2004). *On the macroeconomic implications of maintenance in public capital*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). *Innspill til utvalget som vurderer flerårige budsjetter på utvalgte områder og et tydeligere skille mellom investeringer og drift i budsjettet.*
- Kunnskapsdepartementet (2015). *Innspill til Børmer-utvalget*
- Meld. St. 2 (2014–2015) *Revidert nasjonalbudsjett 2015*
- Nordås, Hildegunn Kyvik og Guttorm Schjelderup (2005). *Statens budsjetteringsrutiner: Bør man skille mellom konsum og investering i budsjettprosessen?*
- NOU 2003: 6 *Hva koster det? – Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*
- NOU 2015: 9 *Finanspolitikk i en oljeøkonomi – Praktisering av handlingsregelen*
- Rambøll (2014). *Kartlegging av finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller i ikt-utviklingsprosjekter*
- Regeringens proposition 2011/12:100 *2012 års ekonomiska vårproposition*
- Statens vegvesen (2014). *Standard for drift og vedlikehold av riksveger*
- Veileder i statlig budsjettarbeid (2006)

Kapittel 7

Rasjonell framdrift

7.1 Innledning

Fra utvalgets mandat:

«Utvalget skal vurdere fremdriften i gjennomførte investeringsprosjekter i ulike sektorer. Utvalget bes kartlegge om ev. urasjonell fremdrift i investeringsprosjekter har sin årsak i manglende budsjettfullmakter, manglende oversikt over de totale budsjettmessige konsekvensene av besluttede tiltak eller andre forhold.

Dersom utvalget finner at fullmakter, informasjonsgrunnlag eller andre forhold ikke er tilstrekkelig ivaretatt, bes utvalget fremme forslag til ulike forbedringer innbefattet flerårige budsjetter. Ev. flerårige budsjetter skal belyses ut fra ulike dimensjoner som grad av binding over år, detaljeringsnivå og omfang. Eventuelle fordeler knyttet til økt forutsigbarhet bes vurdert opp mot ulempene med større bindinger i statsbudsjettet og mindre rom for omprioriteringer i den årlige budsjettprosessen.»

Mandatet ber om en analyse av framdriften til prosjekter i ulike sektorer. Vi skiller mellom planleggingsfasen og gjennomføringsfasen til et prosjekt, og vi ser på rasjonell framdrift i begge fasene. Dette innebærer å belyse problemstillingen i hele kjeden fra planlegging til bygging/gjennomføring. Utvalget forstår mandatet slik at det ikke skal vurdere eventuelle endringer i planleggingssystemet. Dette innebærer at utvalgets forslag til forbedringer bare omfatter budsjettssystemet og beslutningsinformasjon.

Mandatet gjelder alle typer investeringer. Hovedvekten av omtalen vil bli lagt på de investeringstunge sektorene samferdsel, helse og forsvar, i tillegg til universitets- og høyskolesektoren. Utvalget vil rette spesiell oppmerksomhet på samferdselssektoren. I tillegg vil utvalget vurdere IKT-investeringer generelt.

Med økonomisk rasjonalitet mener vi generelt evnen til å relatere virkemidler til mål ut fra en

samfunnsøkonomisk tilnærming. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved et prosjekt maksimeres i planleggingsfasen ut fra de tre variablene innhold, kostnad og tid. Når utvalget omtaler rasjonell framdrift, forholder utvalget seg i hovedsak til tidsdimensjonen. Enkelt sagt legger utvalget til grunn at rasjonell framdrift dreier seg om å gjennomføre prosjekter på en kostnadseffektiv måte. Urasjonell framdrift kan i prinsippet oppstå dersom det ikke er tilstrekkelig finansiering det enkelte år til å ha optimal framdrift. Urasjonell framdrift kan også oppstå som følge av at et prosjekt som i utgangspunktet er sammenhengende, blir oppstykket i delprosjekter slik at man ikke får utnyttet eventuelle stordriftsfordeler i gjennomføringen. Videre kan forsert framdrift gi økte kostnader og redusert netto nytte fra et prosjekt.

En sentral oppgave i dette kapitlet er å finne ut hvorvidt dagens statlige budsjettssystem i seg selv kan være årsak til eventuell urasjonell framdrift av prosjekter som er vedtatt gjennomført. Vi ser også på om det er andre årsaker til eventuell manglende rasjonell framdrift for prosjekter. En viktig dimensjon i denne drøftingen er skillet mellom planleggingssystemet og budsjettssystemet.

I kapitlet foretar vi først en nærmere presentasjon av problemstillingen (7.2). Deretter gir vi en beskrivelse av den budsjettmessige håndteringen av investeringer i staten og hvordan budsjettssystemet kan håndtere langsiktig finansiering (7.3). Vi presenterer så i 7.4 en oversikt over planleggingssystemer for investeringsprosjekter. I 7.5 gir vi en oversikt over budsjettering og gjennomføring av prosjekter i ulike sektorer. I 7.6 redegjør vi nærmere for porteføljestyring. I 7.7 beskrives endringer som nylig er gjennomført vedrørende organisering av statlige investeringer, slik som opprettelsen av et vegselskap, et jernbaneselskap, et digitaliseringsråd og en ny materielletat for forsvarsinvesteringer. I 7.8 omtales gjennomførte prosjekter ut fra perspektivet rasjonell framdrift. I 7.9 gjengis innspill til spørsmålet om urasjonell framdrift er et problem. Avsnitt 7.10 gir en nærmere beskrivelse av kostnadsstyrt prosjektplan-

legging. Avsnitt 7.11 inneholder utvalgets vurderinger og 7.12 utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådinger.

7.2 Nærmere om problemstillingen

7.2.1 Offentlig debatt om rasjonell framdrift

I den offentlige debatten om framdriften til statlige investeringer har det fra ulike hold vært hevdet at budsjettssystemet står i veien for langsiktighet og forutsigbarhet. Budsjettssystemet er i utgangspunktet basert på årlige vedtak. For å oppnå en rasjonell gjennomføring av investeringsprosjekter som går over flere år er det nødvendig at de ressurser som rasjonell framdrift krever, stilles til rådighet i de enkelte budsjettår. En alternativ finansieringsform er prosjektfinansiering, som for eksempel innebærer at prosjektet finansieres som en større engangsbevilgning som brukes opp over et gitt antall år så lenge investeringene pågår.

Det har vært hevdet at mens prosjektfinansiering sikrer optimal framdrift for et prosjekt, vil framdriften av et prosjekt under et system med årlige budsjettvedtak ikke ha tilsvarende langsiktighet og forutsigbarhet i finansieringen. Det kunne resultere i at prosjekter ikke blir gjennomført helhetlig, men stykkevis og delt. I Innst. 450 S (2012–2013) om Nasjonal Transportplan 2014–2023 skriver transportkomitéens medlemmer fra Høyre, KrF og Fremskrittspartiet om et forslag i stortingsmeldingen om å ha egne store prosjekter på egen post at:

«Regjeringen fortsatt ikke har fjernet den politiske risikoen ved samferdselsbevilgninger. I den foreslåtte ordningen står stortingsflertallet fortsatt fritt til å endre på årets bevilgning, og man er således «like langt» hva gjelder den politiske risikoen knyttet til prosjektbevilgninger. Andre metoder, som f.eks. prosjektfinansiering gjennom et eget selskap, vil gi en fullstendig forutsigbarhet i finansieringen.»

I Innstilling 362 S (2014–2015) fra Stortingets transport- og kommunikasjonskomite om Meld. St. 25 (2014–15 14) «På rett veg» mener komitéen at det trengs «større forutsigbarhet for utbyggingsprosjekter som går over tid.» Komitéen mener at «avbrudd i utbygginger som følge av omprioriteringer på de årlige statsbudsjettene er lite effektivt og irriterende for folk som rammes.» Komitéens flertall mener «at en veireform, slik regjeringen foreslår i meldingen, vil bidra til at

større utbygginger kan gjennomføres mer helhetlig og med mer forutsigbar finansiering.» Videre viser komitéens flertall til at «offentlig-privat samarbeid (OPS), forutsigbar finansiering med forpliktende budsjettvedtak for hele prosjekter, lånefinansiering og et nyopprettet veiselskap vil være viktige deler av fornyelsen av norsk veipolitikk.»

Komitéens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet legger også vekt på «nye og smartere modeller for å bygge veg», for å oppnå mer «effektiv veiutbygging». Disse medlemmer viser til «ordningen med Særskilt prioriterte veiprojekt som ble beskrevet i gjeldende Nasjonale transportplan, med egne romertallsvedtak, egne prosjektorganisasjoner og forpliktelser over flere år». Disse medlemmer mener dette vil «gi en bedre forutsigbarhet når det gjelder veiutbygging». Disse medlemmer mener også «det ville være en bedre løsning om Statens vegvesen kan porteføljestyre utbygging av riksveiprojekter på samme måte som det foreslåtte veiselskapet».

I Innst. 386 S (2014–2015) fra Stortingets transport- og kommunikasjonskomité om Meld. St. 27 (2014–1415 414) «På rett spor» mener komitéens flertall at to sentrale utfordringer for jernbanesektoren er at «fleksibiliteten i utbygging og forvaltning/drift/vedlikehold bør økes» og at «tidsperspektivet for strategisk planlegging bør utvides». Det framgår av meldingen at det tar lang tid å planlegge, beslutte og bygge ut infrastruktur, og at det derfor er viktig at det utvikles langsiktige strategier for jernbanen. Et 10-årig perspektiv framheves her som for kort.

7.2.2 Hva er rasjonell framdrift?

Vi legger til grunn at rasjonell framdrift for et prosjekt innebærer at prosjektet leveres med det innholdet som er besluttet, innenfor den fastlagte tidsrammen og med god kostnadsstyring. Man har rasjonell framdrift når man ikke kan oppnå kostnadsreduksjoner for gitt innhold ved et annet gjennomføringstempo, en annen rekkefølge eller annen dimensjonering av delprosjekter.

Resultatmålene innhold, kostnad og tid henger imidlertid sammen. Et typisk godt ledet prosjekt leverer det som skal leveres, med god kostnadsstyring. Prosjektet bruker derfor heller ikke for lang tid. Motsatt får et prosjekt som har problemer med ett av resultatmålene, gjerne også problemer med ett eller begge de øvrige. Dårlig framdrift vil for eksempel også ofte føre til økte kostnader.

Resultatmålene er også delvis substituerbare, dvs. at de til en viss grad kan erstatte hverandre. I

et kvalitetsstyrt prosjekt der det oppstår utfordringer med å realisere resultatmålet om innhold, kan dette kompenseres ved økt tidsbruk, med økte kostnader og senere leveranse som resultat. Et kostnadsstyrt prosjekt som får problemer med kostnads målet, vil typisk søke å få aksept for en enklere utførelse. Videre vil et tidskritisk prosjekt som får utfordringer med framdriften, kunne forseres, men dette kan generere økte kostnader og ofte redusert kvalitet.

Det er viktig at resultatmålene prioriteres innbyrdes. Hensynet til god kostnadsstyring, sammenholdt med egenskapene ved prosjektet og omgivelsene, avgjør prioriteringen. Ved utarbeidelse av framdriftsplanen for et prosjekt er et nødvendig utgangspunkt at prosjektets omfang må være veldefinert, resultatmålene må være fastsatt og innbyrdes prioritert, og rammebetingelser og kritiske suksessfaktorer må være avklart.

Innledningsvis har vi definert rasjonell framdrift ved at timeplanen som følger av en samfunnsøkonomisk optimalisering av et prosjekt mht variablene tid, innhold og kostnad følges. Med urasjonell framdrift mener vi i utgangspunktet dermed en framdrift som ikke følger den fastsatte, optimale tidsplanen.

Imidlertid er det ikke slik at enhver tidsforsinkelse er urasjonell. Det kan oppstå uforutsette hendelser i et prosjekt som gjør det rasjonelt å bruke mer tid enn planlagt. Det kan også være rasjonelt å endre konsept eller innhold dersom ny informasjon skulle tilsi det. Dette kan igjen ha betydning for tidsbruken.

Av andre, overordnede hensyn enn det som er best for det enkelte prosjekt, kan det også i enkelte tilfeller være rasjonelt å avvike fra rasjonell framdrift i enkeltprosjekter. For eksempel kan samfunnets gevinster ved god konjunkturstyring klart overstige eventuelle kostnadsøkninger ved mindre rasjonell framdrift som følge av reduserte bevilgninger til et investeringsprosjekt. Videre kan det som en del av god porteføljestyling, med en fast økonomisk ramme for porteføljen, i blant oppstå situasjoner som gjør det nødvendig å foreta omprioriteringer mellom prosjekter, slik at et prosjekt får mindre ressurser tildelt enn tidligere planlagt. Denne type avvik bør minimeres, men også i en velstyrt organisasjon kan man i prinsippet vente å finne enkelte tilfeller av urasjonell framdrift.

Det kan dermed ut fra ulike forhold være rasjonelt fra statens side å endre framdriften i igangsatte prosjekter, selv om det kan gjøre det enkelte prosjekt dyrere og/eller mer tidkrevende.

Både forsinkelser og forsering vil kunne gi kostnadsøkninger og tapt nytte, som igjen reduserer prosjektets samlede samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Hvor sterke slike virkninger vil være, vil kunne variere mellom prosjekter. Bevissthet om hvilke prosjekter som er særlig sensitive for avvik fra den «optimale» banen er viktig i arbeidet med statsbudsjettet, for å kunne vurdere å skjerme slike prosjekter og heller redusere bevilgninger på andre områder.

En mulig årsak til urasjonell framdrift i et prosjekt kan være at det ikke er planlagt godt nok før gjennomføringsfasen starter. Med tanke på å optimere framdriften i et prosjekt er det generelt viktig å gjøre et godt arbeid tidlig, da det er i denne fasen man bygger verdi inn i et prosjekt. Kostnadene ved å gjøre endringer vil stige over tid. Det er en aktuell problemstilling om prosjektet endres vesentlig i løpet av planleggingsfasen. Vi vil se at planleggingsfasen for et samferdselsprosjekt er opp mot 10 år, og at det i denne fasen er mange høringsinstanser og lokale myndigheter som er involvert i prosjektet. Dette kan både komplisere prosjektet og medføre kostnadsøkninger i gjennomføringsfasen.

I store, kompliserte prosjekter som gjennomføres som flere delprosjekter, er det også en risiko for at de delprosjektene som er minst kompliserte å planlegge og gjennomføre, iverksettes først, noe som ikke nødvendigvis maksimerer den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av hele prosjektet. For eksempel er det bygget dobbeltspor på jernbanen mellom Lysaker og Asker, og det bygges dobbeltspor på strekningen Oslo-Ski. Samtidig er det største kapasitetsproblemet jernbanetunnelen gjennom Oslo. Kapasitetsøkning her vil være et svært komplisert prosjekt. Samtidig er det også sannsynlig at man på grunn av den høye trafikken vil få høyest nytte av å utbedre denne kapasitetsbeskrankningen.

Innenfor flere sektorer kan det være en problemstilling at prosjekter endrer karakter underveis. Det som startet som et oppgraderingsprosjekt, kan i løpet av planleggingsprosessen ende opp som et forslag om nybygg. Da hadde det vært mer rasjonelt å starte planleggingen av nybygget med en gang. En utvikling og tilhørende endring av prosjektets karakter vil ofte kunne være en naturlig utvikling av prosjektet. Problemet oppstår ved at de politiske standpunkter om at prosjektet skal gjennomføres i realiteten inntas på et svært tidlig stadium i planleggingsprosessen, når prosjektet ikke er modnet og det ikke foreligger gode kostnadsestimater.

7.3 Oversikt over den budsjettmessige håndteringen av investeringer

Statlige investeringsprosjekter finansieres normalt over statsbudsjettet. Enkelte investeringer finansieres på andre måter. Dette avsnittet gir en kort oversikt over hvordan investeringsprosjekter finansieres.

7.3.1 Prosjekter som finansieres direkte over statsbudsjettet

Regjeringens og departementenes arbeid med forslaget til statsbudsjett er basert på rammebudsjetteringsprinsippet, jf. kapittel 3. Det innebærer at budsjettarbeidet skal skje innenfor utgifts- og inntektsrammer som regjeringen fastsetter for hvert departement tidlig i budsjettprosessen. Dette gir kontroll med de samlede utgiftene og inntektene. I tillegg til budsjetttrammene vedtar regjeringen de politiske hovedprioriteringene budsjettet skal bygge på. Det er det enkelte departements ansvar å sørge for at de politisk prioriterte sakene gis plass innenfor de tildelte rammene. Samtidig står regjeringen fritt til å gå inn i enkeltsaker i budsjettforslaget.

Grunnlaget for regjeringens arbeid med statsbudsjettet er det konsekvensjusterte budsjettet. Dette inneholder en videreføring av ordninger som Stortinget allerede har vedtatt og skal synliggjøre konsekvenser av uendret politikk og gi grunnlag for å vurdere omprioriteringer. Bevilgninger til engangsutgifter tas ut. Samtidig videreføres bevilgninger til investeringsprosjekter som er i gang eller som skal settes i verk i løpet av budsjettåret på grunnlag av utgiftsbehovet i utbyggingsplanen. Bevilgninger for å sikre rasjonell framdrift for prosjekter skal dermed i stor grad være ivaretatt gjennom konsekvensjusteringen. Dersom det ikke bevilges nok midler til å holde framdriften i prosjektet, må dette være en aktiv beslutning enten i regjeringens budsjettforslag eller i Stortingets behandling av forslaget.

I tillegg til konsekvensjusteringen kommer departementene med såkalte satsingsforslag overfor regjeringen, som er forslag om bevilgninger til nye tiltak de ønsker å gjennomføre. Dette vil for eksempel kunne være igangsettelse av nye investeringsprosjekter.

Forslag om nye investeringsprosjekter med kostnadsanslag over 750 mill. kroner kan som hovedregel ikke fremmes for Stortinget før det er gjennomført ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsramme (KS2) og regjeringen har tatt stilling til kostnadsrammen.

Statsbudsjettet vedtas for kalenderåret, jf. ettårsprinsippet i bevilgningsreglementets § 3 andre ledd. Som et supplement til ettårsprinsippet er det adgang til å overføre ubrukte bevilgninger til framtidige budsjettår, jf. bevilgningsreglementet § 5 tredje ledd nr. 1 og 2. Det er videre adgang til å forplikte staten for framtidige budsjettår, jf. bevilgningsreglementet § 6.

Bevilgningsreglementet § 6 lyder:

«Staten kan bare pådras forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret, når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Samtykket kan bare gis for det enkelte budsjettår og skal begrenses oppad til et bestemt beløp.

Kongen kan likevel gi bestemmelser om adgang til å inngå leieavtaler og avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret. Avtalene må gjelde den ordinære driften av statlige virksomheter, og utgiftene i forbindelse med avtalene må kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.»

I tillegg til bevilgninger inneholder budsjettforslaget derfor forslag om vedtak om fullmakter til departementene til for eksempel å kunne pådra staten forpliktelser ut over budsjettåret til gjennomføring av investeringsprosjekter.

Det skal i forbindelse med oppstart av et investeringsprosjekt vedtas en kostnadsramme for prosjektet. De virksomheter som har fått godkjent kostnadsramme i Stortinget for gitte prosjekter under bevilgningsreglementets § 6, kan forplikte seg i kontraktsammenheng utover det årlige budsjettvedtaket så lenge investeringsperioden varer. Det er således i forbindelse med behandling av kostnadsrammen for et prosjekt at Stortinget gir fullmakt til å inngå rettslig bindende kontrakter med entreprenører mv. for hele prosjektperioden. For mindre investeringsprosjekter på for eksempel veg- og jernbane som ikke spesifiseres med egne kostnadsrammer, men inngår som en del av investeringsprogrammer, vedtas i tillegg en egen samlet investeringsfullmakt. Tilsvarende gjøres for øvrig også for vedlikeholdskontrakter som strekker seg utover budsjettåret.

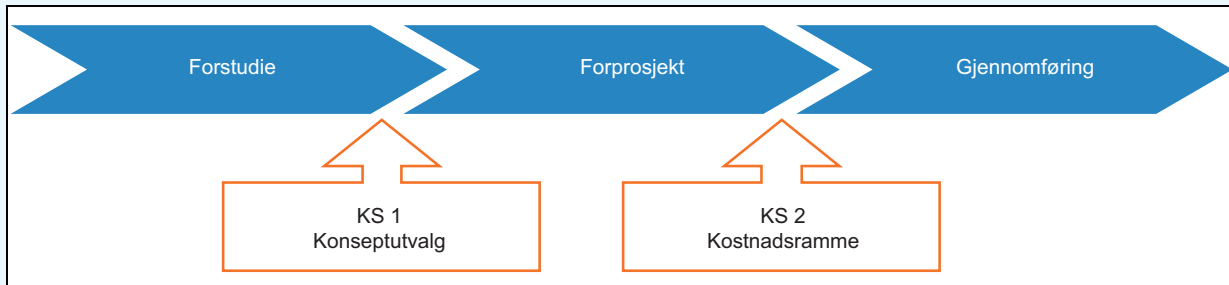
7.3.2 Prosjekter som ikke finansieres direkte over statsbudsjettet

Investeringer i veg og jernbane er helt eller delvis finansiert av staten, og midlene til disse prosjektene bevilges derfor over statsbudsjettet. Bruker-

Boks 7.1 Kvalitetssikringssystemet

Investeringsprosjekter med kostnadsanslag over 750 mill. kroner faller inn under statens kvalitetssikringsregime (KS). Kvalitetssikringen foregår i to faser: kvalitetssikring av konseptvalg

(KS1), og kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsanslag (KS2). Prosessen for planlegging og gjennomføring kan illustreres slik:



Figur 7.1 Illustrasjon av prosessen for planlegging og gjennomføring

Prosessen består av en forstudiefase som muner ut i en konseptvalgutredning (KVU) som underlegges ekstern kvalitetssikring (KS1). Dette legger grunnlaget for regjeringsbehandling av konseptvalg for prosjektet. I KS1 blir føringer for forprosjektet lagt og samfunns mål og effektmål blir definert. Suksesskriteriet i kvalitetssikrers vurdering av konseptene er samfunnsøkonomisk lønnsomhet. KS 2 represente-

rer overgangen til neste fase. Arbeidet med KS 2 avsluttes med en KS 2-rapport og eventuelt beslutning om bevilgninger til prosjektet. Ved KS 2 har prosjektet nådd en modenhet som innebærer at man kan foreta investeringsbeslutningen, forutsatt at finansiering er på plass. Resultatmålene innhold, kostnad og tid blir bestemt og prioritert innbyrdes.

finansiering i form av bompenger, som brukes som delfinansiering i en rekke vegprosjekter, inngår ikke på statsbudsjettets inntekts- eller utgifts-side. Vegprosjekter med bompengefinansiering omtales i budsjettforslagene som legges fram for Stortinget, på lik linje med prosjekter uten bompengefinansiering, og Stortinget må gi sin tilslutning til bompengefinansieringen.

Investeringer i de regionale helseforetakene er i hovedsak finansiert gjennom helseforetakenes ordinære rammeoverføringer, som tildeles regionale helseforetak for å håndtere både drift og investeringer. I tillegg kan det gis bevilgninger som defineres som lån til enkeltstående sykehusprosjekter over 500 mill. kroner. Øvre ramme for låneopptak er satt til 70 pst. av forventet prosjekt-kostnad. Det gis ikke økte inntektsrammer i forbindelse med sykehusprosjekter, slik at det regionale helseforetaket må synliggjøre at de har økonomi til å håndtere prosjektet, dvs. at det må gjennomføres omstillinger og effektiviseringer i driften.

I noen sektorer er det et (monopol-)marked for tjenestene og virksomheten finansieres med

brukerbetaling. I disse tilfellene er virksomhetene ofte organisert i selskaper og ikke finansiert over statsbudsjettet. Dette gjelder for eksempel Avinor. Investeringer kan da lånefinansieres mot antatt økte inntekter fra framtidig salg av tjenester. Kredittgiver må her vurdere om de aktuelle prosjektene er lønnsomme. Hvis selskapet ikke klarer å tilbakebetale sine lån, kan det gå konkurs.

Kommuner og fylkeskommuner gjennomfører også investeringsprosjekter, herunder vegprosjekter, og har anledning til å lånefinansiere disse prosjektene.

7.4 Oversikt over planleggingssystemer

Vi trekker i dette kapitlet et skille mellom planleggingsfase og gjennomføringsfase. Planleggingsfasen for et prosjekt varer fram til investeringsbeslutning/bevilgningsvedtak.

Planlegging av investeringsprosjekter har likhetstrekk mellom sektorer. Flere sektorer har en form for langtidsplanlegging av prioriterte pro-

sjekter, som Nasjonal Transportplan under Samferdselsdepartementet og Langtidsplan for Forsvaret under Forsvarsdepartementet. Investeringer under Helse- og omsorgsdepartementet beskrives også i en langsiktig strategi. Videre må bygg planlegges etter plan- og bygningsloven.

I det følgende presenteres plansystemene for de investeringstunge, statlige sektorene.

7.4.1 Planlegging av samferdselsprosjekter

En konseptvalgutredning (KVU) er en faglig statlig utredning i tidlig fase for store prosjekter, strekninger og transportsystemer. Videre er mye av det som foregår i planfasen lovbestemt, spesielt gjennom plan- og bygningsloven. Det framgår her at store vegprosjekter og jernbaneprosjekter blir avklart trinnvis gjennom kommunedelplan og reguleringsplan. I tillegg kommer en rekke andre lover med betydning for prosess og løsning, slik som kulturminneloven, naturmangfoldloven, forureningsloven og vannressursloven.

Alle kommuner har en kommuneplan som skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Planlegging av større vegprosjekter er et tema som typisk behandles gjennom kommunedelplan. Etter avtale med den aktuelle kommune utarbeider Statens vegvesen eller Jernbaneverket et forslag til kommunedelplan, mens politikerne i den aktuelle kommunen til slutt vedtar planen. En kommunedelplan inneholder overordnede prinsipper for den framtidige utbyggingen. Dette innebærer bl.a. valg av endelig trasé, plasseringer av kryss, vegstandard, bruk og vern av arealer nær vegen og byggegrenser. Tilsvarende gjelder for jernbaneutbygginger.

Reguleringsplanen er en detaljering av det som er vedtatt i kommunedelplanen. Den gir nærmere anvisninger for prosjektets utforming og plassering. Statens vegvesen eller Jernbaneverket utarbeider forslag til reguleringsplan, mens politikerne i den berørte kommunen til slutt vedtar planen. En reguleringsplan angir hvilket areal Statens vegvesen trenger til den framtidige vegen, og hvordan de tilknyttede arealene inntil vegen er tenkt brukt.

I tillegg til planprosessene etter plan- og bygningsloven har staten innført to kvalitetssikringsordninger, jf. omtale i boks i 7.1. Den første ordningen gjelder ekstern kvalitetssikring av konseptvalg i tidlig fase (KS1) før planleggingen etter plan- og bygningsloven starter. Den andre kvalitetssikringen gjelder ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsunderlag (KS2) etter at planlegging etter plan- og bygningsloven er slutført. Ved vegutbygginger må Statens vegvesen videre skaffe seg rettigheter til de arealene som blir beslaglagt i forbindelse med bygging eller utvidelse av en veg. Denne prosessen kalles grunnnerv og blir gjort på bakgrunn av vedtatt reguleringsplan.

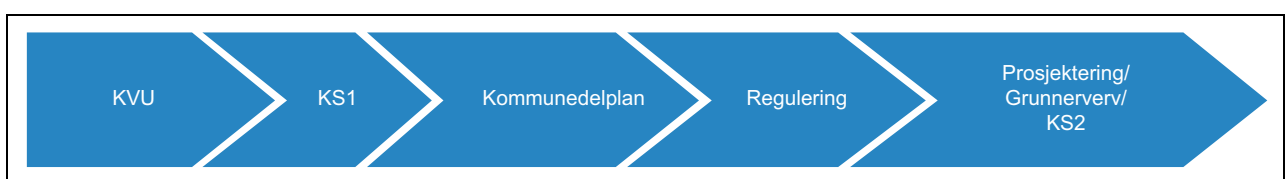
Planleggingsfasen kan dermed illustreres slik for investeringstiltak i samferdselssektoren som også kommer inn under statens kvalitetssikringsordning:¹

Det tar vanligvis 9–10 år å forberede store samferdselsprosjekter til utbygging. Nedenfor angis vanlig tidsforbruk (enkelte prosjekter kan her avvike i varierende grad) på de enkelte stadier i planleggingsprosessen (noen av fasene er overlappende):

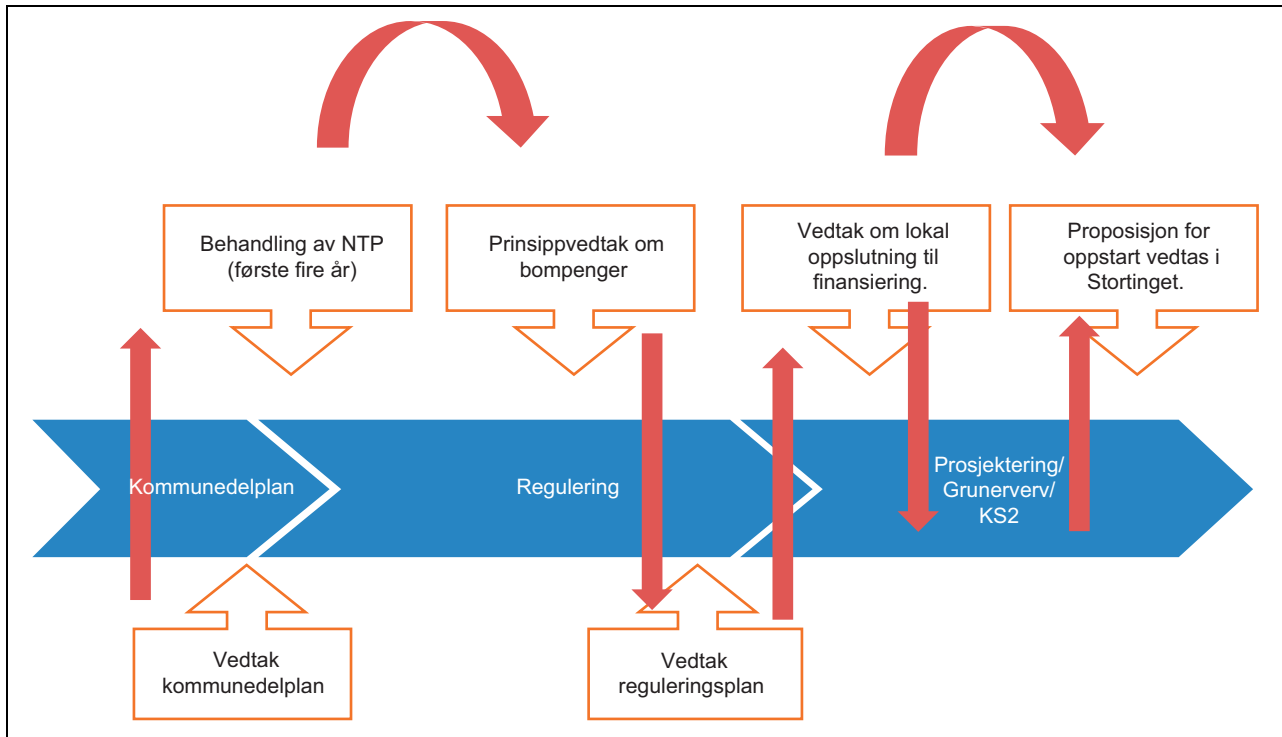
- 1,0 – 1,5 år til konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring av konseptvalg (KS1).
- 4 år til kommunedelplan.
- 1,5–2 år til reguleringsplan.
- Om lag 2 år til prosjektering
- 0–2 år til grunnnerv.
- 0,5 år til ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag (KS2).

Enkelte av fasene kan være helt eller delvis parallele. For store prosjekter omfatter planlegging etter plan- og bygningsloven normalt kommunedelplan og reguleringsplan, noe som i tidsforbruk innebærer vanligvis rundt 6 år av totalt 10 år. Det er arbeidet med kommunedelplan som erfaringsmessig er mest tidkrevende. Dette skyldes at de viktigste utredningene for å avklare konsekvensene for samfunn og miljø blir gjort i denne planfasen.

¹ Framstillingen er iht presentasjon av Bettina Sandvin på seminar om rasjonell framdrift 11. mars 2015.



Figur 7.2 Illustrasjon av planleggingsfasen i samferdselssektoren



Figur 7.3 Illustrasjon av planleggingsfasen fra kommunedelplan

Stortingsmelding om Nasjonal transportplan (NTP) legges fram av regjeringen hvert fjerde år. Statens vegvesen, Kystverket, Jernbaneverket og Avinor kommer med innspill som grunnlag til stortingsmeldingen, i tråd med retningslinjer gitt av regjeringen. Stortingsmeldingen omhandler prioriteringer innen samferdselssektoren innenfor gitte økonomiske planrammer de neste ti årene. Disse prioriteringene danner utgangspunkt for hvilke tiltak som planlegges og bygges ut de nærmeste årene. Store utbyggingsprosjekter som er omtalt i NTP må gjennom ulike planfaser før prosjektene kan realiseres.

Ved behandlingen av NTP er godkjent kommunedelplan krav for at et prosjekt kan prioriteres i første 4-årsperiode av planen. Her foreslås videre fordeling mellom statlig finansiering og bompengefinansiering i de enkelte vegprosjektene. I etterkant av NTP-behandlingen fattes lokalpolitiske prinsippvedtak om bompenger, som bl.a. omfatter fordelingen av statlig finansiering og bompenger og antyder plassering av bomstasjoner og takster.

Lokalpolitiske vedtak om tilslutning til et konkret bompengeopplegg må foreligge som grunnlag for at regjeringen og Stortinget skal kunne gi tilslutning til gjennomføring av bompengefinansieringen. Et slikt lokalt vedtak kan ikke fattes før reguleringsplanen er vedtatt. Det må her påregnes måneder med behandlingstid, og vedtaksrek-

kefølgen er først kommunene og deretter fylkeskommunene. Neste steg i vedtaksrekkefølgen er at proposisjon for oppstart vedtas i Stortinget.

I den ovenfor beskrevne vedtaksrekkefølgen oppstår en del avhengigheter. Hvilke prosjekter som kan prioriteres i hvilken periode av NTP, beror på vedtak om kommunedelplan. Dersom prosjektet er stort, vil dette typisk kunne involvere flere kommuner, som da utarbeider hver sin kommunedelplan som vil kunne være ferdig på ulik tid. Prinsippvedtak om bompenger avhenger av behandling av NTP og har betydning for vedtak om reguleringsplan. Sistnevnte har igjen betydning for vedtak om lokaloppslutning til finansieringsopplegg, som igjen har betydning for at proposisjon for gjennomføring av bompengefinansieringen vedtas av Stortinget. Gjennom disse avhengighetene kan det oppstå tidkrevende ekstrarunder i planleggingsprosessene.

Planleggingsfasen fra kommunedelplan og utover, med ulike vedtak og avhengigheter, kan dermed illustreres slik:

Plansystemene i kommunene kan skape rom for omkamper, gjøre at planene blir utdaterte og øke kostnadene. De ulike prosessene må gjennomføres på riktig tid, og helst korrespondere med årlige budsjetter og NTP for å hindre økt tidsforbruk. Systemet er slik at de som vedtar løsningen for prosjektene, ikke er de samme som de

som vedtar pengebruken. Prosjekter som går gjennom flere kommuner er utfordrende, fordi det er mange beslutningstakere med ulike interesser. Statlig regulering av prosjektene i planleggingen kan effektivisere framdriften, men det kan gå på bekostning av de lokale interessene.

Når et prosjekt er klart til gjennomføring og lagt fram for Stortinget er de fleste prosjekter gjennomført innenfor en tidsramme på 3 år.

7.4.2 Planlegging av investeringer i forsvarssektoren

Forsvarssektorens langtidsplan (LTP) angir og forankrer hovedlinjer for forsvarssektorens utvikling, inkludert forsvarspolitiske mål, oppgaver og ambisjonsnivå, samt tilhørende økonomiske og strukturelle rammer. Forsvarsdepartementet utarbeider med jevne mellomrom nye langtidsplaner, tradisjonelt hvert fjerde år.

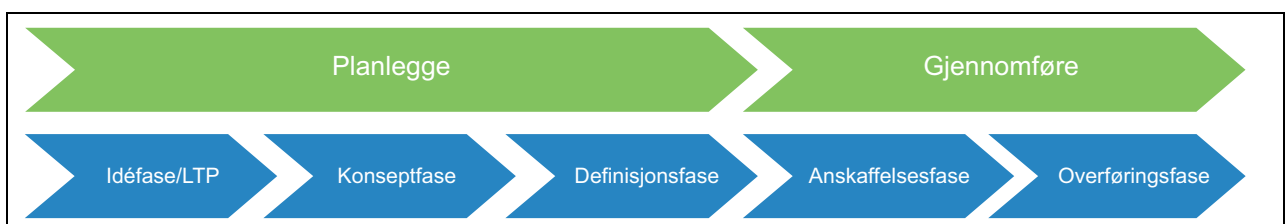
De planmessige forutsetninger knyttet til framtidige investeringer behandles i flere omganger. Den overordnede rammen for framtidige investeringer legges i hovedsak gjennom arbeidet med langtidsplanen og operasjonaliseres gjennom strukturutviklingsplanen (SUP). Hensikten med denne tilnærmingen er å se det samlede investeringsbehovet innenfor en helhetlig og langsiktig ramme, der både forventet ressurstilgang og ønsket strukturutvikling med tilhørende investeringsbehov balanseres.

Som en viktig del av SUP utgjør perspektivplanene materiell (PPM) og eiendom, bygg og anlegg (PP EBA) en konkretisering av planforutsetninger knyttet til framtidige investeringer, herunder også økonomiske plantall. Perspektivplanene operasjonaliserer det langsiktige planperspektivet, ved at den tydeliggjør de høyest prioriterte prosjektene innenfor de nærmeste åtte årene og stadfester de økonomiske rammer som er satt for både godkjente prosjekter og prosjekter under planlegging. Med utgangspunkt i perspektivplanene starter den konkrete investeringsplanleggingen prosjekt for prosjekt. Departementet planlegger materiell- og EBA-anskaffelsene fram

til og med iverksettelse av investeringsbeslutning, og foretar de nødvendige tverrprioriteringer for å oppnå ønsket strukturutvikling.

Prosjektene gjennomgår normalt en planfase bestående av tre delfaser og en gjennomføringsfase bestående av to delfaser. Det er etablert strategiske beslutningspunkter mellom alle delfaser for å sikre at prosjektenes formål med tilhørende krav til ytelse, kostnad og tid er i samsvar med de strategiske føringer.

Den første delfasen i plandimensjonen dreier seg om identifikasjon og spesifisering av behov som et resultat fra den overordnede LTP-prosessen, eller som et operativt behov fremmet av forsvarssjefen som en prosjektidé. Dersom tiltaket er i tråd med de planmessige forutsetningene i den langsiktige strukturutviklingen og det finnes rom både økonomisk og ressursmessig i porteføljen, vil tiltaket inkluderes i perspektivplanene og videre planlegging av konseptfasen iverksettes. Dersom tiltaket er under 750 mill. kroner, gjennomføres normalt ikke konseptfasen, men man starter rett på definisjonsfasen. Konseptfasen har til hensikt å vurdere de konseptuelle mulige valg som er knyttet til det konkrete behov som søkes dekket gjennom prosjektet. Den konseptuelle studien gjennomføres for prosjekter over 750 mill. kroner og underlegges KS 1. Etter regjeringsbehandling av den konseptuelle studien iverksettes definisjonsfasen og utarbeidelse av prosjektets styringsdokument og anskaffelsesløsning (FL). FL skal utarbeides innenfor rammen av godkjent konseptuell studie og/eller øvrige strategiske føringer lagt av departementet. Til sammen innebærer dette at departementet konkretiserer overordnede samfunns- og effektmål for alle prosjekter. FD fastsetter også de endelige økonomiske, tidsmessige og ytelsesmessige rammer for prosjektet samt endelig framskaffelsesstrategi. I dette inngår også en vurdering av kostnader i levetidsperspektivet og en overordnet usikkerhetsanalyse av prosjekt i et slikt perspektiv. Det foretas også en analyse av prosjektets gjennomførbarhet, herunder en vurdering og risikoanalyse av forsvarssektorens samlede kompetanse- og orga-



Figur 7.4 Illustrasjon av planleggings- og gjennomføringsfasen i forsvarssektoren

nisasjonsmessige evne til å framskaffe og innføre nye kapasiteter. Prosjekter over 750 mill. kroner underlegges KS2 før prosjektet forelegges Stortinget for godkjenning.

7.4.3 Planlegging av byggeprosjekter hvor Statsbygg er byggherre

Instruks om behandling av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor (av 20. januar 2012 nr 39, sist endret 29. mai 2015) har som formål å sikre god saksforberedelse og styring med bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor. Den fastslår at departementene er ansvarlige for å utrede lokalbehov på sine ansvarsområder. I forkant av bygging eller leie av lokaler skal departementene påse at alle relevante forhold blir tilstrekkelig utredet i henhold til kravene i utredningsinstruksen. Det stilles videre krav om ekstern kvalitetssikring i tråd med KS-systemet. Når antatt framtidig leieforpliktelse overstiger terskelverdien fastsatt av Finansdepartementet, skal kvalitetssikring også gjennomføres ved planer om leie i markedet.

Byggeprosjekter består av to hovedfaser. I den første fasen er målet å definere *riktig prosjekt*. I den etterfølgende fasen er målet å *gjennomføre prosjektet riktig*. Med riktig prosjekt menes hva som er ønskelig med hensyn til prosjektets innhold, omfang, gjennomføringstid, kostnad og kvalitet. I den første fasen klarlegges rammene for prosjektet, sammen med hva som skal være gevinsten av prosjektet, dvs. samfunnsmessig nytte.

Statlige byggeprosjekter gjennomføres i hovedregel etter følgende modell:

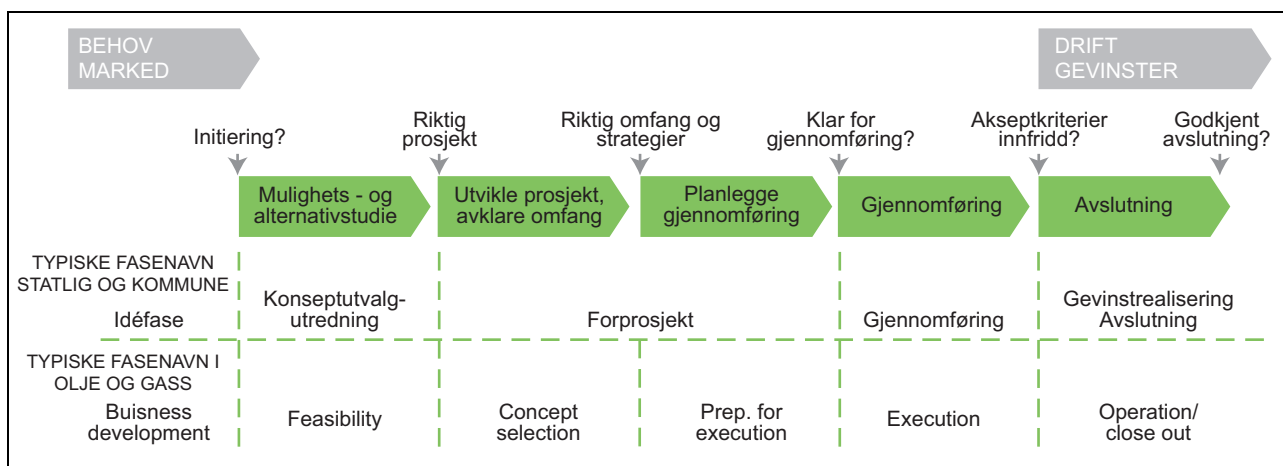
Planleggingsfasen består av idéfase, konseptvalgutredning og forprosjekt. I et byggeprosjekt er det særlig to forhold som skal avklares i planleggingsfasen: *Hva* som skal bygges og *hvor-*

dan prosjektet skal gjennomføres. Hva som skal bygges vil være avhengig av behov, marked, byggetekniske muligheter/løsninger, ytre rammebetingelser som reguleringsmessige forhold, omgivelser og krav til infrastruktur, forhold knyttet til tomt som geotekniske forhold, eventuelle kulturminner, forurensing i grunnen osv.

I utviklingen av prosjektet er klargjøring og prioritering av brukerbehov viktige aktiviteter, samt konkretisering av byggeprogram. I forprosjektfasen utvikles, kvalitetssikres og planlegges løsninger for bygget på et overordnet nivå. En viktig planleggingsaktivitet er å koordinere rådgivningsgruppen fra ulike fagdisipliner som bidrar i dette arbeidet og avstemming med brukerbehov. Oppdragsgiver vil være endelig beslutningstaker, og dialogen med oppdragsgiver krever en planlagt prosess. Overordnet sett er denne fasen planlagt slik at man hele tiden sikrer ønsket gevinstrealisering hos oppdragsgiver (oppdragsdepartement).

Hvordan prosjektet skal gjennomføres (gjennomføringsstrategi) vil være avhengig av leverandørmarked, kompetanse i prosjektorganisasjonen, behov for å ha kontroll på løsninger og kvalitet og prosjektets kompleksitet.

Plan- og bygningsloven gir rammer for prosjektet, og et viktig skille for et byggeprosjekt vil være om tiltaket kan realiseres innenfor gjeldende plan eller ikke. Dersom prosjektet utløser krav om reguleringsplan, kan dette løses på to måter: Enten kan man først avklare rammene gjennom godkjenning av plan, og deretter videreutvikle byggeprosjektet innenfor vedtatte rammer, eller prosjektet kan alternativt utvikles parallelt med reguleringsavklaring, men da med politisk reguleringsrisiko. Dette vil igjen påvirke både framdrift og de prosesser og aktiviteter som prosjektet må planlegge for i en tidlig fase.



Figur 7.5 Illustrasjon av modell for gjennomføring av statlige byggeprosjekter

7.4.4 Planlegging av investeringsprosjekter i helseforetakene

Stortinget fastsetter de overordnede rammer for de regionale helseforetakene. Innenfor disse rammene har helseforetakene et ansvar for å prioritere investeringer i bygg, utstyr, IKT og vedlikehold opp mot annen drift. For å kunne foreta gode prioriteringer er det avgjørende at helseforetakene har god styring og kontroll med ressursbruken. Underskudd i driften reduserer handlingsrommet for investeringer. Foretaksreformen ga de regionale helseforetakene et ansvar for både drifts- og kapitalressursene. Det helhetlige ansvaret skal gi helseforetakene et reelt valg mellom bruk av innsatsfaktorene arbeidskraft og kapital. Helseforetakene følger regnskapsloven, der basisrammen skal dekke investeringskostnaden – avskrivninger – som er investeringskostnaden fordelt på byggenes eller utstyrets levetid.

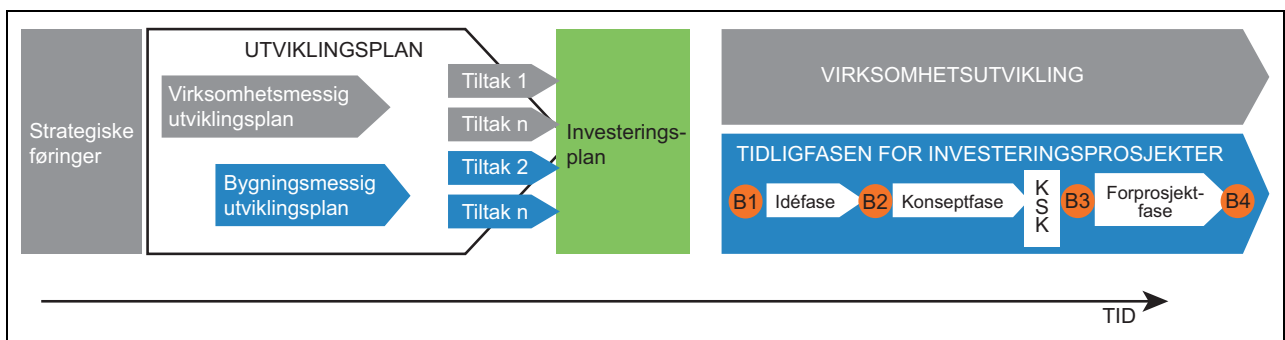
Styringssystemet innebærer videre at regionale helseforetak har ansvar for å prioritere mellom ulike investeringsprosjekter i regionen og planlegging av dem. Prioriteringen skjer i henhold til definert fullmaktsregime mellom de regionale helseforetakene og de underliggende helseforetakene. De regionale helseforetakene har et ansvar for å vedta igangsetting av større enkeltprosjekter, inklusiv kostnadsramme. En viktig forutsetning for å kunne plassere beslutningskompetanse om investeringsprosjekter i de regionale helseforetakene, er at prosjektene er innarbeidet i de regionale helseforetakenes overordnede planer og budsjetter, og at prosjektene er vurdert og prioritert innenfor helhetlige faglige og økonomiske rammer, slik at framtidige kostnader kan håndteres når investeringen er ferdigstilt. Dette innebærer at helseforetakene i planleggingsfasen må vurdere bygging, drift og vedlikehold i sammenheng.

Styringssystemet tilsier at HOD ikke godkjenner enkeltprosjekter, men for investeringer over 500 mill. kroner skal de regionale helseforetakene, som en del av styringsprosessen, framlegge resultater og vurderinger etter endt konseptfase for departementet, sammen med ekstern kvalitetssikring. Departementet vurderer her de faglige og økonomiske rammer for prosjektet og vurderer en eventuell lånesøknad fra det regionale helseforetaket.

For investeringer i sykehusprosjekter er det utarbeidet en veileder for tidligfaseplanleggingen som tar hensyn til overordnede styringskrav. Planleggingen er fasedelt, og det skal gjennomføres ekstern kvalitetssikring av prosjektet etter gjennomført konseptfase. Helseforetakene har sin egen kvalitetssikringsordning. Kvalitetssikringen i denne fasen omtales KSK og tilsvarer statlig KS1.

Videre ligger det som en klar premiss i styringssystemet at det *skal* gjennomføres utredninger i form av utviklingsplaner i forkant av større investeringsprosjekter. En slik utviklingsplan skal vurdere overordnede utviklingstrekk for den helsefaglige virksomheten framover, inklusive bl.a. demografi, sykdomsutvikling, tilgjengelighet, kompetanse, teknologi, samferdsel og andre samfunnsøkonomiske forhold. Dette skal synliggjøre bygningsmessige konsekvenser som følge av den overordnede utviklingen, og skal legge til rette for å kunne investere riktig og velge løsninger som er faglig og økonomisk bærekraftige i flere tiår framover.

Gjennom den eksterne kvalitetssikringen skal det sikres at framlagt konseptrapport er i samsvar med det virksomhetsstrategiske grunnlaget for investeringer. Videre blir samfunns mål og effektmål definert. Suksesskriteriet i kvalitetssikrers vurdering av konseptene er ikke som i andre statlige investeringer samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men økonomisk bæreevne, dvs at kostnader



Figur 7.6 Etablert styringssystem for prosess knyttet til utvikling av tjenestetilbudet og planlegging av investeringsprosjekter.

knyttet til prosjektet kan håndteres innenfor regionens inntektsnivå.

De regionale helseforetakene har ansvar både for å prioritere, planlegge og vedta igangsetting av større enkeltprosjekt. Regionale helseforetak bærer også den økonomiske risiko både i plan-, gjennomførings- og driftsfasen. Regionale helseforetak er derfor oppdragsgiver for den eksterne kvalitetssikringen av prosjektene. Sykehusbygg HF ble etablert i 2014, for å sikre større gjenbruk og erfaringsoverføring både i plan- og gjennomføringsfasen.

7.4.5 IKT-prosjekter

I tråd med sektorprinsippet er de statlige virksomhetene og de respektive departementene ansvarlige for planlegging og gjennomføring av sine IKT-prosjekter. Det vil si at det ikke er ett felles styringssystem for de statlige IKT-prosjektene, og at departementene og virksomhetene kan ha forskjellige ordninger og systemer.

For eksempel har Justis- og beredskapsdepartementet fastsatt en IKT-styringsmodell for justis- og beredskapssektoren. Styringsmodellen tar utgangspunkt i eksisterende organisasjonsstruktur og tjenesteleveranser i sektoren, og har som formål å tydeliggjøre roller og ansvarsdeling mellom aktørene her. Styringsmodellen består av fem områder:

- *Beslutningsområder*, som for eksempel IKT-strategi, IKT-styring, IKT-arkitektur, samhandling, prioritering av IKT-tiltak/investeringer.
- *Beslutningsmodeller*, som beskriver overordnet hvordan beslutninger fattes og følges opp innenfor de respektive beslutningsområdene (for eksempel sentralisert versus lokal beslutningsmyndighet og grad av kontroll versus fleksibilitet).
- *Styringsstruktur*, som beskriver hvilke roller og fora som er involvert i beslutningsprosesser.
- *Styringsprosesser*, som detaljerer hvordan beslutningsprosessene gjennomføres. Her operasjonaliseres styringsstrukturen (for eksempel vurdering og kvalitetssikring av IKT-relaterte satsingsforslag, IKT-risikostyring og sektorovergripende IKT-porteføljestyling). Dette inkluderer en oversikt over ansvarsdeling, hvem som må involveres og informeres.
- *Policy og retningslinjer*, som omfatter nasjonale og departementale retningslinjer som er rele-

vante for modellen og styringen av IKT-området i justis- og beredskapssektoren.

Styringsmodellen sier for eksempel at ved vurdering av IKT-relaterte satsingsforslag og porteføljeprioritering, vil Justis- og beredskapsdepartementet måtte ta stilling til bruk av konseptvalgutredning (KVU) for å sikre kvalitet i prosjektforslag og bidra til at prosjektene når sine mål om å levere på tid, kostnad og kvalitet. Det skal videre gjennomføres en KVU når prosjektets budsjetttramme er over 500 millioner kroner. For øvrige prosjekter vurderer departementet hvorvidt det skal gjennomføres en forenklet KVU basert på prosjektets kostnader, kompleksitet, politisk synlighet eller samfunnskritikalitet.

Generelt gjelder det at ved statlige IKT-prosjekter, som for øvrige investeringsprosjekter i staten med en anslått samlet investeringsramme på over 750 mill. kroner, skal det foretas en ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg før prosjektene fremmes for Stortinget. I løpet av de siste 12 årene har i alt 11 IKT-prosjekter vært underlagt Finansdepartementets kvalitetssikringsordning. Statsregnskapet for 2014 viser at det er brukt tilsammen ca. 7 mrd. kroner på IKT, hvorav 2,9 mrd. kroner er brukt på et stort antall nye IKT-prosjekter i staten. Det er dermed en betydelig investeringsaktivitet på IKT-området i staten som ikke er gjenstand for slik ekstern kvalitetssikring.

Difi har derfor utarbeidet Prosjektveiviseren, som er en anbefalt prosjektmodell for gjennomføring av digitaliseringsprosjekter i offentlige virksomheter. Digitaliseringsrundskrivet (Kommunal- og moderniseringsdepartements rundskriv H-7/14) sier at dersom virksomheten ikke har etablert egen prosjektmodell for gjennomføring av IKT-relaterte tiltak, bør Prosjektveiviseren benyttes i planlegging, styring og gevinstrealisering av IKT-relaterte prosjekter. Prosjektveiviseren kan tilpasses den enkelte virksomhets behov og det konkrete prosjektet. Ifølge undersøkelsen IT i praksis (Rambøll, 2014) bruker 40 pst. av statlige virksomheter Difis prosjektmetodikk Prosjektveiviseren.

Prosjektveiviseren beskriver fem faser og seks beslutningspunkter. Modellen dekker hele prosjektprosessen fra konseptvalg til avslutning av et prosjekt, samt overlevering til linjen og realisering av gevinster. Prosjektmodellen er basert på den internasjonalt anerkjente prosjektledelsesmetoden PRINCE2.

7.5 Budsjettering og gjennomføring av investeringsprosjekter

I dette avsnittet beskriver vi hvordan investeringer i forskjellige sektorer budsjetteres, jf. den generelle redegjørelsen i kapittel 7.3. Vi gir en vurdering av hvordan budsjetteringen kan være relevant for framdriften i prosjekter, hovedsakelig relatert til gjennomføringsfasen.

7.5.1 Samferdselssektoren

Statlige investeringer i veg finansieres ved bevilgninger over statsbudsjettet og i tillegg ofte med et betydelig innslag av brukerbetaling i form av bompenger, mens jernbaneinvesteringer i all hovedsak finansieres med statlige bevilgninger.

Av investeringsprosjektene under Jernbaneverket og Statens vegvesen har ett jernbaneprojekt og tre vegprosjekter bevilgning på egen post på statsbudsjettet. De resterende prosjektene inngår i en generell investeringspost under den respektive etat. Ordningen med budsjettering av enkeltprosjekter på egne poster ble opprettet ifm. Nasjonal Transportplan 2010–2019. Begrunnelsen var at utskillingen av de tre vegprosjektene og jernbaneprojektet ville synliggjøre anslått bevilgningsbehov og kunne bidra til mer rasjonell framdrift, ved at hele strekningene kan ses i sammenheng. I de tilfellene enkeltprosjekter budsjetteres på egen post, tar Stortinget eksplisitt stilling til bevilgningsnivå og dermed framdrift i prosjektet. For prosjekter som inngår i en samlepost som omfatter en større prosjektportefølje, er ansvaret for framdriften i de enkelte prosjektene innenfor Stortingets bevilgningsramme i større grad overlatt til det ansvarlige fagdepartement og berørte underliggende virksomheter. Samtidig kan Samferdselsdepartementet og underliggende etater i løpet av budsjettåret omdisponere midlene mellom prosjektene som inngår i samleposten, for å ivareta behovet for rasjonell framdrift innenfor prosjektporteføljen hvis det oppstår uforutsette hendelser i planleggingen og anleggsdriften i enkeltprosjekter.

I Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon spesifiseres enkeltprosjekter med godkjent kostnadsramme over 500 mill. kroner med prognose for sluttkostnad og hva som er forslaget om «statsmidler og annen finansiering» for budsjettåret. Statens vegvesen har i sin høringsuttalelse til utvalget presisert at bompengefinansieringen utgjør en viktig fleksibilitet for etaten i prosjektgjennomføringen. Det er derfor grunn til å anta at etaten i gjennomføringen av prosjektene i det

enkelte år tilpasser bompengefinansieringen etter hvor mye den statlige finansieringen utgjør. Dette kan teoretisk sett muliggjøre at enkelte prosjekter har svært lav grad av statlig finansiering i enkelte budsjettår.

Dette vil ikke utgjøre noen stor risiko for urasjonelle endringer i framdriftsplanen dersom det i sum for alle prosjektene på posten er en jevn fordeling av de statlige midlene over de aktuelle budsjettårene. Det kan imidlertid oppstå problemer dersom det er politiske ønsker om å sette i gang flere prosjekter enn det egentlig er rom for innenfor budsjetttrammene, og man dermed får en situasjon der rasjonell framdrift kun kan opprettholdes med et svært høyt uttak av bompengefinansiering og ved at de statlige utgiftene skyves på til senere år. Da vil opprettholdelse av rasjonell framdrift lenger fram i tid kreve store bevilgningsøkninger, som man ikke tar inn over seg ved oppstart av prosjektene. Alternativt kan enkeltprosjekter få lavere bevilgninger enn det som gir rasjonell framdrift. Selv om ikke utvalget har identifisert det, kan en tenke seg situasjoner der det settes i gang for mange prosjekter samtidig innenfor en investeringsramme. Det vil kunne skape problemer med å opprettholde tilstrekkelig bevilgningsnivå for å sikre rasjonell framdrift i samtlige prosjekter. Sett fra det enkelte prosjekts ståsted kan dette framstå som mangler ved budsjettssystemet. Men utvalget mener at det er mer å betrakte som en prioriterings- og styringssvikt enn en mangel ved selve budsjettssystemet.

For at samferdselsprosjekter med kostnadsanslag over 750 mill. kroner skal kunne prioriteres for videre planlegging i Nasjonal Transportplan, kreves gjennomført KS1 og i tillegg kommunedelplan for å kunne bli prioritert i første fireårsperiode av planen. Den formelle beslutningen om oppstart av prosjekter gjøres av Stortinget først etter at det foreligger detaljplaner basert på godkjente reguleringsplaner og det er gjennomført KS2 som grunnlag for Stortingets godkjenning av anleggsstart. Imidlertid legger en prioritering i NTP sterke føringer for og forventninger om at prosjektet skal gjennomføres, slik at beslutningen i mange tilfeller i realiteten tas når prosjektet inkluderes i NTP.

7.5.2 Forsvarssektoren

Forsvarssektoren har en stor portefølje av materiell og eiendom, bygg og anleggsprosjekter. Forsvarsdepartementet fremmer alle materiellprosjekter over 500 mill. kroner, og alle eiendommer, bygg og anleggsprosjekter over 100 mill. kroner

til Stortinget for godkjenning. Dette skjer gjennom særskilte proposisjoner eller i den årlige budsjettproposisjonen. I Forsvarsdepartementets budsjettproposisjon spesifiseres enkeltprosjekter som fremmes for Stortinget for godkjenning, forslaget til investeringsmidler for budsjettåret samt prognose for gjenstående beløp i forhold til prosjektenes kostnadsramme som ble fastsatt i forbindelse med godkjenning av prosjektet. Som for samferdselsprosjekter gis det fullmakter fra Stortinget som muliggjør for departementet å pådra seg økonomiske forpliktelser til enkeltprosjekter utover gjeldende budsjettår.

Investeringer i forsvarsmateriell budsjetteres på kap. 1760 på Forsvarsdepartementets budsjett, på fire ulike investeringsposter inndelt etter type investeringer. Her vil det være mange enkeltprosjekter pr. post, i likhet med 30-postene under Statens vegvesen og Jernbaneverket. Som for samferdselsinvesteringer har dermed Forsvarsdepartementet mulighet til gjennom budsjettåret å omallokere ressurser mellom prosjekter på de respektive postene.

Når prosjektet er godkjent, gis det et gjennomføringsoppdrag fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsbygg (FB) for EBA-prosjekter og til Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) for materiellprosjekter. Fra 1. januar 2016 vil gjennomføringsansvaret for materiellprosjekter legges til den nyopprettede materielletaten (jf. 7.7.3). FB og materielletaten tildeles et samlet budsjett av investeringsmidler, og har ansvar for den årlige likviditetsstyringen innenfor respektive investeringskapitler.

7.5.3 Bygg generelt

Statlige byggeprosjekter finansieres i hovedsak gjennom to ordninger.

Ordinære byggeprosjekter: Stortinget vedtar midler til prosjektering og deretter en kostnadsramme for hvert enkelt byggeprosjekt etter ferdig forprosjekt. Også for byggeprosjekter godkjenner Stortinget kostnadsrammene og gir fullmakt til å forplikte for utbetalinger ut over kommende budsjettperioder innenfor prosjektets kostnadsramme.

Bevilgningene til prosjektering av alle ordinære byggeprosjekter gis på én budsjettpost på to ulike budsjettkapitler. Dersom det er flere prosjekter på posten enn det det reelt sett er rom for innenfor den økonomiske rammen, vil det være en mulighet for at det kan oppstå urasjonell framdrift i prosjekteringsfasen. Prosjekter kan i påvente av midler få stopp for eksempel etter forprosjekt, slik

at prosjekteringsgruppen må avvikles og etableres på nytt hvis det kommer bevilgning. Etter ferdig forprosjekt vil oppstart av prosjektet skje ved eventuell oppstartsbevilgning. Dersom oppstartsbevilgning først gis etter en viss tid, vil de forutsetninger som lå til grunn for forprosjektet og KS2 kunne være endret når prosjektet blir igangsatt. Dette kan både gjelde markedsmessige forhold som påvirker realismen i kostnads- og styringsramme, reguleringsmessige forhold eller at bruker har fått endret sine behov. Dette gjør at prosjekter som har ligget lenge, kan ha behov for en ny kvalitetssikringsrunde før igangsetting. Videre vil prosjekter som har ligget lenge i påvente av oppstartsbevilgning, ha en høyere risiko i starten av prosjektgjennomføringen, da det som regel må inn ny prosjektledelse som ikke kjenner prosjektet. Tap av nøkkelressurser i prosjekter er i seg selv en risiko som kan virke kostnadsdrivende.

Kurant byggeprosjekter: Ordningen reguleres i Rundskriv H-11/14 og gjelder prosjektering og gjennomføring av byggeprosjekter uten at Stortinget vedtar kostnadsramme for det enkelte byggeprosjekt. Investeringskostnaden for byggeprosjektet tilbakebetales gjennom husleie i byggets levetid. Dette er en ordning for statlige virksomheter som inngår i den interne husleieordningen i staten, der Statsbygg forvalter eiendommene og leietaker er en del av samme rettssubjekt. Statsbygg bærer risikoen knyttet til å holde styringsrammen (P50) etter inngått husleiekontrakt.

Ved bruk av kurantordningen vil Statsbygg kunne igangsette og gjennomføre et byggeprosjekt fra idéfase til ferdigstillelse uten særskilt vedtak av Stortinget. For store prosjekter kreves det likevel også her en KVVU. Forutsetningen er at prosjektet holder seg innenfor fullmakter gitt av Stortinget, blant annet en romertallsfullmakt som begrenser hvor mye midler som samlet sett kan forpliktes ut over budsjettåret.² Innenfor disse rammene er ordningen budsjettmessig behovstyrt. Videre er det beløpsgrenser der prosjekter for hhv over 50 og 100 mill. kroner må legges fram for KMD eller regjeringen for godkjenning av igangsetting.

De fleste kurantprosjektene er relativt små (mindre enn 100 mill. kroner), men også enkelte større prosjekter gjennomføres innenfor denne ordningen. Ordningen har et iboende insentiv til å holde omfanget av brukerkrav og derigjennom prosjektkostnad nede, da leietaker må betale kostnadsdekkende husleie for bygget. Statsbygg har også insentiver til å overholde styringsrammen,

² For 2015 er denne satt til 1,5 mrd. kroner.

siden husleien for bygget fastsettes på bakgrunn av styringsrammen (P50), uavhengig av sluttkostnad på prosjektet.

7.5.4 Helsesektoren

Finansieringen av spesialisthelsetjenesten er i hovedsak todelt og består av en aktivitetsuavhengig del (basisbevilgning) og en aktivitetsavhengig del. Innenfor denne rammen har helseforetakene et helhetlig ansvar for investeringer og drift. Sykehusprosjekter finansieres delvis gjennom egne midler (basisbevilgningen) og delvis gjennom statlige lån, som bevilges som en tilskuddspost (jf kap 732, post 82 Investeringslån). Lån kan gis til prosjekter over 500 mill. kroner. Øvre ramme for låneopptak er satt til 70 pst av forventet prosjekt-kostnad i tråd med konseptfaseutredninger. Helseforetakene fastsetter endelig kostnadsramme ved behandling av forprosjektfasen.

Endringer i kostnadsnivå mellom konsept- og forprosjektfase medfører ikke endringer i fastsatt låneramme til det gjeldende prosjekt. Ifølge HOD er det ikke observert vesentlige kostnadsendringer i planfasen for sykehusprosjekter.

Gjennom behandling av helseforetakenes økonomiske langtidsplaner gjøres det prioriteringer knyttet til personell og kompetanse, bygg, utstyr, IKT og andre innsatsfaktorer, samt hvordan helseforetakene kan tilpasse virksomheten for å møte utfordringene innenfor de økonomiske rammene. Langtidsplanene legger grunnlag for å sikre nødvendig likviditet for å sikre rasjonell framdrift i prioriterte prosjekter, samt økonomisk handlingsrom for å håndtere økte kostnader når prosjektene er ferdigstilt.

De økonomiske langtidsplanene forutsetter derfor årlige effektiviseringskrav i helseforetakene og god økonomisk kontroll. Eventuelle overskridelser av budsjettene medfører utsettelse av nye investeringer og redusert handlingsrom.

For nye sykehusprosjekter fremmes lånebevilgninger inkl. en øvre låneramme for prosjektet som et satsingsforslag i statsbudsjettet. For prosjekter hvor det er vedtatt en øvre låneramme konsekvensjusteres de årlige lånebevilgningene i tråd med framdriften i prosjektet.

7.5.5 IKT-prosjekter

Bevilgninger til planleggingfasen og gjennomføringsfasen gis på budsjettet til det departementet som har ansvar for prosjektet. Som ved andre store prosjekter med kontrakter som strekker seg over flere år, ber man ved oppstart av IKT-prosjek-

ter om fullmakt fra Stortinget til å forplikte staten for framtidige budsjettår.

I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2016 er det foreslått å etablere en ordning («medfinansieringsordningen») som skal delfinansiere små og mellomstore digitaliseringsprosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Ordningen innebærer at statlige virksomheter kan søke Difi om midler som vil dekke deler av de totale investeringskostnadene. Ordningen skal bidra til økt gjennomføring av lønnsomme digitaliseringsprosjekter. I vurderingen av søkerne vil Difi vektlegge samfunnsøkonomisk lønnsomhet per krone i investering.

7.6 Porteføljestyling generelt

Porteføljestyling er en måte å organisere gjennomføringen av investeringsprosjekter på. Systemer for porteføljestyling finnes i ulik grad innenfor de enkelte sektorer. I dette avsnittet beskriver vi hva porteføljestyling er, og hvordan det i dag benyttes innenfor samferdsel, forsvar, helsesektoren, bygg og IKT.

En samling av prosjekter omtales ofte som en portefølje eller et program. En *portefølje* består ifølge Berntsen og Sunde (2003) av prosjekter som er styringsmessig og lønnsomhetsmessig uavhengige av hverandre og har individuelle mål. Både private og offentlige instanser kan ha porteføljestyling av sine prosjekter, men det vil kunne være forskjeller i hvem som utfører de forskjellige delene av porteføljestylingen i henholdsvis offentlig og privat sektor. For prosjekter som ligger i en etat, vil det typisk kunne være politisk ønskelig at utvelgelsen av prosjekter i større grad gjøres på politisk nivå. Da vil tidspunktet for igangsettelse og vurderinger av tilgjengelige ressurser kunne overlates til etaten.

Et *program* består av prosjekter med felles målsetting og lønnsomhetsanalyse som står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. Prosjektene gjennomføres vanligvis i henhold til en felles tidsplan, og programstyringen vil derfor ofte gripe inn i styringen av det enkelte prosjekt. I så henseende er et program svært likt et stort prosjekt med flere delprosjekter.

Det vil nesten alltid finnes prosjektporteføljer på flere nivåer. Den samlede prosjektporteføljen i staten er fordelt på sektorer, etater, regioner, type prosjekt mv.

Det er prinsipielt sett to hovedtilnærminger til hvordan en foretar utvelgelsen av prosjekter. En kan enten tildele midler per portefølje og deretter

prioritere prosjektene innen hver portefølje ut fra gitte kriterier (for eksempel strategi, lønnsomhet og usikkerhet), eller en kan prioritere alle prosjektene først og deretter dimensjonere porteføljene. I praksis benyttes begge tilnærmingene, ofte ved at en dimensjonerer porteføljene først, så prioriteres prosjektene og deretter foretar justeringer i tildelingen av ressurser mellom porteføljene.

Det er en sentral forutsetning at det til enhver tid finnes flere prosjektforslag enn det virksomheten har kapasitet til å gjennomføre, og at flere prosjekter dermed må konkurrere om virksomhetens begrensede ressurser.

God porteføljestyling krever standardisert beslutningsunderlag for hvert beslutningspunkt, i staten ved konseptvalg og beslutning om gjennomføring, og en innfasing av nye prosjekter som ikke medfører redusert ressurspådrag i det enkelte pågående prosjekt. Dette krever tilstrekkelig oversikt over den kostnadsmessige usikkerheten i porteføljen. Det må også gjøres en vurdering av om det skal foretas en usikkerhetsavsetning for alle prosjektene samlet, eller for hvert enkelt prosjekt.

7.6.1 Nærmere om porteføljestyling av samferdselsprosjekter

Samferdselsdepartementet, sammen med Statens vegvesen og Jernbaneverket, har ansvaret for styringen av betydelige porteføljer av prosjekter som også omfatter store investeringsprosjekter. Utvelgelsen av prosjekter skjer gjennom omfattende prosedyrer ved utarbeidelsen av NTP som rullees hvert 4. år, basert på både faglig og politisk grunnlag. Planleggingen og gjennomføringen av utvalgte prosjekter, prosjektporteføljer og programområder i NTP skjer gjennom behandlingen av de årlige statsbudsjettene i løpet av planperioden.

De økonomiske planrammene i NTP 2014–2023 er oppgitt med et samlet beløp for 10-årsperioden 2014–2023, fordelt på 4-årsperioden 2014–2017 og 6-årsperioden 2018–2023. Etter at Stortinget har behandlet stortingsmeldingen om NTP, utarbeider Statens vegvesen og Jernbaneverket sine respektive handlingsprogrammer hvor de to etatene foretar en nærmere konkretisering og prioritering av enkeltprosjekter og tiltak innenfor fastlagte planrammer og i tråd med overordnede politiske planforutsetninger og formål i henhold til behandlingen av NTP.

Kap 1320, post 30 på samferdselsbudsjettet er en samlepost for investeringer i riksvegnettet og kap 1350, post 30 er på tilsvarende måte samlepos-

ten for jernbaneinvesteringer. Den økonomiske planrammen på post 30 riksveginvesteringer i Nasjonal transportplan (NTP) 2014–2023 er fordelt på store vegprosjekter, såkalte «programområder» som inneholder andre typer vegtiltak (bymiljøavtaler, utbedringstiltak, trafikksikkerhetstiltak mv.), fornying, planlegging og grunnerverv m.m. Store prosjekter omfatter prosjekter med kostnadsanslag over 500 mill. kr. Den økonomiske planrammen for jernbaneinvesteringer på post 30 er fordelt på store prosjekter (over 500 mill. kr), inkl. planleggingsmidler samt midler til grunnerverv og programområder (kapasitetsøkende tiltak, sikkerhet og miljø mv.).

I løpet av budsjettåret har etatene muligheter for å omdisponere midler innenfor post 30 mellom de spesifiserte enkeltprosjektene, mellom programområder og store spesifiserte prosjekter og mellom programområdene. Dette gir de to etatene mulighet til å sikre mest mulig rasjonell framdrift for de to investeringsporteføljene. Omdisponeringer av mer politisk og prinsipiell karakter må forelegges Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet følger opp planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjekter i tildelingsbrevene til etatene og gjennom rapporteringen fra etatene til departementet. I tillegg til rapporteringer ved utarbeidelsen av statsbudsjettet og det årlige statsregnskapet, utarbeider etatene tertialrapporter som grunnlag for faste etatsmøter i løpet av budsjettåret. I rapporteringen redegjøres det bl.a. nærmere for planleggingen av store prosjekter og status for gjennomføringen av igangsatte prosjekter og eventuelle avvik i forhold til fastsatte kostnads- og styringsrammer for de enkelte prosjekter.

Kostnadsstyringen av prosjektene skjer på etatsnivå. For store prosjekter med spesifisert kostnadsramme og styringsramme skal etatene legge til grunn styringsrammen i gjennomføringen av prosjektene. Prosjektorganisasjonene rapporterer til ledelsen i sine respektive etater om eventuelle avvik i forhold til styringsrammen, og ledelsen vurderer og beslutter om det skal trekkes på avsetningen for usikkerhet. Samferdselsdepartementet har primært fokus på styringen i forhold til vedtatt kostnadsramme for prosjekter som er spesifisert med kostnadsrammer i statsbudsjettet. Dette gjelder også for store prosjekter som er spesifisert med både kostnads- og styringsrammer. Ved rapporteringer om kostnadsøkninger utover godkjent kostnadsramme må etatene legge fram for Samferdselsdepartementet forslag om mulige endringer i prosjektet, sammen med konsekvensvurderinger i forhold til fastsatt mål for

prosjektet. Dersom Samferdselsdepartementet finner det nødvendig å fremme forslag om ny kostnadsramme, må det vurderes om kostnadsøkningen kan dekkes ved omdisponeringer innenfor investeringsbudsjettet eller om nødvendig innenfor det samlede budsjettet som er vedtatt for etaten, eventuelt om det må fremmes forslag om ekstrabevilgning. Det må også tas stilling til de budsjettmessige konsekvenser av kostnadsøkninger ved utarbeidelsen av senere års budsjett og mulige utsettelse av planlagt oppstart av nye prosjekter, eller om slike kostnadsøkninger skal dekkes opp med tilsvarende reduksjoner av vedlikeholdsbudsjettet.

I NTP 2014–2023 er det under kap. 9 om styrket innsats for kollektivtransport, syklist og fotgjengere i de største byområdene omtalt et system for porteføljestyring for prioritering og samordning av prosjekter og tiltak med økonomiske bidrag fra staten og berørte kommuner og fylkeskommuner for å oppnå overordnede politiske mål. Tilsvarende er det for innretningen av Oslopakke 3 lagt opp til at prosjektene velges ut fra flere kriterier. Det er lagt til grunn at prioriteringene kan endres over tid.

7.6.2 Nærmere om porteføljestyring i forsvarssektoren

Forsvarsdepartementets system for porteføljestyring skal bygge opp under en prosess som tilrettelegger for å velge ut og prioritere prosjekter på en analytisk og systematisk måte, i tillegg til å balansere og styre samlet portefølje i tråd med de planmessige forutsetninger. I den samlede porteføljen inngår ca. 400 materiellprosjekter og 150 EBA-prosjekter. Forsvarsdepartementet mener derfor at porteføljestyringen er utfordrende, men helt avgjørende for å kunne lykkes med å omsette de årlige investeringsmidler i de prioriterte prosjektene.

Kunnskap om prosjektenes innretning, kostnad og omfang utvikler seg fra prosjektidéstadiet og fram til endelig beslutning og styringsdokument er utarbeidet. Gjennom systematisk tilnærming og krav til usikkerhetsvurderinger forventes det imidlertid at den kostnadsmessige endringen/økningen ikke skal være for stor. Det er først etter at Forsvarsdepartementet har mottatt beslutningsunderlaget og styringsdokumentet at kvaliteten på økonomi, teknologi og kravsetting er god nok til at man kan prioritere mellom prosjektene. For å kunne vurdere og prioritere prosjektene systematisk over tid, har Forsvarsdepartementet utarbeidet et sett med faktorer for å vurdere pro-

sjektenes viktighet og for å kunne foreta en riktig utvelgelse av de nye prosjektene.

Eventuell svikt i ressursmessige forutsetninger eller framdrift vil på kort sikt måtte håndteres gjennom justeringer i utbetalinger til pågående prosjekter og forsinket eller manglende oppstart av nye prosjekter, og på lengre sikt gjennom strukturelle endringer.

For å sikre en optimal utnyttelse av ressursene planlegger Forsvarsdepartementet alltid med en investeringsportefølje som er noe større enn forventet framtidig tildeling. Størrelsen på denne planmessige økningen vurderes ut fra usikkerheten i gjennomføringen av samlet portefølje. Ut fra et behov for å sikre at porteføljen inkludert økningen er tilpasset det oppdaterte overordnede usikkerhetsbildet, foretas det en helhetlig analyse av porteføljen to ganger pr. år. Målet med porteføljegjennomgangen er å sikre at de høyest prioriterte prosjektene i all hovedsak videreføres, eventuelt med mindre justeringer. Samtidig vil planleggingen av noen prosjekter kunne bli avsluttet eller få justert framdrift og omfang. Dette er nødvendig for å sikre at de behovene Forsvaret prioriterer høyest blir ivaretatt.

Investeringsmidler tildeles som en samlet tildeling per år til forsvarssjefen, ved sjefen for FLO og sjefen for FB for respektive ansvarsområder. Etter 1. januar 2016 vil investeringsmidlene for materiellinvesteringer tildeles ny materielletat (jf. 7.7.3). Dette skal sikre at en oppnår den nødvendige fleksibilitet i disponering innenfor den samlede portefølje av prosjekter og at midlene blir omsatt innenfor det enkelte budsjettår.

Den fortløpende statusen i godkjent prosjektportefølje analyseres sammen med framdriften i de planlagte prosjekter, og resultatet av analysen dokumenteres og formaliseres gjennom perspektivplanene for materiell og EBA. Perspektivplanene forankres på strategisk nivå hos forsvarssjef og politisk ledelse i Forsvarsdepartementet, før de formelt sendes ut til underliggende etater som en presisering av endring og tillegg til iverksettelsesbrevet for langtidsplanen to ganger innenfor budsjettåret.

7.6.3 Nærmere om porteføljestyring i sykehussektoren

For sykehussektoren er det de regionale helseforetakene som har ansvar for porteføljestyringen i sin region. Dette gjøres med bakgrunn i nasjonale og regionale føringer og økonomiske langtidsplaner og interne fullmaktsstrukturer.

7.6.4 Nærmere om porteføljestyring av bygg

Som for store investeringer i andre sektorer godkjenner Stortinget en kostnadsramme for de enkelte byggeprosjektene og at det kan inngås kontrakter ut over budsjettåret i henhold til § 6 i bevilgningsreglementet. Også i denne sektoren er det flere prosjekter som er finansiert på samme budsjettpost. Dette gjør at Statsbygg kan styre likviditet i samsvar med faktisk framdrift i prosjektene.

På kap. 2445 Statsbygg kan bevilgninger til pågående prosjekter benyttes etter behov (framdrift) mellom de ulike prosjektene, og forpliktelser kan pådras i henhold til prosjektenes kostnadsramme. I tillegg kan man benytte et reguleringsfond til å sikre likviditet i tråd med rasjonell framdrift.

7.6.5 Nærmere om porteføljestyring av IKT-prosjekter

For IKT-prosjekter og -programmer har flere statlige virksomheter tatt i bruk porteføljestyring. Den skal sikre at de riktige initiativene til endringer blir prioritert og gjennomført, og kan således betraktes som en del av virksomhetsstyringen. Porteføljestyringen omfatter både virksomhetenes prosjekter og programmer, både innen IKT og andre områder. Skatteetaten, Helse- og omsorgsdepartementet og Husbanken er eksempler på statlige virksomheter som anvender porteføljestyring.

Difi har etablert et nettverk for ca. 25 av de store offentlige virksomhetene. Nettverket er etablert som en arena hvor virksomhetene kan utveksle erfaringer og bruk av «beste praksis». Nettverket tar utgangspunkt i rammeverket Management of Portfolios (MoP). Dette er en del av et helhetlig, internasjonalt rammeverk for god praksis som er utviklet over mange år, og som omfatter modeller for prosjektstyring (Prince2), programstyring (Managing Successful Programmes, MSP) og porteføljestyring (MoP). En modell for vurdering av organisasjoners modenhet innen prosjekt-, program- og porteføljestyring (P3M3) tilhører den samme modellfamilien.

Den senere tiden har det vært en økt erkjennelse av at man bør iverksette flere små digitaliseringsprosjekter i stedet for store, komplekse og langvarige prosjekter. Dette tilsier at betydningen av god porteføljestyring vil øke.

7.7 Endringer i organisering av statlige investeringer

7.7.1 Opprettelse av et vegselskap og et jernbaneselskap

Regjeringen la den 17. april 2015 fram Meld. St. 25 (2014–2015) «På rett vei – Reformen i veisektoren». Formålet med å etablere et eget utbyggings-selskap for deler av vegnettet er å oppnå en mer helhetlig utbygging og større kostnadseffektivitet for prosjektporteføljen selskapet får ansvaret for, og dermed gi en merverdi utover utbygging i tradisjonell forstand. Målet med selskapet er økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet og økt effektivitet i transportsektoren, med en finansiering innenfor de rammer som handlingsregelen setter. Selskapet skal få et helhetlig ansvar for å prosjektere og gjennomføre utbygging innenfor utbyggingsporteføljen, og strekninger med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal prioriteres foran prosjekter med lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

I meldingen presenteres en finansieringsmodell som skal gi langsiktig og forutsigbar finansiering av selskapet. De statlige midlene til selskapet bevilges over statsbudsjettet. I tillegg kan prosjektene finansieres med bruk av bompenger. Samferdselsdepartementet vil be om fullmakter fra Stortinget til å kunne forplikte staten overfor selskapet med et fast beløp som sikrer selskapet tilstrekkelig forutsigbarhet til å inngå langsiktige utbyggingskontrakter.

I meldingen beskrives også rammeverket for framtidig bruk av offentlig-privat samarbeid (OPS) i gjennomføringen av investeringer (jf. boks 7.2). I Prop 1 S (2015–2016) foreslås bevilget 1 mrd. kroner som tilskudd til utbyggingsselskapet for veg. Det foreslås også bevilget 300 mill. kroner i 2016 til en driftskredittordning til selskapet.

I Meld St. 27 (2014–2015) På rett spor foreslår Regjeringen videre flere grep som vil endre dagens organisering av jernbanesektoren. Sentralt i reformen står kundeorientering. Reformen innebærer at det foretas betydelige endringer av Jernbaneverket og NSB-konsernet. Regjeringen vil opprette et statsforetak som vil ha en tydelig rolle som leverandør av en fungerende jernbaneinfrastruktur. Statsforetaket skal bl.a. eie, forvalte, drifte, vedlikeholde og fornye jernbaneinfrastrukturen. Det skal videre ivareta byggherrefunksjonen i utbyggingsprosjekter, utføre trafikkstyring og eie og forvalte eiendom. Foretaket vil videre ha inntekter i form av vederlag fra staten, inntekter

fra togselskap og inntekter fra eiendomsvirksomhet.

Jernbaneverket vil bli omorganisert til et jernbanedirektorat med ansvaret for å inngå avtaler med statsforetaket om utbygging og drift og vedlikehold av jernbanenettet basert på bevilgninger over statsbudsjettet. Direktoratet vil også ha ansvar for å utarbeide langsiktige planer for utviklingen av togtilbudet, basert på forventninger om markedsbehov, og framforhandle avtaler om kjøp av persontogtjenester basert på anbud med konkurranse om tilgjengelig sporkapasitet. Langsiktige planer vil bli utarbeidet etter dialog med næringsaktørene. Infrastrukturinvesteringer vil skje i henhold til framtidige rutemodeller og togtilbud.

Det framgår av Innst. 386 S (2014–2015) at Regjeringen vil opprette et statsforetak for å møte disse og andre utfordringer i sektoren. Statsforetaket gis adgang til å ta opp driftskreditt etter samme modell som utbyggingsselskapet for veg. Staten inngår fireårige avtaler med foretaket, og disse rulleres i takt med NTP-rulleringen. Transport- og kommunikasjonskomitéens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, har merket at Regjeringen legger opp til at foretaket gjennom sin finansieringsmodell gis forutsigbare rammebetingelser, operasjonell frihet og insentiver til effektiv drift.

Regjeringen la fram sitt rammeverk for bruk av OPS i statlig regi i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2015 og i Meld. St. 25 (2014–2015) «På rett vei». Kriteriet for å bruke OPS som kontraktsstrategi er blant annet at gjennomføring som OPS bør gi en merverdi sammenlignet med andre aktuelle gjennomføringsformer. I rammeverket rendyrkes OPS som gjennomføringsstrategi, og finansieringen av OPS-prosjekter i staten er tilpasset hensynet til handlingsregelen for budsjettpolitikken. Det skal bevilges midler til OPS-prosjektet i takt med aktiviteten i prosjektet. Midlene overføres til en konto i Norges Bank. Etter ferdigstillelse av prosjektet skal staten betale et årlig vederlag til OPS-selskapet. Det legges til grunn at tilbakebetalingsprofilene knyttet til de kommende OPS-prosjektene er slik at størstedelen av investeringskostnadene utbetales tidlig i kontraktsperioden, etter at prosjektet er ferdigstilt og satt i drift. En mindre del av investeringsutgiften skal utbetales over driftsperioden, slik at selskapet har insentiver til å vektlegge livsløpskvalitet.

7.7.2 Opprettelsen av et digitaliseringsråd

Regjeringen har besluttet at det skal etableres et IKT-prosjektråd (Digitaliseringsrådet) for IKT-prosjekter i staten fra 1. januar 2016. Digitaliseringsrådet skal bidra til bedre styring og gjennomføring av små og mellomstore IKT-prosjekter. Rådet skal være en anbefalt, men frivillig ordning for statlige virksomheter.

Digitaliseringsrådet skal tilby støtte i tidligere og senere faser av IKT-prosjekter med anslått samlet investeringskostnad i intervallet 10–750 mill. kroner. Rådet skal bestå av erfarne prosjektledere fra privat og offentlig sektor samt statlige IKT-direktører og virksomhetsledere.

Rådet skal gjennomgå beslutningsgrunnlag og styringsdokumenter i tidlige og senere faser av prosjektene. Sakene skal forberedes av Difi som sekretariat for rådet. Rådet og sekretariatet vil vurdere forretningsplan, styringsdokumenter mv. Rådsbehandlingen skal avdekke særlige risiki i prosjektet og vurdere prosess, plan, strategi og kapasitet for gjennomføring, kontraktsstrategi og risikostyring. Videre skal plan, prosess og kapasitet for gevinstrealisering i prosjektet vurderes. Sakene skal behandles innen tre uker.

7.7.3 Opprettelsen av materielletat under Forsvarsdepartementet

Regjeringen besluttet våren 2015 å etablere en materielletat direkte underlagt Forsvarsdepartementet, som i hovedsak skal ha ansvar for materiellinvesteringer og materiellforvaltning i forsvarssektoren.

Forsvarsdepartementet eier alt materiell i forsvarssektoren, og det investeres om lag 10 mrd. kroner årlig i materiell. Materiellforvaltning omhandler virksomhet i forbindelse med anskaffelser, etterforsyning, lagring, distribusjon og utfasing av materiell og materiellsystemer. Den nye materielletaten skal være en overordnet premissgiver for materiellforvaltningen i sektoren, og ha et hovedansvar for å ivareta materiellet i hele levetiden. Forsvaret og øvrige etater vil få ansvaret for å gjennomføre driftsanskaffelser, etterforsyning, lagring, distribusjon og vedlikehold.

Den nye materielletaten opprettes 1. januar 2016 og organiseres som et ordinært statlig forvaltningsorgan. Etaten opprettes med utgangspunkt i at deler av virksomheten i Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) overføres til den nye materielletaten. Dette vil omfatte om lag 1300 ansatte. Opprettelsen av den nye etaten skal bidra til god innsikt i den teknologiske utviklingen og

Boks 7.2 Offentlig-privat-samarbeid (OPS)

Offentlig-privat samarbeid (OPS) innebærer at et privat selskap står for prosjektering, finansiering, utbygging, drift og vedlikehold av et prosjekt, som etter en avtalt periode tilfaller det offentlige. En slik kontraktsstrategi kan være aktuell for utbygging og drift av infrastruktur. En sentral idé er at én og samme aktør har ansvar for utbygging og drift av et prosjekt. Utbyggeren vil dermed ha insentiver til å ta hensyn til drift og vedlikehold når prosjektet planlegges, selv om disse elementene vil bidra til å øke investeringskostnadene, men innenfor en lavest mulig total kostnad. Et eksempel på dette kan være å benytte mer slitesterk asfalt på et vegprosjekt enn det man ellers ville ha gjort. Motsvarende vil en kontrakt som utelukkende dreier seg om selve utbyggingen ikke gi de samme insentivene til å ta hensyn til framtidige drifts- og vedlikeholdskostnader i løsningsvalgene. Samtidig vil OPS-selskapet normalt ha et høyere avkastningskrav enn staten, bl. a. fordi det kan gå konkurs. Videre vil ulike avkastningskrav mellom det private selskapet og staten medføre at OPS-selskapet verdsetter verdier ut i tid lavere. OPS-kontrakter går tradisjonelt sett over flere tiår. Dette vil gjøre at drift- og vedlikeholdsperioden vil telle mindre i kalkylen for selskapet enn for staten, og at det i mindre grad legges til rette for effektiv drift og vedlikehold.

Det er flere modeller for OPS. Den såkalte bygge-drive-overføre modellen er den opprinnelige og vanligste modellen. Her får den private aktøren ansvaret for å designe, utvikle, drive og vedlikeholde en investering, mens den offentlige parten betaler for investeringen gjennom dens livsløp. En viktig forskjell mellom en tradisjonell gjennomføringsmodell for store infrastrukturprosjekter og en tradisjonell OPS-modell med privat finansiering, er selve betalingsmodellen med tilhørende konsekvenser for offentlige budsjetter. I den tradisjonelle modellen oppstår utgiftene i utviklings- og byggefasen. I en tradisjonell OPS-modell vil det ikke påløpe noen betalinger eller belastninger for offentlige budsjetter i selve utbyggingperioden. Betalingene vil først skje når prosjektet tas i bruk. Den offentlige parten mister videre fleksibilitet med hensyn til å velge når større vedlikehold oppgaver skal fases inn, og det vil kunne være bindinger i kontrakten med den private parten som begrenser muligheten til for eksempel å nedskalere standarden dersom den aktuelle strekningen ikke lenger prioriteres.

En fordel med OPS er ifølge Vista Analyse (2015) at en risikofordeling etter hvilken part som

best kan håndtere og påvirke risikoen, øker kostnadseffektiviteten og vil gi den private aktøren insentiver til å levere «smartere» løsninger i et livsløpsperspektiv. Videre gir OPS incentiver til å optimalisere et prosjekt i et livsløpsperspektiv ved å se utvikling, bygging, drift og vedlikehold i sammenheng. Blant ulemper ved OPS nevner Vista Analyse (2015) høyere finansieringskostnader enn ved offentlige anskaffelser finansiert gjennom offentlige budsjetter eller offentlige lån. Det offentlige betaler for risikooverføring, men risikoen ligger uansett hos det offentlige. Store og kompliserte kontrakter kan gi svak markedskonkurranse og «overprising» i driftsfasen. Dessuten er prosjekter med høy kompleksitet krevende å følge opp, risikopremien blir for høy og kvaliteten for lav.

Ifølge Vista Analyse (2015) kan det være gevinster å hente ved en OPS-kontrakt, samtidig som kostnadene ved å gjøre feil kan være store. Det er avgjørende å vurdere følgende spørsmål:

- Kan man funksjonsorientere kravene til prosjektet? OPS er en mål- og funksjonsorientert kontraktsform, og det betyr at bestillingen må kunne spesifiseres som ytelses- og funksjonskrav for eksempel av typen «kapasitet til x antall tog i timen».
- I hvilken grad kan bygging, drift og vedlikehold ses i sammenheng? Er det mulig å fatte beslutninger i investeringsfasen som kan gi vesentlige besparelser på drifts- og vedlikeholdskostnadene i et livsløpsperspektiv?
- Kan sentrale risikofaktorer identifiseres, spesifiseres og overføres?
- Hvor stor gjenværende risiko vil ligge igjen på den offentlige parten?
- Kan man sikre tilstrekkelig konkurranse og interesse fra private leverandører?
- Det må være en bevissthet om hva som ønskes oppnådd gjennom kontrakten.

Vista Analyse (2012) anser de tre første spørsmålene som de viktigste. Det påpekes at jernbaneutbygging er svært regelstyrt, og dette gjør at mulighetsrommet for å kunne velge løsninger som har betydning for livsløpskostnader er begrenset. Videre utgjør løpende drifts- og vedlikeholdskostnader en liten andel av de samlede kostnadene. Vista Analyse (2012) framholder at det å se drift og vedlikehold i sammenheng kan ha mindre betydning for en jernbanestrekning enn for en vegstrekning med tilsvarende lengde.

markedssituasjonen for forsvarsmateriell. Etaten vil også knytte strategisk og utførende nivå tettere sammen. Den nye etaten skal ha fokus på tekniske og merkantile forhold, slik at Forsvaret får de materielle kapasitetene som er besluttet anskaffet med den spesifiserte ytelse, til riktig tid og til en best mulig pris.

7.8 Gjennomgang av gjennomførte prosjekter på ulike områder

Utvalget har ikke selv gjennomgått ulike prosjekter med sikte på å avdekke urasjonell framdrift, men har valgt å se på analyser utført av andre, herunder investeringsetatenes egne erfaringer. Utvalget har videre to ganger bedt om tilbakemeldinger fra samtlige departementer, med anmodning om konkrete innspill til utvalgets arbeid, blant annet spørsmål om rasjonell framdrift. Videre har utvalget avholdt et seminar om rasjonell framdrift, hvor alle departementer med aktuelle underliggende etater var invitert. En har i denne sammenheng ikke funnet et eneste prosjekt som er satt i gang de siste årene, som har hatt urasjonell framdrift på grunn av et for lavt bevilgningsnivå i det enkelte budsjettår.

Det foreligger imidlertid analyser av to samferdselsprosjekter som har blitt delt opp i mindre parseller for å tilpasses årlige budsjettammer, altså at prosjektene fra starten kan ha blitt planlagt med urasjonell framdrift for hele utbyggingen. En annen type problemstilling er at økte kostnader i planleggingsfasen bl.a. som følge av omgangsutglidning også kan være en kilde til urasjonell framdrift.

7.8.1 Samferdselsprosjekter som har blitt oppdelt i mindre parseller

Eksempel: E18 Vestfold-Drammen

Produktivitetskommissjonen (2015) omtaler E 18 gjennom Vestfold som et eksempel på et prosjekt som ble gjennomført som en rekke mindre enkeltprosjekter, selv om det i realiteten var et stort integrert prosjekt. E 18 i Vestfold er nærmere beskrevet i Rådgivende ingeniørers forening (RIF) (2013). RIF har undersøkt om den om lag 10 mil lange 4-felts E 18 i Vestfold kunne ha vært bygd ut raskere, og om kostnadene for denne vegstrekningen kunne ha blitt lavere ved en raskere og mer helhetlig utbygging. E 18 i Vestfold er mer spesifisert den 100,5 km lange strekningen mellom Eik i Drammen og Langangen i Porsgrunn. RIF (2013)

har i analysen forutsatt at traseen er ferdig regulert og at hele prosjektet er finansiert.

RIF definerer delstrekningen Bommestad-Sky som en såkalt dimensjonerende parsell. Med utgangspunkt i den dimensjonerende parsellen og 4 samtidige entrepriser på den 100 km lange strekningen, mener RIF at hele strekningen Drammen-Langangen hadde kunnet bygges på 7 år. I teorien kunne åpningsåret ha vært 1998, mens prosjektet i stedet er planlagt ferdig i 2017. Mens dagens E 18 mellom Eik og Langangen har en estimert kostnad på 17,3 mrd. kroner, ville en ifølge RIF ved å planlegge E 18 Vestfold som et samlet prosjekt kunnet oppnå en besparelse på 5–7 mrd. kroner.

Eksempel: Dobbeltspor Lysaker-Asker – oppdeling i mindre parseller

Jernbaneverket har i løpet av en tiårs periode bygget ut nytt dobbeltspor i den såkalte Vestkorridoren på strekningen Lysaker-Asker. Prosjektet omfatter et nytt dobbeltspor på den 17,4 km lange strekningen, i tillegg til bygging av ny Lysaker stasjon. Arbeidet med reguleringsplanen startet i 1999, og byggingen ble igangsatt i 2001. Strekningen Sandvika-Asker var ferdig bygget i 2005, mens strekningen Sandvika- Lysaker stod ferdig i 2011. Den samlede utbyggingsperioden ble med dette på 10 år.

I følge Vista Analyse (2012) ble framdriften tilpasset de årlige bevilgningsrammene gjennom statsbudsjettet, med en utbygging delt opp i etapper (parseller). Innenfor hver parsell ble framdriften forsøkt optimalisert, men mulighetene for optimalisering for prosjektet totalt sett var ikke til stede. Jernbaneverket påpekte i et notat til Samferdselsdepartementet (20.02.2006) at byggetiden ved prosjektfinansiering med tilhørende optimalisering av hele prosjektet, kunne halveres til 5 år. Dette ville bidra til å redusere flere typer kostnader:

- Tidsavhengige kostnader, som administrasjon og lignende
- Kostnader knyttet til nedbygging og oppbygging av organisasjon mv.
- Kompensasjon for ulemper for naboer og andre interessenter

Jernbaneverket anslo i 2006 mulige besparelser knyttet til slike typer kostnader på mellom 350 og 560 millioner kroner, tilsvarende 5–8 pst av utbyggingskostnadene ved en tradisjonell prosjektgjennomføring, der utbyggingen tilpasses årlige bevilgninger.

Samtidig som det var potensial for kostnadsbesparelse i prosjektet ved redusering av byggetiden, var realisering av nyttegevinstene av nye spor avhengig av ny ruteplan for NSB. Denne skulle tre i kraft i 2012, men ble først fullt ut implementert i desember 2014. Det er derfor ikke gitt at en raskere realisering av prosjektet faktisk ville gitt en rasjonell prosjektgjennomføring.

7.8.2 Underestimering av kostnader i prosjekters tidlige fase

En problemstilling relatert til rasjonell framdrift er kostnadsøkning i investeringsprosjekter. Økte kostnader i gjennomføringsfasen kan medføre at planlagte midler ikke er tilstrekkelige. Dersom det ikke omprioriteres fra andre formål, kan dette gi grunnlag for urasjonell framdrift. Økte kostnader i planleggingsfasen kan gi tilsvarende problemer. Selv om investeringsbeslutningen for et statlig investeringsprosjekt formelt tas etter at planleggingsfasen er ferdig, er den reelle beslutningen ofte allerede tatt på et mye tidligere tidspunkt, enten ved at regjeringen gjør et konseptvalg og dermed skaper føringer for at prosjektet skal gjennomføres, eller – for prosjekter som er under 750 mill. kroner og et slikt eksplisitt konseptvalg ikke gjøres i regjeringen – at prosjektet i det hele tatt planlegges. Både konseptvalg og planlegging gir sterke forventninger om at et prosjekt skal gjennomføres, selv om kostnaden blir betydelig høyere enn det som lå til grunn i konseptvalgsfasen. Dersom et prosjekt blir betydelig dyrere enn antatt, kan det oppstå insentiver til å velge en ikke-rasjonell framdrift, for å slippe å måtte øke de årlige bevilgningene. Dette forsterkes dersom mange prosjekter blir dyrere enn antatt.

Welde m. fl. (2014) har gjennomført en studie av det som betegnes som underestimering av kostnader i prosjekters tidlige fase. Med tidlige fase menes her perioden fra det første initiativet tas og fram til investeringsbeslutningen. Antakelsen i analysen er at de tidligste kostnadsestimatene vil være avgjørende for konseptvalget. Det er foretatt en gjennomgang av 12 prosjekter med en samlet sluttkostnad på om lag 75 mrd. kroner. Prosjektene er innenfor ulike sektorer som veg, jernbane, forsvar, idrett, bygg, sykehus og idrett. Gjennomgangen viser at det første kostnadsanslaget kan være overraskende lavt, faktisk så lavt som 2–3 pst. av sluttkostnaden.

I rapporten beskrives tre ulike årsaker til kostnadsveksten; politiske, tekniske og kognitive. De politiske årsakene innebærer en form for spill, ved at kostnader underestimeres for lettere å få aksept

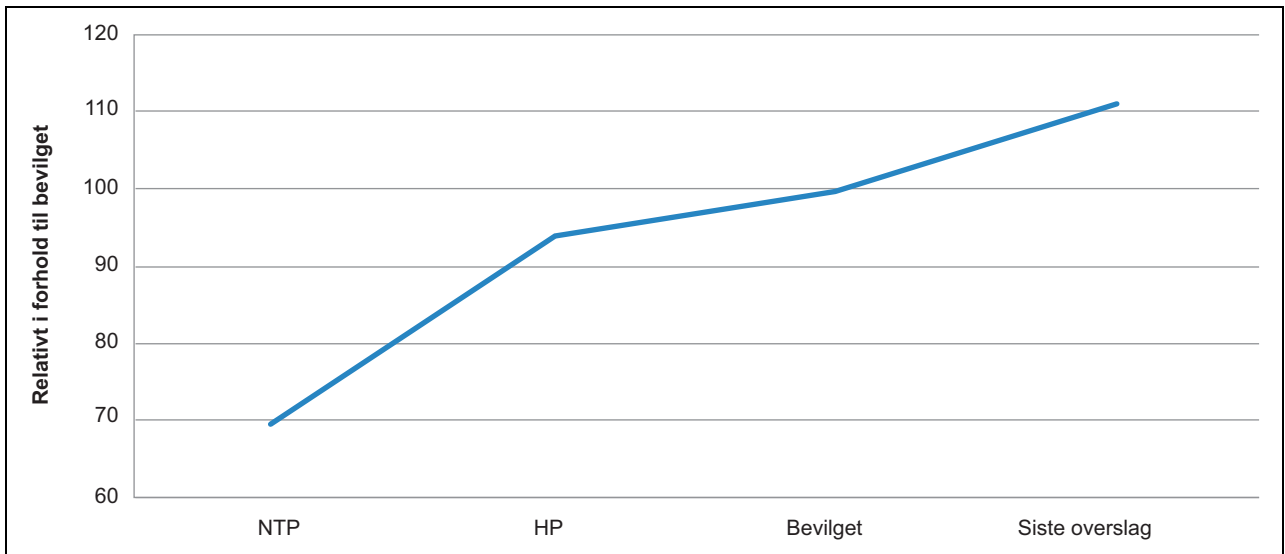
for et prosjekt. En annen variant av dette spillet er å splitte opp et prosjekt i mindre følgeprosjekter og presentere kostnadene for hvert enkelt delprosjekt. Tekniske årsaker har som fellesnevner at et prosjekt blir mer komplekst enn det man først så for seg. De tekniske forholdene kan bl.a. skyldes uforutsette forhold, endring i omfang og pålegg fra det offentlige. Ifølge Welde m.fl. (2014) er en vanlig teknisk forklaring på kostnadsøkninger at det i det opprinnelige estimatet ikke er tatt høyde for usikkerhet i tilstrekkelig grad. De kognitive årsakene har sammenheng med overoptimisme eller ignorering av risiko og har sammenheng med en manglende evne til å forutse negative utfall. Ifølge Welde m.fl. (2014) er underestimering i tidlige fasen gjerne et resultat av dynamikk mellom både politiske, tekniske og kognitive årsaker.

En annen og viktig forklaring på store avvik mellom de første kostnadsestimatene og sluttkostnadene kan være at prosjektene øker i omfang og kvalitet under planleggingsprosessen. I noen tilfeller bygger man rett og slett noe annet enn det man først så for seg. Welde m. fl. (2014) framhever at det har vært store endringer i omfang i alle de prosjektene der kostnadsøkningene har vært størst. Det samme gjelder for valg av konsept, der det har skjedd store konseptuelle endringer underveis i de prosjektene med størst kostnadsøkninger. Stad skipstunnel er et eksempel på dette, ved at dimensjonene i tunnelen er endret vesentlig fra den første beskrivelsen.

Ifølge Magne Jørgensen (2015) leverer en ikke ubetydelig andel av IKT-prosjekter ingen eller mye mindre nytte enn planlagt og har store budsjettoverskridelser. Det framgår også at mange store IKT-prosjekter inkluderer for mange mål og ønsker om endringer. Dette innebærer at prosjektene er overambisiøse og at leveransene blir for komplekse.

Ifølge Torp (2012) har det vært en betydelig kostnadsutvikling fra anslag i NTP til sluttkostnad for vegprosjekter. Data om kostnadsutviklingen i 34 prosjekter fra NTP, via Statens vegvesens handlingsprogram, anslag ved oppstartsbevilgning og sluttkostnad er oppsummert i figur 7.6. Hovedfunnene i rapporten er at kostnadsøkningen i prosjektenes gjennomføringsfase ligger i intervallet 4–10 pst. (avhengig av prisomregningsfaktor). Anslagene for kostnadsøkningen fra planleggingsfasen til slutfasen er imidlertid på hele 40–60 pst., jf. figur 7.7.

I reell verdi, der kostnadene er deflatert med konsumprisindeksen, er økningen fra NTP til sluttkostnad ifølge figur 7.6 om lag 60 prosent.



Figur 7.7 Kostnadsutvikling fra NTP til sluttkostnad, justert med KPI

Økningen fra NTP til investeringsbeslutning («bevilget») er på om lag 45 prosent.

I figur 7.7 er kostnadene deflatert med SSBs vegindeks, som har økt mer enn konsumprisindeksen i den aktuelle perioden. Total kostnadsøkning fra NTP til sluttkostnad blir da om lag 40 prosent. Økningen fra NTP til investeringsbeslutning («bevilget») er på om lag 25 pst.

7.9 I hvilken grad er urasjonell framdrift et problem?

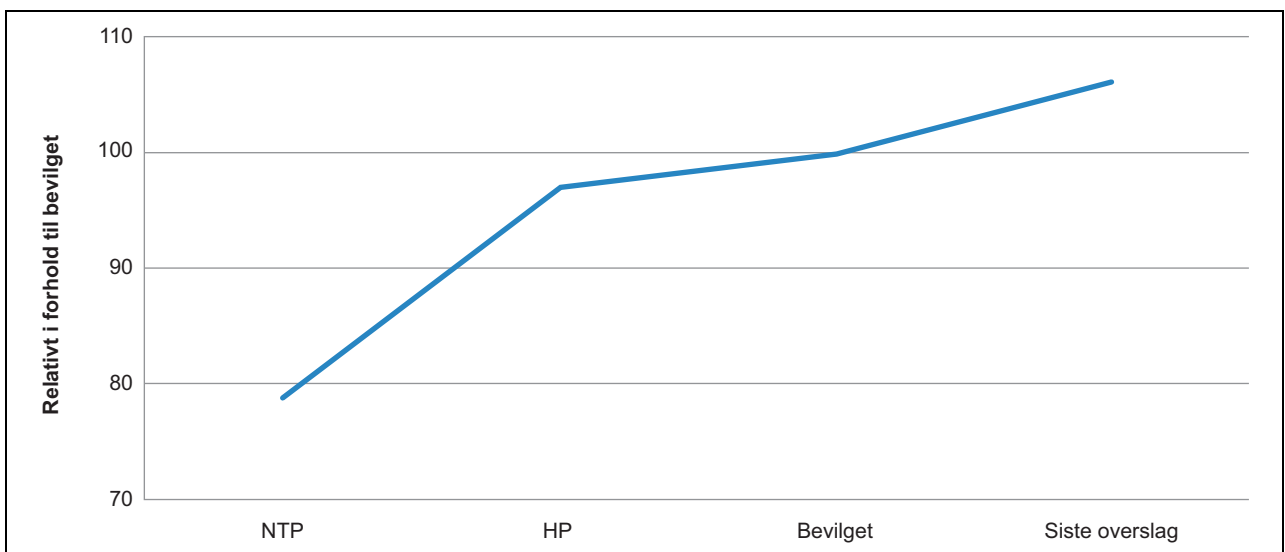
7.9.1 Tilbakemeldinger

For å undersøke nærmere i hvilken grad urasjonell framdrift nå oppfattes som et problem i pro-

sjektgjennomføringen, har utvalget innhentet høringsuttalelser fra både transportetatene og aktuelle departementer.

I brev av 19.12.14 til utvalget påpeker Kommunal- og moderniseringsdepartementet at ettårsprinsippet for store IKT-prosjekter i staten ikke nødvendigvis er et stort problem, da Stortinget vedtar kostnadsramme for store prosjekter. Dette gir rimelig forutsigbar finansiering over flere år. Departementet mener utvalget bør vurdere om vedtak om kostnadsramme ikke kun bør brukes for de største prosjektene, men også for mindre prosjekter som strekker seg over flere år.

I brev av 08.01.15 uttaler Statens vegvesen at rasjonell gjennomføring av alle prosjekter «er en grunnpilar i Statens vegvesens budsjettarbeid.»



Figur 7.8 Kostnadsutvikling fra NTP til sluttkostnad, justert med byggekostnadsindeksen

De skriver også at det den senere tid ikke har vært eksempler på igangsatte prosjekter som har blitt utsatt/stoppet på grunn av manglende bevilgninger. Statens vegvesen anfører spesielt at etatens fullmakter og fleksibiliteten som bompengene utgjør i denne forbindelse, er en viktig forutsetning.

I brev av 10.12.15 kommenterer Jernbaneverket at flerårige budsjetter vil gi større forutsigbarhet og mindre tilleggskostnader for investerings- og fornyelsesprosjekter. Dette kan ifølge etaten bare delvis oppnås ved utstrakt bruk av romertallsfullmakter og porteføljestyring. Jernbaneverket mener at når Stortinget tar stilling til oppstart av et prosjekt, bør det legges til grunn fullfinansiering av prosjektet, på den måten at Jernbaneverket får tildelt hele den økonomiske rammen for prosjektet og kan disponere denne fritt for å holde rasjonell framdrift. Videre påpeker Jernbaneverket at usikkerhet om kommende budsjetter og prioriteringer påvirker en prosjektorganisasjon ved at valg utsettes så lenge som mulig for å sikre seg at man ikke skal komme i en avbestillings- eller endringsmodus. Etaten anfører også at utbyggingen ofte skjer i etapper pga budsjettmessige prioriteringer, for å få en tilpasning til de årlige investeringsrammene. Det ville i prosjektet Vestkorridoren ha vært mer rasjonelt med mer sammenhengende planlegging og utbygging enn det som var tilfellet. Lang utbyggingstid skyldtes at planlegging og utbygging fra starten måtte tilpasses langt lavere påregnelige budsjetttrammer enn det som var nødvendig for en mer sammenhengende utbygging.

I et notat til utvalget av 20.02.15, samt øvrige tilbakemeldinger til utvalget, bemerker Samferdselsdepartementet at jernbaneprosjektene kan være så store og ha særtrekk knyttet til usikkerhet, ferdigstillelsesdato og sammenhenger med andre jernbanetiltak, at enkelte prosjekter ikke bør inngå i et system med porteføljestyring. Et eksempel i denne sammenheng er Follobanen. Samferdselsdepartementet kommenterer videre at sammenliknet med finansiering av veginvesteringer gir omdisponering innenfor prosjektporteføljen, bruken av bompenger og fullmakten til bruk av forskuttering ved utbyggingen av vegprosjekter, større fleksibilitet og handlefrihet på kort sikt enn for jernbaneprosjekter. Veginvesteringene består av flere og relativt mindre prosjekter. Departementet mener likevel at det også på vegområdet er behov for endringer i form av flerårig budsjett. Samferdselsdepartementet mener at praksisen med å ha noen større prosjekter på egen post og øvrige prosjekter i en samlepost kan

ha betydning for framdriften i prosjekter som inngår i samleposten, dersom en økning i bevilgningsbehovet til prosjekter på egne poster må dekkes opp ved redusert framdrift av igangsatte prosjekter eller utsatt oppstart av nye prosjekter. Dersom det ikke er rom for rasjonell videreføring av igangsatte prosjekter eller planlagt oppstart av nye prosjekter innenfor konsekvensjustert budsjett, må midler til dette fremmes som satsingsforslag eller eventuelt omprioriteres fra andre formål, som drift og vedlikehold. Samferdselsdepartementet mener at de årlige budsjettprosessene skaper usikkerhet og manglende langsiktighet i finansieringen av investeringsprosjekter, og mener at et flerårig budsjettvedtak med utgangspunkt i planrammene i første fireårsperiode i NTP, vil gi større forutsigbarhet.

Videre mener Samferdselsdepartementet at det bør vurderes om det er behov for å utarbeide generelle retningslinjer for bruk av porteføljestyring i planleggingen og gjennomføringen av statlige investeringer, det vil si for når er det hensiktsmessig å bruke porteføljestyring og hvordan den skal gjennomføres.

I brevet av 25.02.15 til utvalget skriver Samferdselsdepartementet følgende vedrørende gjennomføring av store investeringsprosjekter:

«I NTP benyttes til sammenligning estimater på forventet sluttkostnad med 50 pst. sannsynlighet for at prosjektet blir dyrere. For å prioritere et prosjekt i første fire år av NTP benyttes kostnadsanslag fra hovedplan/kommunedelplan (tilsvarende «P50»). For å prioritere et prosjekt i siste seks år benyttes kostnadsanslag fra KVVU/KS1 (tilsvarende estimat på «P50»). Kostnadsanslagene for større samferdselsinvesteringer blir normalt mer treffsikre etter hvert som plangrunnlaget detaljeres pga mer kunnskap om grunnforhold, tekniske løsninger, markedsforhold, respons i markedet mv. Det viser seg ofte at den omfattende planprosessen som følger av Plan- og bygningsloven, resulterer i høyere prosjektkostnader enn det som blir lagt til grunn i NTP. Dersom de årlige statsbudsjettene skal styres etter de fastlagte planrammene i NTP, medfører økte kostnader i forhold til NTP, at prioriterte investeringsprosjekter må skyves ut i tid dersom ikke bevilgningene kan økes i forhold til planrammene i NTP.»

Forsvarsdepartementet mener at med en aktiv styring av prosjektporteføljen har departementet evnet å holde seg innenfor gjeldende budsjetttram-

mer uten at dette har medført urasjonell framdrift i prosjektene i særlig grad. Den største utfordringen i forhold til rasjonell framdrift i prosjekter knytter seg til variasjon i den årlige tildelingen av investeringsmidler. Uventede reduksjoner i tildelingen gjør at prosjekter under gjennomføring må forskyves eller stoppes for at de samlede årlige utgifter ikke skal overstige tildelt ramme. Dette kan være svært uheldig for de enkeltprosjekter som berøres, og medføre betydelige forsinkelser, økte kostnader og manglende ytelse.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at helseforetakene gjennom flere år har vist god evne til å styre egen økonomi og at det har vært rom for å gjennomføre prioriterte prosjekter.

Gjennomføring av helseforetakenes større investeringsprosjekter fordrer også statlige lånebevilgninger. Helse- og omsorgsdepartementet mener dette kan være et usikkerhetsmoment i helseforetakenes økonomiske langtidsplaner.

Kunnskapsdepartementet viser til viktigheten av at et investeringsprosjekt realiseres til rett tid slik at det kan støtte opp under politiske vedtatte mål, for eksempel flere studenter i høyere utdanning eller verdensledende forskningsmiljøer. Overordnet mener Kunnskapsdepartementet at dagens ordning gir liten forutsigbarhet med hensyn til utredning, planlegging og gjennomføring av «ordinære» investeringsprosjekter. Forsinkelser oppstår i alle ledd. Dagens praksis fører heller ikke til forutsigbarhet med hensyn til langsiktige budsjettvirkninger, siden planlagte bygg, ofte med store budsjettvirkninger, samles opp og settes i gang i puljer knyttet til situasjonsbestemte politiske vedtak.

I innspill til utvalget påpeker Kunnskapsdepartementet at det ikke er noen automatikk i at bygging kan igangsettes umiddelbart etter at forprosjektet er klart. Ifølge departementet kan ferdige prosjekter ligge mange år uten vedtak om igangsetting. Dette innebærer urasjonelle og kostnadsnivående prosesser, i tillegg til at kunnskap om prosjektet som er ervervet i forprosjektfasen, blir borte før starten av byggeprosjektet. Dette øker risikoen i prosjektet. Videre vil andre faktorer som har betydning for kostnadene i prosjektet, som bl.a. markedssituasjonen, eventuelt også nye byggeforskrifter med tilhørende omprosjekteringskostnader, gjøre at den fastsatte kostnadsrammen settes under press, uten at det er lagt inn andre, endrede, forutsetninger i prosjektet. Investeringsprosjekter har i utgangspunktet en lang

gjennomføringstid fra et enkeltprosjekt blir initiert til det står ferdig. Kunnskapsdepartementet mener det bør innføres en annen måte å gjennomføre prosjektene på som innebærer en kortere og forutsigbar periode mellom bevilgning til prosjektering og gjennomføring av et investeringsprosjekt. Hovedproblemet i dag er å få både prosjektmidler og byggestartmidler til rett tid. Kunnskapsdepartementet viser til ordningen med kurantprosjekter, som gjerne er mindre av omfang, men der det ikke er noe opphold mellom prosjektering og bygging, fordi finansieringsforutsetningene avklares i en tidlig fase. Etter KDs vurdering er behovet for fleksibilitet mellom budsjettår langt på vei sikret for virksomheter med særskilte fullmakter, som for eksempel Norges forskningsråd og universiteter og høyskoler.

Både Samferdselsdepartementet og Kunnskapsdepartementet er skeptiske til kostnadsstyrt prosjektplanlegging, jf. kap. 7.10. Samferdselsdepartementet mener at et kostnadsestimat i konseptvalgsfasen blir altfor anslagsvis og usikkert til å kunne brukes som en bindende forutsetning i den videre planleggingen. Samferdselsdepartementet mener at kostnadsanslag for spesifiserte investeringsprosjekter som er lagt til grunn i NTP, bør være mer førende for den videre planleggingen. Endelig kostnadsramme bør fastsettes etter at det foreligger godkjente reguleringsplaner og det er gjennomført KS2.

Kunnskapsdepartementet mener at kostnadsstyrt prosjektplanlegging vil medføre at det må gjøres forprosjekteringsarbeid på flere konsepter for å kunne gi et riktig kostnadsestimat i KS1. Dette innebærer en omfattende endring i KS-regimet og vil bety en vesentlig mer detaljert prosjektering av alternativene som legges fram for konseptvalg. Konseptvalget vil i realiteten skyves til en senere fase.

Dette vil også øke kostnadene og omfanget av utredning i denne fasen. Kostnadsramme bør etter Kunnskapsdepartementets mening først settes etter at det valgte konseptet er prosjektert og tomt er valgt.

Kunnskapsdepartementet mener at det er viktig å sikre at samfunns- og effektmålene i det valgte konsept ivaretas og at det derfor må legges til rette for å styrke de eksisterende styringsvirkemidlene som prosjektråd og annen oppfølging fra fagdepartementene. Dette for å sikre riktig kostnadsnivå på byggeprosjektene samtidig som målene ved prosjektene nås.

7.9.2 Uttalelser fra andre utredninger

IKT-prosjekter

I henhold til en kartlegging Rambøll (2014) har gjort i en rapport om finansiering av IKT-prosjekter, oppfattes ikke årlige budsjettvedtak som noe problem i finansieringen av IKT-prosjekter, all den tid Stortinget har fattet beslutning om kostnadsramme for prosjektene og bevilgningene er overførbare fra ett år til et annet. Rapporten understreker at denne kartleggingen omfatter store IKT-prosjekter, og det tas forbehold om at det kan være annerledes for mindre prosjekter.

Jørgensen (2015) viser til at budsjettoverskridelser gjennom flere år i gjennomsnitt har ligget på om lag 30 pst. for IKT-prosjekter. Store IKT-prosjekter, spesielt de over 100 mill. kroner, ser ut til å mislykkes 2–3 ganger så ofte som middels store og små prosjekter. Jørgensen (2015) viser også til at lang varighet på IKT-prosjekter indikerer høyere risiko for prosjektproblemer. Jørgensen mener at en lang prosjektperiode, grunnet omfattende oppstartsperiode, dermed kan være en faktor som er en særskilt risiko for offentlige IKT-prosjekter sammenlignet med private.

IKT-prosjekter er på mange måter annerledes enn andre ingeniørprosjekter, spesielt som følge av muligheten for høyere fleksibilitet i leveransen underveis i prosjektet. Jørgensen (2015) viser til at sannsynligheten for å lykkes øker hvis store IKT-investeringer deles i mindre prosjekter av kortere varighet, og der det er delleransvar. Realistiske analyser av prosjektrisiko er nødvendig for å identifisere behovet for reduksjon i ambisjonsnivå og oppdeling av store og langvarige prosjekter i mindre prosjekter.

Av Finne (2014) framgår at årsaken til at mange IKT-prosjekter er for store og komplekse bl.a. er at det er store etterslep både i modernisering av eksisterende plattformer og i forhold til ambisjoner om digitalisering av det offentlige Norge. Videre synes også finansieringsprosessen å drive prosjektstørrelsen ved at det inviteres til noen få, store prosjekter i stedet for mange små. Ifølge rapporten oppfattes det som enklere for etatene å mobilisere til en stor engangsinvestering enn å få økt det årlige IKT-budsjettet tilstrekkelig, såkalt «skippertaksfinansiering». Når et større prosjekt da prioriteres for gjennomføring, er det insentiver til å inkludere en bredere portefølje av tiltak, slik at prosjektet blir større og mer komplekst enn opprinnelig planlagt. Resultatet er at prosjektet kan bli så stort og sammensatt at det får konsekvenser for så vel planlegging som gjennomføring. Ifølge Finne (2014) er det behov for

finansieringsløsninger som tillater etatene å løse investerings- og utviklingsbehovene i langt større grad enn over de årlige budsjettene.

Finne (2014) viser videre til kritikk fra erfarne prosjektledere av hvordan KS-ordningen praktiseres for IKT-prosjekter. Mange prosjekter er unødige store og komplekse. Et lite eksempel er at kravet om påvisbar nytteeffekt av hvert enkelt prosjekt på funksjonsnivå kan medføre at etatene kombinerer investeringer i infrastruktur og applikasjonsutvikling i samme prosjekt. Men det viktigste i kritikken er at kompleksiteten, uansett kilde, gjør det vanskelig å tilfredsstille kravene i KVVU og KS1 om detaljerte valg og tilhørende kostnadsanalyser på et stadium der man burde konsentrere seg om overordnede kriterier. Det er mulig at dette gjelder store IKT-prosjekter i særlig grad. Arbeidet med å tilfredsstille disse kravene kan bli langvarig, uten at kompleksitetsproblemet egentlig løses. Og det kan oppstå lange og fordyrende opphold i prosjektens framdrift, med betydelige følgekostnader som konsekvens, dersom prosjektene i det hele tatt slipper gjennom.

Samferdselsprosjekter

Ifølge Samferdselsdepartementet (2012) kan berørte statlige og regionale organer fremme innsigelser til forslag om kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Det er imidlertid et generelt problem at flere statlige fagmyndigheter kommer sent inn i planprosessen, selv om tidlig involvering er forutsatt i plan- og bygningsloven.

Ifølge Samferdselsdepartementet bør videre planleggingen i samferdselssektoren bli mer strategisk. Et nytt planregime bør vurderes. Det kan tenkes utviklet et system hvor den politiske styringen av riksveg- og jernbaneinvesteringene på strekningene mellom de største byene kan skje gjennom å utvikle de rutevise stamnettutredningene til et dokument som gir regjeringen grunnlag for å beslutte om videre utvikling av riksveg- og jernbanenettet. Dette vil kreve betydelige endringer for eksempel i den rollen som NTP og de årlige budsjettene spiller, med stort innslag av politiske prioriteringer.

Ifølge Produktivitetskommissjonen (2015) er det en betydelig fare for at et samferdselsprosjekts omfang og innhold endres fra et konseptvalg er tatt, basert på KS1, og fram til kvalitetssikringen av kostnadsoverslag i KS2. Dette har sammenheng med den dialogpregete og politiserte prosessen mellom disse to kvalitets-

sikringsstasjonene. Kommisjonen påpeker at faren for omfangsutglidning for eksempel ved at prosjektet utvikler seg til å bli noe ganske annet enn det som opprinnelig lå til grunn, i høy grad er til stede underveis i planleggingsprosessen. Kommisjonen påpeker at det kan være indikasjoner på at kostnadsanslag på tidlig stadium er systematisk lavere enn faktiske behov. Produktivitetskommissjonenes anbefaler således mer forventningsrette kostnadsestimater i NTP og reduksjon av omfangsutglidning.

Produktivitetskommissjonen har trukket fram poenget om at prosjekter blir vesentlig dyrere etter at de har blitt lagt fram for Stortinget i NTP, både på grunn av at prosjektet utvides i omfang og at det generelt blir dyrere gjennom planleggingsprosessen. Det er store forventninger om at prosjekter som er prioritert i NTP, skal gjennomføres. I praksis har man da en situasjon der de økonomiske rammene ikke er tilstrekkelige til å oppfylle alle ambisjonene. Det kan på politisk nivå tas beslutninger om å starte opp flere prosjekter enn det det er rom for innenfor budsjetttrammene, noe som kan lede til lengre utbyggingstid og dermed urasjonell framdrift.

I følge Produktivitetskommissjonen planlegges vegprosjekter i liten grad som resultat av overordnede planer og prioriteringer. I stedet oppstår de som resultat av en rekke lokale initiativ der det er grunn til å tro at mulighet for bompengefinansiering spiller en rolle. Lokale aktører vil kunne ha insentiver til å ta initiativ til bompengefinansiering og dermed påvirke hvilke prosjekter som blir prioritert uavhengig av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prosjektene.

Planleggingen av samferdselsprosjekter skjer på bakgrunn av prioriteringer og føringer i Nasjonal transportplan, og etatene kommer med faglige anbefalinger til planen. I dette arbeidet utarbeider etatene også en lønnsomhetsstrategi, hvor prosjekter velges ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Følgende framgår av Produktivitetskommissjonen (2015):

«Dersom prosjektene i etatenes planforslag hadde blitt valgt strengt etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, ville etatenes forslag i NTP 2014–2023 hatt en netto nytte på 37 mrd. kroner. Transportetatene foreslo imidlertid prioriteringer innenfor planteknisk ramme som ga en netto nytte på minus 31 mrd. kroner. Dette innebærer et samfunnsøkonomisk tap på hele 68 mrd. kroner pga. de prioriteringene som Statens vegvesen og Jernbaneverket foretok mellom ulike prosjekter.»

Produktivitetskommissjonen mener at for å øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i sektoren bør systemet for utvelgelse av prosjekter gjøres om, ved at sentrale myndigheters prioriteringer gjøres på et høyest mulig politisk nivå ved å fastsette overordnede rammer og føringer.

7.10 Nærmere om kostnadsstyrt prosjektplanlegging

Det er aktuelt å følge opp problemstillingen om underestimering av kostnader i prosjekters tidlige fase, jf. punkt 7.8.2. Torp (2012) påpeker bl.a. at 34 vegprosjekter har steget med 60 pst. i faste kostnader deflatert med konsumprisindeksen fra NTP fram til sluttkostnad. Samferdselsdepartementet bekrefter videre i sitt notat av 25.02.15 til utvalget, jf. punkt 7.9.1 at den omfattende planprosessen som følger av Plan- og bygningsloven, resulterer i høyere prosjektkostnader enn det som er lagt til grunn i NTP.

En måte å adressere dette problemet på er at etablere et system for kostnadsstyrt prosjektplanlegging. Målet med kostnadsstyrt prosjektplanlegging er å skaffe til veie et realistisk anslag på kostnadene i et prosjekt slik at man faktisk velger riktig prosjekt. Dersom det viser seg at kostnaden avviker vesentlig fra anslaget må man vurdere på nytt om man har valgt riktig prosjekt. Kostnadsstyrt prosjektplanlegging skal hindre at kostnadene øker med økt detaljeringsgrad, eller at prosjektet endrer karakter gjennom planleggingsfasen.

Mange av prosjektene i staten oppgis med en målprioritet med kostnad på topp, og skulle dermed egne seg godt for kostnadsstyrt prosjektplanlegging. Dersom en i stedet har et kvalitetsstyrt prosjekt (med kvalitet som prioritet framfor kostnad), kan kostnadsstyrt prosjektplanlegging fortsatt være egnet, men det er da viktig at kostnadsestimatene på beslutningstidspunktet tar høyde for en rimelig (høy) vekst i prosjektomfanget. I slike tilfeller vil styringen mot en definert kostnadsramme måtte være mindre rigid, men med fokus på bevisste valg (med kjent kostnads-konsekvens) ut fra målprioritet.

Kostnadsstyrt prosjektplanlegging går i hovedsak ut på at et prosjekt tilpasses det kostnadsestimatet som er utarbeidet og som ligger til grunn for initiell prioritering ved oppstart av prosjektplanleggingen (styringsrammen). Det er i denne sammenheng en problemstilling når i planleggingsprosessen kostnadsanslaget skal være styrende. Det er trolig for tidlig å sette det sty-

rende anslaget ved konseptvalget. Ikke desto mindre kan man sette dette anslaget tidlig i en prosjektplanleggingsprosess så sant man følger god praksis for estimering av kostnader. God praksis innebærer å benytte nøkkeltall og data fra relevante referanseprosjekter. Selv om man ikke har detaljerte kostnadsestimater, vil en benchmarking ved å se på referanseprosjekter kunne gi et godt grunnlag for å si hva som bør være prosjektets kostnad. Nøkkeltall og data bearbeides så i en usikkerhetsanalyse. (P50)-verdien³ fra analysen gir utgangspunktet for å bestemme kostnadsnivået som skal være styrende for prosjektplanleggingen. Dette nivået må bestemmes forholdsvis tidlig for faktisk å kunne virke styrende for planleggingen. I praksis vil det være tale om tidspunktet for KS1, eventuelt kort tid etter KS1. Denne måten å estimere på går under betegnelsen «ovenfra og ned». Under den etterfølgende planleggingen detaljeres prosjektet stadig mer. På et tidspunkt i denne prosessen «snus» estimeringsutgangspunktet ved at man begynner å bygge opp et estimat «nedenfra og opp». Detaljeringsgraden i estimatet skal hele tiden samsvare med detaljeringsgraden i prosjektering. Det vil likevel være stokastiske kostnadselementer igjen, selv langt inn i gjennomføringsfasen. Det er derfor god praksis å følge opp med nye usikkerhetsanalyser etter hvert som prosjektet utvikles. Ved KS2 er en slik ny usikkerhetsanalyse obligatorisk. På dette tidspunktet innarbeides det en usikkerhetsavsetning til prosjektet for å ta høyde for usikkerhet som kan komme i gjennomføringsfasen. Ved KS2 etableres med dette en kostnadsramme med sannsynlighet 0,85 for at kostnadene skal være under denne rammen (P85) for et prosjekt. Kostnadsrammen ligger igjen til grunn for vedtak om gjennomføring.

7.11 Utvalgets vurderinger

Det gjennomføres hvert år investeringer for store summer finansiert av den norske stat. En kostnadseffektiv gjennomføring av de besluttede investeringsprosjekter er viktig for en effektiv bruk av samfunnets ressurser generelt. Eventuelle ekstrakostnader knyttet til urasjonell framdrift (som ikke kan begrunnes med overordnede, viktige hensyn), er unødvendige og bør i størst mulig grad unngås.

Det er den bevilgende myndighets ansvar å stille nok ressurser til rådighet til at et vedtatt investeringsprosjekt eller en portefølje av investeringer kan gjennomføres effektivt. For alle aktiviteter og prosjekter som strekker seg over flere år, betyr det i det norske budsjettssystemet som hovedregel at bevilgende myndighet årlig må bekrefte at prosjektet fortsatt er prioritert, gjennom bevilgningsvedtak for neste år. Ordningen med konsekvensjustering i regjeringens interne budsjettarbeid legger opp til en slik prioritering, ved at besluttede og igangsatte prosjekter tildeles ressurser i henhold til plan. Premisset for dette er at det foreligger god informasjon om hva som er nødvendig bevilgning for det enkelte år. Så fremt det ikke foretas en aktiv, politisk beslutning om avvik vil nødvendige ressurser til videreføring tas med i forslaget til bevilgningsvedtak, men det er fortsatt nødvendig å vedta den årlige bevilgning. Utvalget mener en slik årlig bekreftelse er en sentral del av et godt beslutningssystem, ikke en ulempe.

Utvalget viser også til at det i en organisasjon med god styring vil kunne være rasjonelt at enkeltprosjekter i blant får mindre ressurstildeling enn opprinnelig planlagt, midlertidig eller varig, på grunn av behov for omprioritering til andre prosjekter eller andre formål. Slike løpende justeringer er normale og nødvendige i all praktisk styring, selv om en selvsagt må tilstrebe å gjøre dette på måter som minimerer eventuelle ekstrakostnader.

Utvalget har i henhold til mandatet undersøkt problemstillingen rasjonell framdrift i ulike sektorer, og spesielt vurdert om eventuell urasjonell framdrift kan ha sin årsak i det gjeldende budsjettssystemet. Utvalget har ikke funnet konkrete eksempler på urasjonell framdrift etter vedtak om gjennomføring, og utvalgets vurderinger av budsjettssystemet er at det ikke er til hinder for rasjonell framdrift. Snarere bygger systemet opp under at prosjekter skal kunne planlegges og gjennomføres effektivt, forutsatt at tiltaket fortsatt har politisk prioritet. De langsiktige og forutsigbare betingelsene oppnås ved bruk av nåværende bevilgningssystem. Utover dette viser utvalget til nærmere drøftelse av flerårige budsjettvedtak i kap. 8.

Utvalget har på denne bakgrunn ikke funnet grunnlag for å foreslå endringer i budsjettssystemet. Imidlertid ser utvalget at det er flere andre problemstillinger relatert til rasjonell framdrift der det er forbedringspunkter. Utvalget foreslår derfor enkelte tiltak som vil bygge opp under fortsatt rasjonell framdrift for statlige investeringsprosjekter. Tiltakene vil, i et samspill med budsjett-

³ P50 – verdien er den verdi som er slik at sannsynligheten for at faktisk kostnad blir denne eller lavere, er 0,5.

systemet, gi bedre styring og mer robusthet mot svak kostnadsstyring og mulig urasjonell framdrift som følge av dette.

Planleggingsfasen

Prosjektene omfang kan være en problemstilling i seg selv. I samferdselssektoren kan det ha oppstått urasjonell framdrift som følge av at prosjekter har blitt definert for små i utgangspunktet. I Prop. 1 S (2014–2015) for Samferdselsdepartementet trekkes således mer helhetlig utbygging fram som ett av områdene der det er forbedringspotensial i sektoren. I mange tilfeller vil det være rasjonelt å dele opp et prosjekt i mindre deler av prosjektstyringshensyn, ut fra blant annet en vurdering av gjennomføringsrisiko. Det kan imidlertid skje at et prosjekt som ut fra effektivitetshensyn burde vært ett stort prosjekt, blir delt opp i flere små parseller for at gjennomføringen skal kunne tilpasses et gitt bevilgningsnivå. Dette vil være en form for planlagt urasjonalitet. Man kan da ha en situasjon der hvert enkelt delprosjekt har rasjonell framdrift, mens prosjektet som helhet ikke gjennomføres på en effektiv måte. Denne formen for mulig urasjonalitet bunner dermed ikke i budsjettssystemet som sådan, men at prosjektframdriften tilpasses den forventede prioriteringen av midler til prosjektet. For IKT-prosjekter kan problemstillingen være den motsatte, ved at prosjektene kan ha blitt definert for store bl.a. som følge av såkalt «skippertaksfinansiering».

For å gi best mulig grunnlag for politiske beslutninger om investeringsprosjekter bør det etter utvalgets vurdering innføres krav om redegjørelse for hva som er rasjonell framdrift på prosjektnivå, sammen med vurderingene av innhold, nytte og kostnader. Målet må være en maksimering av den samfunnsøkonomiske nytten, når en ser faktorene innhold, kostnad og tid i sammenheng, og å prioritere den tidsprofil som gir dette. Avvik bør begrunnes. I samferdselssektoren og for IKT-prosjekter bør det redegjøres særskilt for om prosjektenes størrelse er hensiktsmessig definert.

Et annet problem som kan oppstå i planleggingsfasen, er at prosjekter endrer omfang underveis i planleggingen, noe som igjen kan føre til kostnadsøkninger. Det urasjonelle oppstår ved at man ikke starter med å planlegge sluttprosjektet med en gang. Selv om heller ikke dette problemet er knyttet til budsjettssystemet, mener utvalget, i likhet med Produktivitetskommissjonen, at problemstillingen om omfangsutglidning bør følges opp. Dette kan gjøres ved å definere et system for

kostnadsstyrt prosjektplanlegging. Målet med tiltaket er å oppnå realistiske estimater for prosjektstyringen. Kostnadsstyrt prosjektplanlegging går i hovedsak ut på at prosjektet tilpasses kostnadsestimatet som er utarbeidet ved oppstart av prosjektplanleggingen.

Det er i denne sammenheng en problemstilling på hvilket tidspunkt i planleggingsprosessen kostnadsanslaget skal etableres som styrende. Man kan sette det styrende kostnadsanslaget tidlig i planleggingsprosessen. For KS-prosjekter vil det i praksis være tale om tidspunktet for KS1, eventuelt kort tid etter KS1. Det er generelt viktig å fastsette det styrende kostnadsanslaget tidlig for at den skal kunne virke styrende for planleggingen. Kostnadsestimatet må være realistisk når man foretar konseptvalget. Ved tidspunktet for valg av prosjekt må prosjektet være tilstrekkelig definert for at det skal gi mening å foreta valget. Hvis man underveis i prosjektplanleggingen ender opp med et annet prosjekt for eksempel av politiske grunner, må man tilbake igjen til utgangspunktet for planlegging før beslutning om gjennomføring kan fattes.

I konseptvalgsfasen bestemmes kostnadsestimatet ut fra referanser til sammenlignbare prosjekter. I forprosjektet er kostnadsestimeringen mer detaljert, men kostnadssummen i forprosjekteringsfasen skal i denne modellen være uendret fra utredningsfasen. En slik innstramming av planleggingsfasen vil gi klare retningslinjer om å holde kostnadene i prosjektet på nivå med lignende prosjekter. Med kostnadsstyrt prosjektplanlegging vil det bli mindre rom for eventuell «taktisk underbudsjettering», at lokale interesser påvirker prosjektet i kostnadsdrivende retning i resten av planfasen, samt mer begrensede muligheter for øvrig omfangsutglidning.

Utvalget anbefaler at det utarbeides et opplegg for kostnadsstyrt prosjektplanlegging. Et slikt system vil generelt bygge opp under rasjonell framdrift for investeringsprosjekter, samtidig som det vil gi bedre kostnadsstyring av statlige prosjekter. Erfaringer fra helseforetakene viser at det kun har vært observert uvesentlige økninger fra forventet kostnad i en tidligfase og utover i planleggingsfasen.

Det må videre understrekes at det enkelte departement kan benytte ordningen med kvalitetssikring selv om beløpet er under 750 mill. kroner. For å bidra til rasjonell framdrift av tiltak bør departementene på eget initiativ vurdere å benytte seg mer av statens kvalitetssikringsregime når en står overfor krevende prosjekter.

Gjennomføringsfasen

Utvalget har merket seg at etter en omfattende høringsrunde til alle departementer *har det ikke framkommet eksempler på at det de siste årene har vært igangsatt prosjekter som på grunn av manglende bevilgninger ikke har blitt gjennomført i henhold til de forutsetninger Stortinget har besluttet.*

Utvalget vil peke på at en ut fra generelle betraktninger om god styring kunne vente å finne eksempler på at enkelte prosjekter av overordnede hensyn fikk mindre ressurser enn forutsatt, og dermed fikk enkelte tilfeller av urasjonell framdrift. At det ikke er funnet noen eksempler er overraskende.

Overfor utvalget har det blitt generelt framført at prosjektene blir rasjonelt gjennomført når de først har blitt vedtatt av Stortinget. § 6 i bevilgningsreglementet gir staten muligheter til å inngå bindende kontrakter med tredjepart langt inn i framtiden. Dette, sammen med løpende konsekvensjusteringer av statsbudsjettet, sikrer i det store og hele rasjonell framdrift av prosjektene ut fra kriteriene kostnad og tid. Når et prosjekt først er i gjennomføringsfasen, er sannsynligheten derfor liten for at det stoppes opp fordi det ikke blir bevilget penger til gjennomføring av prosjektet.

Kunnskapsdepartementet anfører at ikke alle planlagte prosjekter får oppstartsbevilgning og settes i gang når prosjektene er ferdig planlagt. Dersom prosjekter blir liggende lenge før de realiseres kan kostnadene øke pga endrede forutsetninger og behov for oppdatering. Det kan da hindre rasjonell framdrift. Selv om det kan være en risiko for slike endringer, vil utvalget understreke at det er slik systemet bør være. Det kan ikke være automatikk i at alle planlagte prosjekter automatisk settes i gang. Hvilke prosjekter som skal igangsettes på et gitt tidspunkt bør være resultat av en prioritering av midlene på statsbudsjettet. Det er snarere ønskelig at det i et visst omfang er et utvalg prosjekter å velge blant, slik at en også har prosjekter klare i de situasjoner rammene blir større enn forventet, eller det frigjøres midler fra andre prosjekter. Utvalget vil også peke på at et system der planlagte prosjekter mer eller mindre automatisk iverksettes, ville innebære at det faktiske beslutningstidspunkt flyttes fram i utredningsprosessen. Dette ville forutsette at det foreligger gode kostnadsestimater på dette tidspunktet, slik at den reelle beslutningen fattes på et forsvarlig grunnlag, og at planleggingen i det videre arbeidet forholder seg til dette estimatet. Det er elementer i et slikt opplegg som ligner

utvalgets forslag om kostnadsstyrt prosjektplanlegging.

Samferdselssektoren spesielt

Ut fra gjennomgangen av de ulike sektorene synes det klart at samferdselssektoren er i en særstilling når det gjelder både kompleksitet i planlegging av prosjekter, politisk utvelgelse av aktuelle prosjekter og ikke minst forventninger om hvilke prosjekter som skal gjennomføres. Det synes også som finansierings- og beslutningssystemet særlig på vegområdet i for liten grad støtter opp under utvelgelse av de mest lønnsomme prosjekter og en kostnadsstyrt planlegging og gjennomføring av disse.

Gjennomgang av erfaringsmateriale for kostnadsutviklingen i vegprosjekter tyder på at kostnadsutviklingen fra anslag i NTP til endelig slutt-kostnad ligger i intervallet 40 pst. (basert på prisomregning med bygge- og anleggsindeksen) til 60 pst. (basert på prisomregning med konsumprisindeksen), hvorav hoveddelen av kostnadsøkningen skjer i planleggingsfasen. De reelle politiske beslutningene om prosjektene i NTP tas dermed på et stadium der prosjektet, og dermed også kostnadsanslagene, ikke er tilstrekkelig modnet, og kostnadene er klart undervurderte. De økonomiske rammene i NTP blir i utgangspunktet ikke tilstrekkelige hvis en skal gjennomføre alle prosjekter som er nevnt i planen. Ettersom det for samferdselsprosjekter er lang erfaring med kostnadsøkninger ville det vært naturlig at denne kunnskapen brukes når regjeringen utarbeider NTP, der økonomiske rammer og prosjektkostnader står sentralt. Utvalget mener det er bekymringsfullt at kostnadsestimatene som legges fram for Stortinget i stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan, ofte er for lave. Et problem synes å være at det er knyttet stor usikkerhet til de foreløpige kostnadsestimatene som legges til grunn i NTP, da det fortsatt gjenstår en betydelig del av planleggingen. Ikke minst gjelder dette reguleringsplanprosessen overfor berørte kommuner. Denne planprosessen bidrar ofte til at kostnadsestimatene øker. I tillegg kommer usikkerhet knyttet til markedssituasjonen i entreprenørmarkedet, som har stor betydning for kostnadsutviklingen.

I samferdselssektoren er det stor grad av politiske og distriktpolitiske vurderinger som avgjør valg av prosjekter, hvor ulike interessegrupper aktivt påvirker de politiske beslutningsprosessen. NTP er et verktøy for videre planlegging av samferdselsprosjekter. Planlegging av prosjektene fram mot investeringsfasen tar lang tid. Plan-

leggingen bidrar ytterligere til å skape forventninger om at prosjektet skal gjennomføres. Gjennom NTP og etatenes videre arbeid skapes dermed en ubalanse mellom planlegging av nye prosjekter og hvor mange prosjekter det faktisk er rom for å starte opp. Hvis NTP skal fungere som et godt planleggingsverktøy for samferdselsprosjekter innenfor bestemte økonomiske rammer, må kostnadsanslagene i NTP være forventningsrette estimater for den reelle sluttkostnad. Slik er det ikke i dag. Et system med kostnadsstyrt prosjektplanlegging, eventuelt i kombinasjon med økt bruk av usikkerhetsavsetninger innenfor investeringsrammen, vil kunne bidra til at man kan forvente at de økonomiske rammene i NTP er tilstrekkelige til å finansiere investeringsprosjektene. Et slikt system vil også gi insentiver til bedre kvalitet i estimeringsarbeidet, og minimere effekter som er knyttet til mulige innslag av «taktisk» underbudsjettering.

Utover innføring av slik kostnadsstyrt prosjektplanlegging bør man som et tiltak vurdere å innføre en større grad av porteføljestyring i samferdselssektoren. Staten som en stor aktør har i utgangspunktet muligheten til å drive porteføljestyring av sine prosjekter, men det kreves at prosjektene reelt sett blir prioritert ut fra konsistente betingelser. Utvelgelsen av prosjektene som kan inngå i porteføljene under Statens vegvesen og Jernbaneverket, gjøres i dag i forbindelse med Nasjonal Transportplan. Deretter følges dette opp, med bevilgninger til enkeltprosjekter i de årlige statsbudsjettene. Men når kostnadsrammene for investeringer er undervurdert i NTP, og prosjekter følges opp gjennom en fireårsperiode basert på når de er klare til å startes opp og ikke som følge av utvelgelseskriterier, vil oppfølging av prosjektene i liten grad være porteføljestyring. Til sammenlikning synes for eksempel Forsvarsdepartementet i større grad å ha utviklet et godt system for porteføljestyring av sine prosjekter. Porteføljen av investeringer styres etter prinsipper som skal sikre gjennomføring av de høyest prioriterte prosjektene, under skiftende forutsetninger.

Flere instanser har påpekt overfor utvalget at vi har et tidkrevende planleggingssystem som tar hensyn til flere forhold enn rask gjennomføring av et prosjekt. Videre krever dagens planlegging- og bompengesystem for veger lokal medvirkning knyttet både til rekkefølgekrav og til finansiering. Lokale hensyn er ikke alltid sammenfallende med et kostnadseffektivt transportsystem ut fra regionale og nasjonale hensyn. Resultatet kan fort bli valgt av vegtraséer som er lengre enn nødvendig,

eller at vegen skal tjene andre lokale hensyn, for eksempel økt lokal handel.

I Plan- og bygningsloven er det ulike hensyn som står mot hverandre. Systemet skal ivareta en rekke demokratiske hensyn, og er ikke primært rettet inn mot å få mest mulig effektiv utbygging av prosjekter. En endring av planleggingssystemet i retning av å legge mer vekt på raskere planlegging av prosjekter foran andre hensyn ville kreve en klar politisk vilje. Utvalget har ikke gått inn i vurderinger av endringer i planleggingssystemet på ulike områder, eller vurdert om endringer vil være hensiktsmessig samlet sett. For øvrig har Samferdselsdepartementet opplyst at flere departementer arbeider med å få redusert planleggingstiden i forhold til Plan- og bygningsloven.

Stortinget bør gi klare føringer for hvilke kriterier som skal være avgjørende for valg mellom prosjektene i vegsektoren. For å gi størst mulig samfunnsøkonomisk lønnsomhet i porteføljen av prosjekter som helhet, bør prosjektene i størst mulig grad velges ut etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I større grad enn i dag bør Stortingets styring dreies i retning av å fastsette overordnede kriterier og mål for veginvesteringene. Deretter bør det i større grad overlates til lavere nivåer enn Stortinget å velge ut konkrete prosjekter basert på kriteriene, slik at det i gjennomføringen gis økt fleksibilitet til å velge prosjekter, omfang, rekkefølge og tidspunkt for oppstart.

7.12 Utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådinger

På bakgrunn av drøftingen i dette kapitlet er utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådinger følgende:

Vurderinger

- Dagens budsjettssystem fungerer tilfredsstillende med tanke på å fremme rasjonell framdrift av prosjekter. Stortinget kan i henhold til § 6 i bevilgningsreglementet gi fullmakt for staten til å binde seg opp overfor tredjepart i deler av eller i hele investeringsperioden for et prosjekt.
- Det er et problem i flere sektorer at prosjektene endrer omfang vesentlig underveis i planleggingen, såkalt omfangsutglidning. For vegsektoren er det for eksempel rapportert om at kostnadene øker fra anslag i NTP til endelig sluttkostnad i intervallet 40 pst. (anslag basert

på prisomregning med bygge- og anleggsindeksen) til 60 pst. (anslag basert på prisomregning med konsumprisindeksen).

- I vegsektoren vil det kunne gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster dersom en endrer planleggingsystemet i retning av mer overordnet planlegging enn i dag. Dette bør i så fall kombineres med større handlefrihet på utøvende nivå til å maksimere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved vegprosjektene, basert på de overordnede føringene. Det vil imidlertid kreve en endring av planleggingsystemet i sektoren og en omlegging av lokale vedtak knyttet til bompengefinansiering av riksveger. Det har ikke vært en del av utvalgets mandat å komme med tilrådninger om disse forholdene.

Tilrådninger

- Det bør utarbeides et opplegg for kostnadsstyrt prosjektplanlegging i staten. Målet med et slikt system er å bygge opp under realistisk vurdering av kostnadene ved valg av løsning og rasjonell framdrift for investeringsprosjekter ved å gi bedre kostnadsstyring og omfangskontroll av statlige prosjekter. Fram mot NTP 2018–2029 bør det settes i gang en prosess for at det utarbeides realistiske kostnadsstyrende anslag for de prosjekter som legges inn i planen.
- I vegsektoren bør det være et større innslag av porteføljestyring enn i dag. Stortingets styring bør dreies i retning av å fastsette overordnede kriterier og mål for veginvesteringene. Deretter bør det i større grad enn i dag overlates til lavere nivåer enn Stortinget å velge ut konkrete prosjekter. Det må være tydelig budsjettmessig rammestyring på porteføljenivå for å forhindre at det startes opp flere prosjekter enn det som er finansierbart med rasjonell framdrift.
- Ved framleggelse av enkeltprosjekter som Stortinget skal vedta, anbefaler utvalget at det innføres krav om redegjørelse for hva som er rasjonell framdrift på prosjektnivå, etter en

optimalisering av prosjektet ut fra variablene innhold, kostnad og tid.

Referanser:

- Berg (2015). *Perspektiver på framdriftsoptimering*.
- Berntsen og Sunde (2003). *Styring av statlige prosjektporteføljer i staten – Usikkerhetsavsetning på porteføljenivå*.
- Finne (2014). *Utfordringer og gode grep i store IKT-investeringer i offentlig sektor*
- Innst. 450 S (2012–2013). *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2014–2023*.
- Jernbaneverket (2015). *Flerårige budsjetter – og skille på investeringer og drift*
- Jørgensen, Magne (2015). *Suksess og fiasko i offentlige IKT-prosjekter: En oppsummering av forskningsbasert kunnskap og evidensbaserte tiltak*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). *Staten skal lære av IKT-suksesser*
- Meld. St. 2 (2014–2015) *Revidert nasjonalbudsjett 2015*
- Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor. Reform av jernbanesektoren*
- Meld. St. 25 (2014–2015) *På rett vei. Reformen i veisektoren*
- NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*
- Rambøll (2014). *Kartlegging av finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller i ikt-utviklingsprosjekter*
- RIF (2013). *Bygging av E18 i Vestfold*.
- Samferdselsdepartementet (2012). *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*
- Statens vegvesen (2015). *Tilbakemelding på invitasjon til å presentere problemstillinger for utvalg som skal vurdere flerårige budsjetter*
- Vista Analyse (2012). *Finansiering, effektivitet og styring. Alternative finansierings- og organiseringsformer for transportinfrastruktur*.
- Vista Analyse (2015). *Offentlig privat samarbeid om finansiering av Ringeriksbanen – Muligheter og begrensninger*
- Welde m.fl. (2014). *Lav prising – store valg*.

Kapittel 8

Flerårig budsjettering

8.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere hensiktsmessigheten av flerårige budsjetter både på generell basis og for enkeltområder, jf. mandatets bokstav (a). Utvalget er også bedt om å vurdere spesifikt om flerårige budsjetter kan gi bedre gjennomføring av statlige investeringsprosjekter, jf. mandatets bokstav (d).

«Med utgangspunktet i dette settes det ned et utvalg som skal vurdere behovet for flerårige budsjetter på utvalgte områder og et tydeligere skille mellom investeringer og drift i budsjettet. Utvalgets tilrådninger skal gi et bedre beslutningsgrunnlag for statlige prioriteringer og fremme en effektiv bruk av offentlige midler.

Utvalget skal vurdere:

a) hensiktsmessigheten ved flerårige budsjetter og periodisering på generell basis. Utvalget skal så gå grundigere til verks for utvalgte sektorer hvor flerårige budsjetter og nye elementer av periodisering er særlig aktuelt. Dette skal skje innenfor rammen av statlige kontantbaserte budsjetter/regnskaper og reglene for årlige budsjettvedtak.

(...)

d) fremdriften i gjennomførte investeringsprosjekter i ulike sektorer. Utvalget bes kartlegge om ev. urasjonell fremdrift i investeringsprosjekter har sin årsak i manglende budsjettfullmakter, manglende oversikt over de totale budsjettmessige konsekvensene av besluttede tiltak eller andre forhold.

Dersom utvalget finner at fullmakter, informasjonsgrunnlag eller andre forhold ikke er tilstrekkelig ivare tatt, bes utvalget fremme forslag til mulige forbedringer innbefattet flerårige budsjetter. Ev. flerårige budsjetter skal belyses ut fra ulike dimensjoner som grad av binding over år, detaljeringsnivå og omfang. Eventuelle fordeler knyttet til økt forutsigbarhet bes vurdert opp mot ulempene med større bindinger i

statsbudsjettet og mindre rom for omprioriteringer i den årlige budsjettprosessen.»

Flerårige budsjetter kan utformes på mange ulike vis og med ulike siktemål. De fleste OECD-land har i dag en eller annen form for flerårig budsjett-rammeverk. Disse rammeverkene er som oftest utformet med sikte på å styrke kontrollen med den samlede utgiftsveksten og budsjettets balanse, men kan også gi økt forutsigbarhet på enkeltområder på kort sikt. Over tid vil god kontroll med budsjettets samlede ramme gi grunnlag for en forutsigbar og opprettholdbar finanspolitikk, også for budsjetttrammene på enkeltområder. En annen tilnærming vil være å ha flerårige budsjetttrammeverk for utvalgte enkeltområder, men ikke for den samlede utgiftssiden på statsbudsjettet. Det vil kunne gi forutsigbarhet for de enkeltområdene som omfattes, men også svakere kontroll med den samlede utgiftsveksten.

I avsnitt 8.2 beskrives ulike utforminger av flerårige budsjetter. I 8.3 gis en oversikt over hvordan dagens budsjettssystem er bygget opp. Først beskrives statsbudsjettets konstitusjonelle rolle, deretter beskrives hvordan dagens budsjettssystem bygger på ettårsprinsippet, men med noen unntak. Videre beskrives dagens rapportering til Stortinget om mellomlangtsiktige utsikter for offentlige finanser, bruken av flerårige planer for enkeltsektorer som samferdsel og forsvar, og hvordan valg av organisasjonsform kan påvirke virksomhetenes muligheter til flerårig budsjettering. I 8.4 beskrives utsiktene for statens finanser på mellomlang sikt. De samlede utgiftene på Regjeringen Solbergs budsjettforslag i Gul bok for 2016 er på 1 217 mrd. kroner utenom lånetransaksjoner og petroleumsvirksomhet. Mange av utgiftspostene er underlagt ulike bindinger og kan vanskelig endres mye fra år til år. Framover kan handlingsrommet i budsjettpolitikken vise seg å bli mindre enn det har vært i årene etter at handlingsregelen ble innført. Norge hadde langtidsbudsjettering i perioden 1970–85, og i 8.5 beskrives erfaringene med dette systemet. I 8.6 beskri-

ves andre lands erfaringer med flerårige budsjetter. OECD har anbefalt at Norge vurderer å innføre et flerårig rammeverk for statens utgifter. Denne anbefalingen omtales i avsnitt 8.7. I 8.8 og 8.9 gir utvalget sine oppsummerende vurderinger og konklusjoner. Disse bygger også på kap. 7, hvor gjennomføringen av statlige investeringsprosjekter er drøftet.

8.2 Hva menes med flerårig budsjettering?

Begrepet «flerårig budsjettering» kan omfatte ganske ulike budsjettprosedyrer. Noen sentrale dimensjoner er:

- *Ettårig eller flerårig budsjettperiode*: Flerårighet kan oppnås ved at budsjettperioden utvides til mer enn ett år. De ulike statlige virksomhetene får i så fall et budsjett som gjelder for flere kalenderår, og kan fritt disponere midlene innen denne perioden. Alternativt kan budsjettet fortsatt følge kalenderåret, mens Stortinget forelegges budsjettforslagene for flere år samtidig.
- *Tidshorisont*: Flerårige budsjetter må minst strekke seg to år fram i tid. De fleste land som har flerårige budsjetttrammeverk, opererer med en budsjetthorisont på 3–5 år.
- *Bindende eller indikative flerårige budsjetter*: Stortinget kan enten fatte flerårige bindende vedtak, eller få seg forelagt flerårige budsjetter av planleggingskarakter, mens selve budsjettvedtaket kun er bindende for første år.
- *Detaljerte eller aggregerte budsjetter*: Budsjettet kan være like detaljert for alle år, eller bare ha mer aggregert informasjon for senere år.
- *Hele eller bare deler av statsbudsjettet er flerårig*: For eksempel kan de flerårige budsjettene omfatte kun utgiftssiden, kun de delene av utgiftssiden som ikke er regelstyrt, eller kun enkeltsektorer.
- *Top-down eller bottom-up*: Flerårige budsjett kan enten starte fra et mål for utviklingen i budsjettunderskuddet eller i den samlede utgiftsveksten, eller bygges opp ut fra budsjetter for enkeltområder.

Det finnes eksempler på mange ulike former for flerårig budsjettering. I praksis har imidlertid de aller fleste OECD-landene i dag beveget seg mot en form for flerårige budsjetttrammeverk, jf. omtalen i 8.6. Disse har typisk ettårige budsjettvedtak, men parlamentet får seg forelagt budsjetttrammene for flere år samtidig. Budsjetttrammene for

senere år er i varierende grad bindende, men er vanligvis knyttet opp mot et ønske om å styre den finansielle sparingen eller den samlede utgiftsveksten 3–5 år fram i tid. Det er derfor en tendens til at slike rammeverk omfatter hele eller store deler av budsjettet, og ikke bare enkeltområder.

Utvalget er bedt om å vurdere «hensiktsmessigheten ved flerårige budsjetter (...) på generell basis» og «gå grundigere til verks for utvalgte sektorer hvor flerårige budsjetter (...) er særlig aktuelt». Mandatet presiserer imidlertid ikke hvilken form slike flerårige budsjetter skal ha. Utvalget har valgt å konsentrere seg om to ulike alternativer: Det første alternativet er bindende vedtak om bevilgningene til utvalgte områder flere år fram i tid. En slik modell kunne for eksempel innebære at samferdselsbevilgningene ble vedtatt utenfor den ordinære budsjettprosessen, i forbindelse med behandlingen av Nasjonal Transportplan hvert fjerde år. Det andre alternativet er flerårige budsjetttrammeverk som dekker hele utgiftssiden på budsjettet, slik OECD har anbefalt (se Verdensbanken (2013) for en bred gjennomgang av bruk av flerårige budsjetttrammeverk). Utgiftsveksten ville i så fall kunne knyttes eksplisitt til det finanspolitiske rammeverket, slik at den var konsistent med en bestemt bane for bruken av oljepenger og en bestemt utvikling for skattenivået i årene framover. Disse to alternativene vil ha svært ulike egenskaper, og må vurderes ut fra de ulike hensynene som skal ivaretas når budsjettet utformes.

8.3 Dagens budsjettssystem

8.3.1 Statsbudsjettets konstitusjonelle forankring

Statsbudsjettet og statsregnskapet er forankret i Grunnlovens § 75. Her presiseres det at Stortinget både skal pålegge skatter og bevilge de penge summer som er nødvendige for å dekke statens utgifter. Dette innebærer at enhver utbetaling av statens midler, samt innkreving av skatter og avgifter, må ha hjemmel i et vedtak fattet av Stortinget.

Statsbudsjettet er derfor et vedtaksdokument. Utgiftssiden av statsbudsjettet vedtas som plenarvedtak, og ikke i lovs form, slik det gjøres i mange land. Bevilgningsvedtakene som legges fram i Gul bok er bindende for regjeringen og departementene ved gjennomføringen av statsbudsjettet. Både i Gul bok og i de enkelte departementenes budsjettproposisjoner beskrives hvordan bevilgningene skal nyttes og hvilke resultater regjerin-

Boks 8.1 Begrepet «statsbudsjett»

I tråd med Grunnlovens § 75 skal Stortinget pålegge skatter og bevilge de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter. Formelt sett refererer begrepet «statsbudsjett» til de endelige vedtakene i Stortinget før budsjettåret starter. I dagligtale kan begrepet både referere til forslaget Regjeringen legger fram for Stortinget når det trer sammen hver høst, eller til de vedtakene Stortinget fatter innen budsjettåret starter. De endelige vedtakene til Stortinget omtales gjerne som «saldert budsjett». I løpet av budsjettåret revideres vedtakene ut fra behovet for tilleggsbevilgninger. To ganger i budsjettåret framlegger regjeringen en oppsummering av budsjettets stilling, i revidert budsjett i mai og i nysaldert budsjett mot slutten av budsjettåret. I nysaldert avstemmes budsjettet formelt ut fra alle tilleggsbevilgninger som er gitt i løpet av året.

Når Regjeringen legger fram sitt budsjettforslag for Stortinget om høsten, skjer det i form av flere dokumenter. Selve budsjettproposisjonen, Prop. 1 S omtales ofte som Gul bok. De ulike fagdepartementenes budsjettproposisjoner er formelt sett vedlegg til denne, og bevilgningsvedtakene i Gul bok er de som er bindende. Skatteproposisjonen, Prop. 1 LS inneholder forslag til skattevedtak og endringer i skattelovene.

Sammen med proposisjonene legger Regjeringen fram Nasjonalbudsjettet, Meld. St. 1. Her gir Regjeringen en samlet framstilling av den økonomiske politikken, herunder innretningen av finanspolitikken. Perspektivmeldingene som har vært lagt fram med fire-års intervaller, inneholder langsiktige framskrivinger av offentlige finanser. Perspektivmeldingene er stortingsmeldinger, og legges fram bl.a. for å gi et bakteppe for de årlige budsjettdrøftingene.

I de ulike dokumentene inngår både forslag til vedtak om statens inntekter og utgifter, og prognoser for ulike størrelser. Forslagene til vedtak bygger i varierende grad på prognoser. For eksempel gjelder dette overslagsbevilgninger, som er bevilgninger der utgiftsbehovet følger av regelverk fastsatt av Stortinget, jf. avsnitt 8.4.1.

I dette kapitlet vil begrepet «statsbudsjett» som regel henviser til budsjettet som er vedtatt av Stortinget, men noen ganger kan det henviser til Gul bok eller til hele samlingen av budsjett-dokumenter lagt fram for Stortinget. Det vil i så fall framgå av sammenhengen. For en nærmere beskrivelse av hvordan budsjett-dokumentene inngår i det samlede styringssystemet for staten henvises til kapittel 3.

gen vil oppnå. Dette kan betraktes som forutsetninger som Stortinget legger til grunn for sitt budsjettvedtak. Stortinget stiller slik sett gjennom budsjettvedtaket også spesifikke krav til budsjettgjennomføringen med hensyn til resultater, aktivitetsnivå, servicegrad og kvalitetsnivå på vedtatte tiltak og ytelser.

Andreassen-utvalget ba i 2002 Lovavdelingen i Justisdepartementet vurdere om, og eventuelt i hvilken utstrekning, Grunnloven legger begrensninger på Stortingets adgang til flerårig budsjettering. Av § 75 framgår at vedtak om skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder kun kan gjøres for ett år av gangen. Grunnloven har ingen tilsvarende begrensning på Stortingets myndighet til å bevilge pengesummer eller oppta statslån. I sin vurdering skrev Lovavdelingen at «det ikke er noe til hinder for å treffe vedtak som bare er ment som en politisk forpliktelse for kommende storting». Spørsmålet er om det er konstitusjonell adgang også til å treffe vedtak som har rettslige virkninger også under senere storting. I så fall vil dette

innebære at regjeringen kan disponere midler i henhold til vedtaket, selv om det sittende storting ikke har gjort vedtak om noen slik bevilgning – så lenge Stortinget ikke har truffet vedtak som endrer det tidligere bevilgningsvedtaket. Etter Lovavdelingens vurdering har Stortinget adgang til å vedta flerårige budsjetttrammer for offentlige virksomheter eller prosjekter, så vel som flerårige budsjettvedtak generelt på kapittel- og postnivå.

8.3.2 Ettårsprinsippet og unntak fra ettårsprinsippet

Statens budsjettssystem bygger på ettårsprinsippet, som innebærer at Stortinget fatter bevilgningsvedtak som gjelder for ett kalenderår. Det er imidlertid gitt flere unntak fra dette generelle prinsippet, for å gi statlige virksomheter tilstrekkelig fleksibilitet. Nedenfor gis en oversikt over disse unntakene:

Overføring av ubrukte bevilgninger. Bevilgningsreglementet § 5 gir adgang til å overføre inn-

til 5 pst. av ubrukte driftsbevilgninger til neste budsjettermin. Dersom stikkordet «kan overføres» knyttes til bevilgningen, gir samme paragraf fullmakt til å overføre ubrukte midler til de to påfølgende budsjetterminene. Statsregnskapet for 2014 viser at det til sammen ble overført 14,2 mrd. kroner fra 2013-budsjettet til 2014-budsjettet, og at det ble overført 12,4 mrd. kroner fra 2014-budsjettet til 2015-budsjettet.

Fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjetterminer. Stortinget kan gi forvaltningen fullmakt til å pådra staten forpliktelser utover budsjetterminen, jf. bevilgningsreglementet § 6. Slike fullmakter gis i form av såkalte romertallsvedtak i tilknytning til det ordinære bevilgningsvedtaket. Det eksisterer flere typer av slike fullmakter, men de vanligste er:

- *Bestillingsfullmakter*, som gir fullmakt til å kjøpe varer der disse har en så lang leveringstid at bestilling og betaling må falle i forskjellige terminer.
- *Tilsagnsfullmakter*, som gir fullmakt til å forplikte staten til å gi lån eller tilskudd til kommuner eller private i en framtidig budsjettermin.
- *Fullmakt til å inngå byggekontrakter mv.*, som gir fullmakt til «å slutte de nødvendige kontrakter utover gitt bevilgning innenfor rammen av det oppgitte kostnadsoverslag». Slike fullmakter brukes typisk i forbindelse med bygge- og anleggsarbeider for å inngå avtaler om leveranse av utstyr, materiell og tjenester som først skal dekkes i framtidige budsjettår.
- *Garantifullmakter*, som gir fullmakt til å utstede garantier som kan påføre staten tap i framtidige budsjetterminer.

Disse fullmaktene har noe ulik betydning. Garantifullmaktene innebærer en risiko for at staten får en utgift dersom en bestemt hendelse inntreffer. For flere av disse ordningene skal kostnadene som følger av garantien kunne dekkes ved innbetalte premier. Ved utgangen av 2014 hadde staten gitt garantier for til sammen 178,1 mrd. kroner. Garantiutbetalingene gjennom 2014 utgjorde imidlertid bare 98 mill. kroner. En stor del av garantiene er gitt gjennom GIEK (Garantiinstituttet for Eksportkreditt), som har til formål å fremme norsk eksport og investeringer i utlandet. I 2014 var det gitt garantier for 129,1 mrd. kroner under GIEK. Andre store garantier gjelder ulike multilaterale finansinstitusjoner, som Den internasjonale bank for gjenreise og utvikling (Verdensbanken) og Den nordiske investeringsbank.

Bestillingsfullmakter, tilsagnsfullmakter og fullmakter til å inngå byggekontrakter innebærer

at staten med stor sikkerhet vil få en utgift i et senere budsjettår. Disse fullmaktene sorterer under de ulike departementene. I Gul bok for 2016 ble det foreslått bestillings- og tilsagnsfullmakter på til sammen 74,4 mrd. kroner.

Også fullmakter til å inngå byggekontrakter mv. og øvrige fullmakter kan ha et betydelig omfang. Blant annet er det i Gul bok for 2016 foreslått at Samferdselsdepartementet får nye fullmakter til å inngå forpliktelser på utbyggingsprosjekter under Statens vegvesen for til sammen 16,9 mrd. kroner. Disse kommer i tillegg til fullmakter gitt i tidligere år, slik at samlede fullmakter ved inngangen til 2017 anslås til 33,3 mrd. kroner. Det foreslås i tillegg en egen fullmakt på til sammen 20 mrd. kroner for forpliktelser til det nye veiselskapet, begrenset til 5 mrd. kroner i ett enkelt år. Til sammenlikning er forslaget for samlede investeringsbevilgninger under Statens vegvesen og Jernbaneverket i 2016 på 26,0 mrd. kroner. Dette innebærer reelle bindinger på bevilgningsnivået til samferdselsinvesteringer de nærmeste årene, jf. omtalen i avsnitt 8.4.3.

Gul bok inneholder en oversikt over bestillingsfullmakter og tilsagnsfullmakter, og over garantifullmakter. Det gis ingen samlet framstilling av de øvrige fullmaktene i statsbudsjettet eller i statsregnskapet, og dermed heller ikke av summen av fullmakter.

Adgang til forskuttering av framtidig bevilgning for investeringer. I henhold til bevilgningsreglementet § 11, fjerde ledd, har forvaltningen fullmakt til å overskride driftsbevilgninger med inntil 5 pst. til investeringsformål, mot tilsvarende innsparing i de tre etterfølgende budsjetterminene. Bevilgningsreglementet har hatt bestemmelse om slik forskuttering mot innsparing siden 1991. Som følge av at ordningen var lite brukt, ble bestemmelsen i 2002 utvidet fra ett til tre års innsparing. Tross dette er ordningen i dag omtrent ubenyttet. Ved inngangen til 2015 er det kun benyttet slik forskuttering for rundt 1 mill. kroner. Utvalgets vurdering av ordningen er omtalt i avsnitt 6.6.4.

8.3.3 Flerårige sektorplaner

På ulike områder legges det fram stortingsmeldinger med mellomlangsigtede planer for bestemte sektorer. Her beskrives ofte ambisjoner om økte bevilgninger i årene framover, samtidig som det tas et generelt forbehold om den aktuelle budsjettmessige situasjon. Meldingene legges fram med ulike mellomrom og har ulik planhorisont. De er ikke samordnet med budsjettetsyklusen, eller i forhold til valgår.

Regjeringen utarbeider ikke en samlet framstilling av de flerårige planene i alle sektorer med anslag for mulige samlede kostnader. Det foreligger dermed ikke noen oversikt som kan si om politikken i sum på de ulike områdene lar seg gjennomføre innenfor en gitt utgiftsramme.

I *samferdselssektoren* legges Nasjonal transportplan fram i form av en melding hvert fjerde år. Nasjonal transportplan ble for første gang utarbeidet for perioden 2002–2011 og erstattet tidligere sektorvise planer. Planperioden har vært ti år, med hovedvekt på første fireårsperiode. Planen rulleres hvert fjerde år i form av en ny stortingsmelding, mens oppfølging skal skje gjennom de årlige budsjettproposisjonene. Nasjonal transportplan blir lagt fram for Stortinget på våren i år med stortingsvalg. Siste melding gjelder perioden 2014–2023 (Meld. St. 26 (2012–2013)).

Regjeringen har nylig lagt fram sin første *langtidsplan for forskning og høyere utdanning* (Meld. St. 7 (2014–2015)). Planen har tiårige mål og prioriteringer, herunder et mål om at bevilgningene til forskning og utvikling (FoU) skal økes til 1 pst. av BNP innen 2019/2020. Grunnet lavere BNP-vekst enn ventet, samt en stor satsing på forskning i 2016-budsjettet, er dette målet nådd allerede i budsjettforslaget for 2016. Langtidsplanen har også konkrete opptrappingsplaner for å styrke noen av de viktigste innsatsfaktorene i systemet for forskning og høyere utdanning. Regjeringen tar sikte på å rullere langtidsplanen hvert fjerde år.

I *helse- og omsorgssektoren* er det ikke tilsvarende sektorovergripende planer med langsiktige budsjettmessige bindinger. Det er imidlertid innført ordninger og enkelttiltak som innebærer flerårige budsjettbindinger i spesifikke områder av sektoren. Dette gjelder blant annet en opptrappingsplan for rusfeltet og investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser. Opptrappingsplanen for rus tallfester en målsetting om økte bevilgninger i perioden 2016–2020. Videre gis det rente- og avdragskompensasjon for omsorgsbolig- og sykehjemsprosjekter som fikk oppstartstilskudd under handlingsplanen for eldreomsorgen 1998–2003 og opptrappingsplanen for psykisk helse 1999–2004.

I *forsvarssektoren* har en valgt å fremme langtidsplanen for Stortinget som en proposisjon. Den siste langtidsplanen ble lagt fram for Stortinget i 2011 (Prop. 73 S (2011–2012) «Et forsvar for vår tid»), og neste langtidsplan (perioden 2017–2020) skal legges fram våren 2016. Langtidsplanene i forsvarssektoren beskriver Forsvarets ambisjonsnivå og setter overordnede økonomiske planrammer for den fireårsperioden langtidsplanen gjel-

der. I langtidsplanen inviteres Stortinget til å fatte vedtak om Forsvarets styrkestruktur i perioden, samt andre større strukturendringer. Stortinget beslutter imidlertid ikke formelt den økonomiske planrammen for perioden. Regjeringen og Stortinget tar stilling til oppfølging av de økonomiske planforutsetningene i forbindelse med de årlige budsjettframleggene. Målsetningene og de overordnede økonomiske planrammene som legges til grunn i langtidsplanen for Forsvaret, har for forrige og inneværende periode i all hovedsak blitt fulgt opp.

8.3.4 Virksomhetenes budsjetter

Valg av organisasjonsform påvirker muligheten til å budsjettere lengre fram i tid¹. Statlig aktivitet som organiseres som for eksempel statsforetak og særlovsforetak får ikke sine budsjetter fastsatt av Stortinget – men kan påvirkes av endringer i rammebetingelser som følge av vedtak i Stortinget. Slike vedtak kan for eksempel gjelde regulering av markeder, offentlige kjøp av tjenester, eller andre vedtak som påvirker etterspørsel etter varer og tjenester virksomhetene leverer.

Statlige forvaltningsorgan

Statsforvaltningen består bl.a. av departementer, direktorater, tilsyn og etater. Disse virksomhetene får utgifter dekket gjennom bevilgning over statsbudsjettet, enten fullt ut, eller nettobudsjettert slik at de selv kan disponere over egne inntekter. Selv om statsbudsjettet bygger på ettårsprinsippet, er statlige virksomheter gjennom økonomistyringsregelverket pålagt også å legge fram flerårige planer, som kan omfatte budsjetter for framtidige år. Disse vil imidlertid alltid bygge på mer eller mindre usikre antakelser om framtidige inntekter, herunder framtidige bevilgningsvedtak i Stortinget. Utgangspunktet for regjeringens budsjettforberedelser er imidlertid konsekvensjusterte utgifter: Disse bygger på at ordninger som Stortinget allerede har vedtatt videreføres, og innebærer i praksis at virksomhetenes driftsutgifter videreføres på uendret nivå i faste kroner. I løpet av budsjettprosessen kan dette nivået heves eller senkes, avhengig av regjeringens prioriteringer, men det konsekvensjusterte utgangspunktet gir virksomhetene grunnlag for å planlegge ut over budsjettåret.

De regionale helseforetakene ble opprettet etter at staten tok over ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene 1. januar 2002.

¹ En oversikt over organisasjonsformer er gitt i kapittel 3.3.

Selv om de er egne foretak, ligger finansieringsformen nærmere forvaltningsorganene enn statsforetakene. De er underlagt politiske føringer og rammebetingelser som i stor grad blir gitt gjennom myndighetsvedtak, dvs. lover, forskrifter og andre overordnede politiske vedtak, herunder budsjettvedtak. Finansieringen av de regionale helseforetakene er i hovedsak todelt: en basisbevilgning og en aktivitetsbasert finansiering, begge over statsbudsjettet.

Regjeringen Solberg innførte i 2015 en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform, som innebærer at driftsbevilgningene til statlige virksomheter skulle reduseres med 0,5 pst. hvert år. (Satsen ble øket til 0,6 pst. i forhandlingene om 2015-budsjettet i Stortinget.) Regjeringen forutsetter at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive, og deler av effektiviseringsgevinsten tas ut i form av lavere driftsbevilgninger. Ordningen gjelder alle statlige virksomheter som mottar driftsbevilgninger fra statsbudsjettet. Nettobudsjetterte virksomheter som universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner er inkludert. I tillegg er spesialisthelsetjenestene med i ordningen. Driftsresultatene i statlig forretningsdrift holdes imidlertid utenfor. Ordningen innebærer at utgangspunktet for budsjettarbeidet for virksomhetene som omfattes, er fjorårets budsjett som konsekvensjusteres, minus 0,5 pst. Dermed stilles virksomhetene overfor forventninger til effektiviseringsarbeid ut over budsjettåret.

Heleide aksjeselskap/statsforetak

Staten eier en rekke selskaper som er egne rettssubjekter. Dette dreier seg om ulike særlovsselskap, statsforetak, samt hel- og deleide aksjeselskap. Disse selskapenes inntekter og utgifter inngår ikke direkte på statsbudsjettet, men de kan få tilskudd fra staten. (Unntaket er de regionale helseforetakene, jf. omtalen over.) I tillegg vil mange av selskapene selge varer og tjenester, som gir en egen inntektsstrøm. Selskapenes budsjett- og planleggingssystemer er ikke direkte regulert av staten, men god virksomhetsstyring vil vanligvis tilsi at de utarbeider flerårige planer og budsjetter. Slike flerårige planer må bygge dels på antakelser om nivået på tilskudd fra det offentlige, dels om antagelser om inntekter fra salg av varer og tjenester – enten til husholdninger og bedrifter eller til staten.

For mange av selskapene vil inntektene fra salg av varer og tjenester påvirkes av vedtak på Stortinget, for eksempel dersom selskapets priser eller produksjonsvolumer er regulert. Et felles

trekk for de fleste virksomhetene som er organisert som selskaper, er imidlertid at de *har* tilgang på en inntektsstrøm direkte fra sluttbrukere. Dermed underlegges selskapene i større grad en markeds mekanisme som gir signaler om verdien av produksjonen. Det gjør det lettere å holde denne virksomheten utenfor statsbudsjettet, siden den ikke fullt ut skal finansieres med skatter. Det innebærer samtidig at virksomhetens budsjett ikke trenger å følge verken ettårsprinsippet eller konstantprinsippet for statsbudsjettet.

Nye initiativer: Veiselskap og jernbanereform

Regjeringen Solberg har lagt fram flere reformer på samferdselsområdet, og er i ferd med å opprette et nytt statlig aksjeselskap og ett nytt statsforetak. I Meld. St. 25 (2014–2015) *På rett vei – Reformen i veisektoren* varslet Regjeringen opprettelsen av et veiselskap som skal ha ansvar for å bygge ut, drifte og vedlikeholde flere riksvegstrekninger. Det er i Prop. 1 S (2015–2016) foreslått 1 mrd. kroner i tilskudd til utbyggingsselskapet for vei, samt en bevilgning på 300 mill. kroner i driftskreditt. I Prop. 1 S (2015–2016) for Samferdselsdepartementet varsles samtidig en lineær opptrapping til et årlig driftstilskudd på 5 mrd. kroner i 2018. I Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor – Reform av jernbanesektoren* ble det varslet et jernbaneselskap som skal eie, forvalte, drifte, vedlikeholde og fornye jernbaneinfrastrukturen.

For begge disse selskapene har regjeringen framhevet at langsiktig og stabil økonomisk forutsigbarhet i form av langsiktige avtaler er avgjørende for at selskapene skal kunne gjennomføre oppgavene sine effektivt. Finansieringen av disse selskapene skal i hovedsak skje over statsbudsjettet, slik at disse selskapene fortsatt vil likne mer på statsforvaltningen enn på de statsforetakene som har egne inntekter fra salg av varer og tjenester. Opprettelsen av de to selskapene, samt bruk av offentlig-privat samarbeid (OPS), er nærmere omtalt i avsnitt 7.7.

8.4 Utsikter for statens finanser i årene etter budsjettåret

8.4.1 Eksisterende bindinger i statsbudsjettet

Selv om statsbudsjettet bygger på ettårsprinsippet, er budsjettets utgiftsside også i framtidige år bundet opp gjennom ulike mekanismer. De viktigste bindingene er knyttet til at en rekke utgifter er regelstyrte, og skal betales ut uavhengig av Stor-

Tabell 8.1 Statsbudsjettets utgifter i 2016 utenom overføringer til SPU og petroleumsrelaterte utgifter. Mrd. kroner og prosent av samlede utgifter

Statsbudsjettets utgifter (utenom petroleum)		Mrd. kr.	Pst.
Sum folketrygden		439,5	36
Alderspensjon	202,5		–
Sykepenger	40,8		–
Øvrige sosiale formål	129,7		–
Helsetjenester	30		–
Foreldrepenger	20,3		–
Arbeidsliv	16,2		–
Rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner		156,9	13
Regionale helseforetak		140,5	12
Transport og kommunikasjon		59,6	5
Forsvaret		49,1	4
Høyere utdanning og fagskoler		34,6	3
Offisiell utviklingshjelp		32,4	3
Barnetrygd og kontantstøtte		16,7	1
Politi og påtalemyndighet		16,4	1
Jordbruksavtalen		14,4	1
Renter på statsgjeld		10,7	1
Andre utgifter		245,8	20
Til sammen		1216,6	100

Kilde: Gul bok 2016.

tingets budsjettvedtak. Disse postene er gjenstand for såkalte overslagsbevilgninger, som innebærer at Stortingets vedtak er en prognose for utbetalinger i budsjettåret. En stor del av overslagsbevilgningene gjelder Folketrygden. Andre store ordninger hvor utbetalingene i hovedsak følger av regelverket, er bevilgningene til innsatsstyrt finansiering av helseforetak, barnetrygd, utdanningsstøtte gjennom Statens lånekasse for utdanning og pensjonsutbetalinger fra Statens pensjonskasse. Videre ligger det bindinger i statsbudsjettet knyttet til ulike fullmakter, jf. over.

En rekke andre utgiftsposter er også underlagt sterke bindinger, selv om de ikke er regelstyrte. Det gjelder bl.a. statens lønnsutgifter. I 2014 utgjorde lønnsutgiftene til sammen knapt 110 mrd. kroner, eller vel 10 pst. av samlede utgifter på statsbudsjettet. Lønnsnivået i offentlig sektor følger over tid lønnsnivået i konkurranseutsatte næringer, som bestemmes av produktivitetsutviklingen og eventuelle bytteforholdsgevinster i disse næringene. Det er vanskelig å se for seg at staten kan dempe den statlige lønnsveksten av hensyn til budsjettet. Dersom Stortinget skulle ønske å redusere lønnskostnadene på statsbudsjettet, ville det

derfor være nødvendig å redusere antall ansatte, noe som er vanskelig å gjøre på kort sikt.

De samlede utgiftene på Regjeringen Solbergs budsjettforslag for 2016 i Gul bok er på 1 217 mrd. kroner utenom lånetransaksjoner og petroleumsvirksomhet. Som det framgår av tabell 8.1 utgjør utgiftene under Folketrygden mer enn en tredjedel av dette. Disse utgiftene er i hovedsak knyttet til regelstyrte ordninger som pensjon, sykepenger mv. Overføringen til kommuner og fylkeskommuner utgjorde 157 mrd. kroner eller knapt 13 pst. I 2015 står kommunene og fylkeskommunene for vel halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen. Skole- og omsorgssektorene er de klart største tjenesteområdene, men kommunesektoren tilbyr også bl.a. barnehagetjenester, helsetjenester, sosiale tjenester og tekniske tjenester. I tillegg har særlig fylkeskommunene ansvar innenfor samferdsel. Overføringer til de regionale helseforetakene utgjorde 141 mrd. kroner, eller knapt 12 pst. av de samlede utgiftene. Deler av denne overføringen gjelder innsatsstyrt finansiering, som er en overslagsbevilgning.

Samlet sett utgjorde overlagsbevilgninger noe under halvparten av utgiftene på statsbudsjettet

Tabell 8.2 Overslagsbevilgninger som andel av samlede bevilgninger 2014. Mrd. kroner og pst.

	Bevilgninger utenom overføringer til SPU og petroleumsrelaterte utgifter	Bevilgninger med stikkord «Overslagsbevilgning»	Andel med stikkord «Overslagsbevilgning» (pst.)	
Driftsutgifter (01–29)	174	18	10,1	Gjelder for det meste pensjoner under SPK
Investeringer (30–49)	53	–	–	
Overføringer (50–89)	989	526	52,1	Gjelder for en stor del folketrygden
Sum utgifter post 01–89	1 217	543	44,7	

Kilde: Gul bok 2016.

utenom overføringer til SPU og petroleumsrelaterte utgifter, jf. tabell 8.2. Dette er utgifter som krever endringer i regelverk for å kunne påvirkes, og det er ikke tradisjon for å gjøre større endringer i disse som del av den årlige budsjettprosessen. Bindingene knyttet til regelstyrte ordninger på 2016-budsjettet er altså over sju ganger så store som de bindingene som følger av gitte bestillings- og tilsagnsfullmakter og nær fem ganger så store som statens samlede lønnsutgifter. Likevel kan bruken av fullmakter gi betydelige bindinger innenfor enkelte utgiftsområder – jf. størrelsen på de samlede fullmaktene gitt til Samferdselsdepartementet.

8.4.2 Rapportering til Stortinget om flerårige konsekvenser i Gul bok

Ettårsprinsippet er ikke til hinder for at det kan utarbeides flerårige budsjetter av ren plankarakter. Siden 2005 har Gul bok inneholdt en omtale av flerårige budsjettkonsekvenser. Denne omtalen ble tatt inn som en del av oppfølgingen av Andressen-utvalget, som bl.a. hadde anbefalt at «flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres gjennom flerårige, helhetlige budsjettframskrivninger på detaljert nivå». Hensikten med framskrivingene er å legge til rette for en realistisk prioritering i tråd med politiske målsettinger og økonomiske utsikter. Sammen med forventet utvikling i skatte- og avgiftsinntektene og avkastningen fra Statens pensjonsfond utland, er disse framskrivingene ment å gi grunnlag for å vurdere handlingsrommet i budsjettpolitikken de nærmeste årene.

De flerårige budsjettframskrivingene skal være helhetlige, i den forstand at utgifts- og inntektsutviklingen vurderes for alle poster i statsbudsjettet for de tre årene som følger etter bud-

sjettåret. Følgende prinsipper ligger til grunn for framskrivingene:

- Utgifter til regelstyrte ordninger framskrives i tråd med regelverket, inkludert forslag til regelverksendringer i det aktuelle budsjettet.
- Utgifter til store, enkeltstående investeringer framskrives i tråd med framdriftsplanen.
- På områder der enkeltinvesteringer inngår i en større investeringsramme, videreføres rammen uendret.
- Det korrigeres for engangsutgifter og -inntekter i forslaget for neste år.
- Tiltak som settes i gang i løpet av budsjettåret, framskrives med helårsvirkningen.
- Øvrige utgifter og inntekter videreføres i hovedsak uendret.

I Gul bok for 2016 ble framskrivingene presentert slik:

«Tabellene 5.1 til 5.3 oppsummerer framskrivingene av utgiftene. Tabellene viser konsekvensene for 2017, 2018, 2019 av Regjeringens forslag til budsjett for 2016.

Tabell 5.1 Flerårige budsjettkonsekvenser, endringer i forhold til Gul bok 2016, utgifter¹

	Mill. 2016-kroner		
	2017	2018	2019
Utgiftsøkninger utenom folketrygden	407	-3 697	-4 953
Utgiftsøkninger i folketrygden	11 973	22 162	31 856
Utgiftsøkninger totalt	12 380	18 465	26 904

¹ Dagpenger, petroleumsvirksomhet, renter og låne-transaksjoner er holdt utenom.

Kilde: Finansdepartementet

Samlet øker utgiftene kraftig de nærmeste årene. I 2019 vil utgiftene være 27 mrd. kroner høyere enn i 2016. Det er utgiftene under folketrygden som bidrar mest til de økte utgiftene, med en vekst på knapt 11 mrd. kroner i året. Innenfor folketrygdens ordninger er det særlig utgiftene til alderspensjon som øker mye, og står for om lag 2/3 av utgiftsveksten i folketrygden fram til 2019. Forslaget om å øke grunnpensjonen for gifte og samboende pensjonister bidrar til en økning fra 2016 til 2017 på 1,8 mrd. kroner. Det er også lagt til grunn en betydelig vekst i utgiftene til legemidler, uføretrygd, sykepenger (som følge av forventet sysselsettingsvekst) og foreldrepenger.

En utfasing av tiltakspakken trekker utgiftene ned i perioden 2017–2019. Utenom folketrygden og tiltakspakken forventes en klar økning i utgiftene i 2017, litt økte utgifter i 2018 og litt lavere utgifter i 2019, sammenlignet med budsjettforslaget for 2016. Veksten skyldes i hovedsak videreføring av investeringsprosjekter og en kraftig økning av utgiftene til ressurskrevende tjenester i kommunene. Samtidig går utgiftene til de eksisterende EØS-finansieringsordningene betydelig ned. Siden en ny avtale formelt ikke er inngått ennå, er disse utgiftene holdt utenom tallene.

Tabell 5.2 Flerårige budsjettkonsekvenser fordelt på drift, investeringer og overføringer 2017–2019¹. Endringer i forhold til Gul bok 2016

	Mill. 2016-kroner		
	2017	2018	2019
Driftsutgifter	-1 633	-2 285	-2 567
Nybygg, anlegg	2 938	-700	-3 539
Overføringer til andre, mv.	11 075	21 450	33 009
Sum	12 380	18 465	26 904

¹ Dagpenger, petroleumsvirksomhet, renter og lånetransaksjoner er holdt utenom.

Kilde: Finansdepartementet

I tabell 5.2 er framskrivningene fordelt på drift, investeringer (nybygg, anlegg) og overføringer til andre. I budsjettframskrivningene reduseres driftsutgiftene med 1,6 mrd. kroner i 2017, og går ytterligere ned i perioden. En rekke driftsutgifter i tiltakspakken bidrar til å trekke utgiftene ned. I motsatt retning trekker økt tilskudd til Statens pensjonskasse. Driftsutgif-

tene til Skatteetaten øker som følge av overføringen av skatteoppkreverfunksjonen, men samlet sett innebærer overføringen en betydelig innsparing. Avtalen om å ta imot flere flyktninger innebærer økte utgifter til blant annet drift av mottak. I motsatt retning trekker reduserte utgifter til Nødnett og ulike IKT-tiltak etter hvert som prosjektene ferdigstilles.

Selv om en rekke investeringer fases ut i tiltakspakken, går utgiftene til investeringer betydelig opp i 2017. Dette skyldes særlig økte utgifter til anskaffelse av nye redningshelikoptre og kampfly, men også videreføring av byggeprosjekter under Statsbygg og nytt forskningsfartøy. Investeringene faller fram til 2019, når prosjektene ferdigstilles. Utgiftsveksten under overføringer til andre skyldes i all hovedsak veksten i folketrygdens utgifter.»

De flerårige framskrivningene i Gul bok gir imidlertid ikke et forventningsrett anslag for budsjettutviklingen. Dette skyldes flere forhold. Blant annet justeres ikke utgiftene til ordninger som ikke er regelstyrte, for demografiske endringer. Det forutsettes dermed implisitt at aldringen av befolkningen vil gi økte utgifter til pensjoner, men ikke til pleie- og omsorgstjenester i kommunene. Videre er ikke politiske målsettinger som er kommet til uttrykk i for eksempel intensjonserklæringer, stortingsmeldinger, flertallsmerknader i Stortinget mv., men som ikke er innarbeidet i Regjeringens budsjettforslag, tatt med. Noen av disse målsettingene innebærer konkrete behov for framtidig utgiftsvekst, jf. omtalen av flerårige sektorplaner i avsnitt 8.3.3. I den tekstlige omtalen av framskrivningene redegjøres det for at utgiftsøkninger knyttet til demografi ikke er tatt med, og det gis et grovt anslag på utgiftsveksten som vil følge ved videreføring av dagens standard og dekningsgrad.

Videre beskriver de flerårige framskrivningene ikke en forventet bane for det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet som handlingsregelen er knyttet til. Det vises til at veksten i forventet fondsavkastning anslås «til i underkant av 8 mrd. 2016-kroner» de nærmeste årene, men det sies ikke noe om hvor hurtig oljepengebruken skal trappes opp. Det legges også fram et anslag for veksten i strukturelle skatteinntekter «de nærmeste årene». Til sammen gir disse størrelsene en indikasjon på hvor stort handlingsrommet i finanspolitikken vil være de første årene etter budsjettåret. Det faktiske handlingsrommet avgjøres imidlertid av hvor mye penger som hentes ut fra fondet.

De flerårige budsjettkonsekvensene er ikke gjenstand for et eget vedtak i Stortinget, men tas til orientering i Finanskomitéens innstilling.

8.4.3 Beskrivelse av bindinger i Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon

Som beskrevet i avsnitt 8.3.2, er det gitt store fullmakter på samferdselsområdet. Det dreier seg særlig om fullmakter til å inngå kontrakter for større vegutbygginger, som vanligvis er prosjekter som løper over flere år. Framdriften på prosjektene besluttes i stor grad av departementet ut fra hensynet til en mest mulig rasjonell gjennomføring. Ut fra prosjektplanene er det mulig å gi et anslag for hvor store årlige bevilgninger som er nødvendige for å følge opp de gitte fullmaktene. Samferdselsdepartementet presenterer slike anslag i sin budsjettproposisjon:

«Pr. 1. januar 2016 vil bindingene knyttet til å fullføre igangsatte prosjekter utgjøre om lag 61,4 mrd. kr. Om lag 40,2 mrd. kr skal dekkes med statlige midler. Med budsjettforslaget for 2016 vil bindingene pr. 31. desember 2016

utgjøre om lag 43,1 mrd. kr, hvorav om lag 30,5 mrd. kr skal dekkes med statlige midler. Dette omfatter også nye bompengeprojekter som er lagt fram, men som ennå ikke er vedtatt av Stortinget. Inkl. refusjonsavtaler som ventes inngått før 2016, vil de totale statlige bindingene utgjøre om lag 33,3 mrd. kr. I tillegg kommer statens forpliktelser knyttet til oppfølging av vedtatte bompengepakker og OPS-prosjekter.

Tabell 5.5 viser statlige bindinger på investeringspostene ved inngangen til 2016, budsjettforslag for 2016, bindinger ved inngangen til 2017, behov/bindinger i 2017 og 2018 og bindinger etter 2018.»

Framstillingen viser at i budsjettforslaget for 2016 foreslås det å bevilge 16,9 mrd. kroner over statsbudsjettet til riksveginvesteringer under Statens vegvesen. De prosjektene som allerede er vedtatt av Stortinget, eller som foreslås vedtatt i forbindelse med 2016-budsjettet, innebærer et behov for å bevilge 16,4 mrd. 2016-kroner i 2017, og 12,6 mrd. 2016-kroner i 2018. I anslaget for behov i 2017 og 2018 er det ikke tatt høyde for eventuelle nye store prosjekter. Videre er ikke den varslede opptrappingen av tilskudd til det nye

Tabell 5.5 Statlige bindinger til vedtatte prosjekter og prosjekter som foreslås vedtatt i 2016

	Mill. 2016-kr					
	Bindinger pr. 01.01.2016	Forslag 2016	Bindinger pr. 01.01.2017	Behov 2017	Behov 2018	Bindinger etter 2018
Post 29 Vederlag til OPS-prosjekter	-	458,1	-	440	440	-
Post 30 Riksveginvesteringer	36 800	14 878,0	27 700	13 400	10 400	8 900
– store prosjekter	29 900	8 103,7	23 100	8 100	6 700	8 300
– programområdene	2 400	2 452,2	1 500	1 200	200	100
– fornying	4 500	1 822,6	3 100	1 600	1 000	500
– planlegging og grunnerverv	-	1 844,5	-	1 850	1 850	-
– ikke rutefordelte midler	-	655,0	-	650	650	-
Post 31 Skredsikring riksveger	1 590	662,7	1 140	650	470	20
Post 35 Vegutbygging i Bjørvika	35	25,7	10	10	0	0
Post 36 E16 over Filefjell	920	540,0	1 070	630	360	80
Post 37 E6 vest for Alta	900	357,6	540	450	90	0
Sum ekskl. refusjoner ¹	40 245	16 922,1	30 460	15 580	11 760	9 000
Vedtatte refusjonsforpliktelser ^{1 2}	3 600		2 800	800	800	1 200
Sum	43 845	16 922,1	33 260	16 380	12 560	10 200

¹ Refusjoner i 2016 er inkludert i foreslåtte rammer til de ulike postene.

² Omfatter ikke ev. nye forskutteringsavtaler i 2016.

vegselskapet tatt med. Tallene undervurderer dermed sannsynligvis statens utgifter til veginvesteringer de nærmeste årene. De illustrerer imidlertid at det har vært mulig å skape forholdsvis stor sikkerhet for framtidige samferdselsbudsjetter innenfor dagens budsjettssystem. Dette er i tråd med bildet som avtegnet seg i kapittel 7, at budsjettssystemet i seg selv ikke har vært en årsak til at investeringsprosjekter på dette området ikke gjennomføres på en rasjonell måte.

8.4.4 Handlingsrommet i budsjettpolitikken på mellomlang og lang sikt

I nasjonalbudsjettene og i perspektivmeldingene legges det fram analyser av handlingsrommet i budsjettpolitikken på mellomlang og lang sikt. Perspektivmeldingene har gitt en forholdsvis utførlig drøfting av utsiktene for offentlige finanser fram mot 2060. De årlige nasjonalbudsjettene har gitt en noe knappere framstilling av det langsiktige inndekningsbehovet, og i tillegg drøftet handlingsrommet i finanspolitikken på mellomlang sikt. I Nasjonalbudsjettet 2016 ble dette framstilt slik:

«Handlingsrommet i budsjettpolitikken bestemmes av utviklingen i skatteinntektene fra fastlandsøkonomien og den forventede realavkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland, samt bindinger på utgifts- og inntektssiden fra tidligere vedtak.

Den underliggende årlige realveksten i skatte- og avgiftsinntektene anslås til om lag 18 mrd. 2016-kroner, eller 1¾ pst. Det er noe lavere enn den gjennomsnittlige prosentvise veksten de siste tiårene, noe som må ses i sammenheng med at vi har bak oss en periode med svært sterk oppgang i norsk økonomi som delvis har vært drevet av økende etterspørsel fra petroleumsvirksomheten. I årene framover kan vi ikke vente det samme sterke vekstbidraget til fastlandsøkonomien fra norsk sokkel. En lavere vekst i norsk økonomi vil trekke ned den underliggende veksten i skatteinntektene. Flere land har opplevd at det de trodde var stabile, strukturelle skatte- og avgiftsinntekter, sviktet i møte med store økonomiske rystelser.

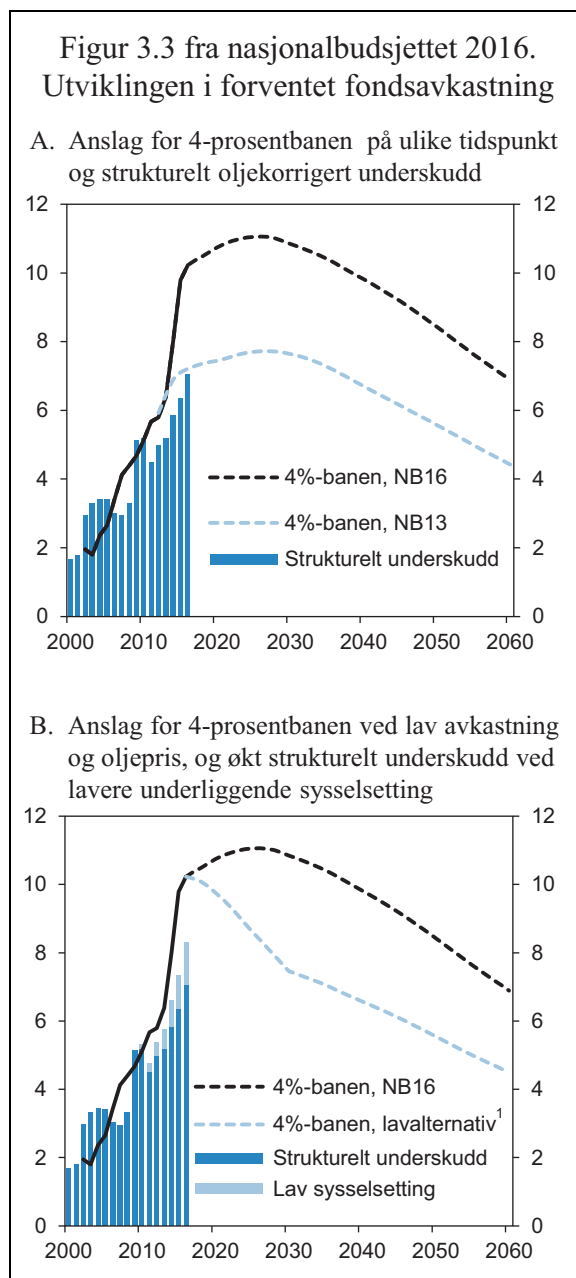
Utgifter knyttet til befolkningsutviklingen vil legge beslag på det meste av veksten i skatteinntektene i årene framover. Bindingene i folketrygden anslås å stige med om lag 11 mrd. 2016-kroner i gjennomsnitt per år de nærmeste årene, særlig som følge av sterk vekst i utgifter

til alderspensjon. Befolkningsutviklingen vil også øke utgiftene i kommunene og helseforetakene med anslagsvis om lag 4 mrd. kroner årlig ved videreføring av dagens standarder og dekningsgrader og før en tar hensyn til at produksjonen kan bli mer effektiv og at befolkningens helse eventuelt forbedres.

Nettoinnvandringen til Norge har vært høy de siste ti årene. I årene etter EØS-utvidelsen har vi ikke opplevd noen større nedgang i sissettingen. Vi vet dermed ikke så mye om hvordan et omslag i arbeidsmarkedet vil slå ut i inn- og utvandringen. Den samlede virkningen av innvandring på offentlige budsjetter og verdiskaping per innbygger er usikker og vil avhenge av flere forhold, særlig av innvandrernes deltagelse i arbeidsmarkedet. For flyktninger og asylsøkere er kostnadene særlig store de første årene, da etableringskostnadene er betydelige. Bare det statlige integreringstilskuddet og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for 8 000 overføringsflyktninger utgjør om lag 7,4 mrd. kroner over fem år, se Gul bok (Prop. 1 S (2015–2016)). Også analyser fra Statistisk sentralbyrå viser betydelige kostnader for det offentlige ved innvandring fra fattige land, se boks 3.4. Beregningene illustrerer hvor viktig det er at de som kommer, vinner innpass i arbeidsmarkedet.

Bruken av olje- og fondsinntekter har økt markert siden 2001 og blitt en stadig viktigere finansieringskilde i de årlige statsbudsjettene. Store avsetninger til Statens pensjonsfond utland og god avkastning i fondet har gjort at en likevel ligger under 4 pst. av fondets verdi. I årene framover er veksten i fondskapitalen ventet å avta, og etter hvert vil fondsavkastningen målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien mest sannsynlig følge en nedadgående bane, se figur 3.3A. Selv om bruken for tiden ligger godt under 4 pst. av fondsverdien, vil rommet for å øke det strukturelle underskuddet fra ett år til det neste etter hvert bli mindre. Ved å legge opp til en gradvis innfasing av fondsmidlene, blir 4-prosentbanen framover jevnere. Det vil redusere behovet for en brå omlegging av finanspolitikken i framtiden.

Den store usikkerheten i anslagene taler også for å gå forsiktig fram i innfasingen av olje- og fondsinntektene. Erfaringer viser at anslagene for fondsverdien og 4-prosentbanen kan endre seg betydelig på kort tid. Særlig kan svingninger i kronens verdi komme brått og gi store utslag i 4-prosentbanen, og endringene kan gå i begge retninger. Som figur 3.3A viser,



Figur 8.1 Utviklingen i forventet fondsavkastning. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

¹ 100 kroner varig lavere oljepris per fat og 2 pst. realavkastning neste 15 år.

Kilde: Finansdepartementet.

er anslagene for 4-prosentbanen løftet tilsvarende 3–4 pst. av Fastlands-BNP bare siden Nasjonalbudsjettet 2013. Om lag halvparten av veksten i fondsverdien i 2013 og 2014 skyldes svakere kronekurs, noe som ikke øker fondets internasjonale kjøpekraft.

I lys av det lave rentenivået ute pekte Thøgersen-utvalget på at realavkastningen av pensjonsfondet kan bli lavere enn 4 pst. de neste 10–15 årene. Dersom avkastningen svekkes

også på aksjer, anslår utvalget at den gjennomsnittlige realavkastningen kan trekkes ned mot 2 pst. i denne perioden. En lavere avkastning i fondet vil gi et mindre handlingsrom i finanspolitikken i årene framover. Også lavere oljepris reduserer handlingsrommet i finanspolitikken, særlig dersom oljeprisen blir liggende lavt i en lengre periode. Den blå stiplede linjen i figur 3.3B illustrerer hvordan banen for forventet fondsavkastning vil kunne se ut med 2 pst. årlig realavkastning i fondet de neste 15 årene og en oljepris som er 100 kroner lavere enn i referanseforløpet. Det innebærer en oljepris som stabiliseres rundt 440 kroner per fat på lengre sikt, som er noe høyere enn nivåene vi nå observerer på rundt 410 kroner per fat. Som det framgår av figuren, vil profilen på 4-prosentbanen under disse forutsetningene endres betydelig. Den forventede fondsavkastningen vil da allerede ha passert toppen målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, og være på vei ned.

Det kan ikke utelukkes at flere negative hendelser inntreffer samtidig. Også det strukturelle underskuddet kan bli oppjustert dersom veksten i norsk økonomi skulle bli vesentlig svakere enn lagt til grunn. Beregninger viser at underskuddet målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge vil kunne bli oppjustert med rundt 1¼ prosentenheter i 2016 dersom det skulle bli nullvekst i sysselsettingen i årene framover, se de skraverte søylene i figur 3.3B. Det svarer til erfaringene fra tilbakeslaget på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet. I en situasjon med sammenfall av flere negative hendelser vil bruken av fonds- og oljeinntekter fortsatt kunne økes noe i en periode, men rommet for opptrapping vil være vesentlig redusert.»

Omtalen i nasjonalbudsjettet peker på flere forhold som tilsier at handlingsrommet på statsbudsjettet om noen år kan bli vesentlig mindre enn i dag. Det oppgis imidlertid ikke noe anslag for verken utgiftsvekst eller oljepengebruk de nærmeste årene, og dermed heller ikke for det budsjettmessige handlingsrommet.

8.5 Erfaringer med langtidsbudsjettering 1970–85

Norge har tidligere hatt en form for flerårig budsjettering, ved at et langtidsbudsjett for de kommende fire år ble lagt fram for Stortinget i Gul

Boks 8.2 Det finanspolitiske rammeverket

Handlingsregelen ble lagt fram av regjeringen Stoltenberg I i St.meld. nr. 29 (2000–2001), og har siden vært styrende for finanspolitikken under skiftende regjeringer. Regelen angir at det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet – dvs. underskuddet korrigert for oljeinntekter og for forbigående svingninger – over tid skal tilsvare den forventede årlige avkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Oljeinntektene, definert som statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, spares i dette fondet, og investeres i sin helhet i utlandet. Handlingsregelen angir dermed hvor stor avstand det kan være mellom statens utgifter og inntekter (utenom oljeinntekter), men åpner samtidig for at denne avstanden i et gitt år kan avvike noe fra den forventede fondsavkastningen. For det første må oljepengebruken tilpasses for å jevne ut svingninger i økonomien og sikre god kapasitetsutnyttelse. For det andre skal oljepengebruken tilpasses store svingninger i fondskapitalen eller i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet gradvis og over flere år. Men over tid setter handlingsregelen en ramme for finanspolitikken. Dersom Stortinget ønsker å øke utgiftene til et

bestemt formål utover det rommet handlingsregelen gir for å øke oljepengebruken, må dette dekkes inn ved lavere utgifter på andre områder, eller eventuelt inntektsøkninger i form av høyere skatter eller avgifter.

Handlingsregelen har bidratt til å gi finanspolitikken en forankring både på kort og lang sikt. Det har vært særlig tydelig i perioder med liten avstand til 4-prosentbanen eller når bruken av oljeinntekter har ligget over den forventede fondsavkastningen. Bruken av oljeinntekter ligger nå godt under 4-prosentbanen, etter svært sterk vekst i fondets verdi i norske kroner de siste par årene. I denne situasjonen fungerer den anslåtte 4-prosentbanen i mindre grad som en operativ rettesnor for finanspolitikken på kort sikt. Thøgersen-utvalget anbefaler i NOU 2015: 9 at i en situasjon med stor avstand til 4-prosentbanen bør finanspolitikken gis en forankring på kort og mellomlang sikt i form av at Regjeringen staker ut en kurs tilbake til 4-prosentbanen. Flertallet i Thøgersen-utvalget mente at innfasingen framover bør være noe lavere enn gjennomsnittet for de årene handlingsregelen har ligget til grunn for finanspolitikken.

bok. Disse budsjettene var indikative, i den forstand at det ikke ble fattet stortingsvedtak om dem. Det første langtidsbudsjettet ble lagt fram i 1970, og ordningen ble avvirket etter 1985.

I 1962 satte Regjeringen Gerhardsen III ned en finanspolitisk komité, som fikk i hovedoppgave «å komme med tilråding om hvordan finanspolitikken burde utformes»². Mandatet presiserte videre at komitéen burde «vurdere om finanspolitikken også bør og kan legges opp for lengre perioder enn ett år, bl.a. med sikte på en bedre koordinering med langtidsprogrammene.» Komitéen anbefalte «som en nødvendig nydanning i budsjettbehandlingen» å innføre et rullerende 4-års langtidsbudsjett for statens virksomhet (se Finans- og Tolldepartementet (1967) og Kleppe (2003)). Dette skulle knyttes opp mot det årlige budsjettarbeidet både i administrasjonen, i regjeringen og i Stortinget. I følge komitéen ville en hovedhensikt med langtidsbudsjettene være å «gi

et bedre grunnlag for utarbeidelsen av de årlige statsbudsjetter», og derfor burde den årlige revisjonen av langtidsbudsjettene skje før en startet selve prosessen med neste års statsbudsjett.

Komitéen begrunnet forslaget bl.a. ved å peke på «det i det moderne samfunn vil være en tendens til at statsmyndighetene påtar seg stadig flere oppgaver uten at det er klarlagt hva forpliktelsene vil innebære for statens samlede finanser i kommende år.» Dette kan medføre at en ikke klarer å følge opp den planlagte utviklingen av statens virksomhet, fordi ressursene allerede er bundet gjennom tidligere vedtak. Komitéen mente derfor målsetningen burde være å utvikle et integrert system for planlegging og budsjettering. Det ville gi «mer rasjonell drift av statens virksomhet», siden en da kunne unngå å legge opp planer som det ikke var budsjettmessig dekning for.

Ved utarbeidelsen av Langtidsprogrammet 1966–69 ble det utarbeidet et internt 4-årig langtidsbudsjett til bruk for regjeringens arbeid med programmet. Langtidsbudsjettet ble imidlertid ikke lagt fram for Stortinget. Derimot ble det i

² Komitéen besto av fagøkonomene Odd Aukrust, Trygve Haavelmo og Lars Aarvig, mens Per Kleppe var komitéens formann og sekretær.

Langtidsprogrammet 1970–73 presentert en del hovedtall for regjeringens langtidsbudsjett. I Gul bok for 1970 ble det for første gang lagt fram en tallmessig oppstilling av langtidsbudsjettet, og i Gul bok for 1973 ble det presentert et fullstendig rullert langtidsbudsjett. Hvert år fram til Gul bok for 1985 ble det deretter gitt rullerende anslag for 3 år etter det året budsjettforslaget gjaldt. Stortinget fattet ikke noe vedtak i tilknytning til langtidsbudsjettet.

Langtidsbudsjettene i Gul bok var på aggregert nivå, og besto av en tabell der budsjettets totale utgifter var inndelt i et visst antall programområder. I Gul bok for 1970 var det eksempelvis 31 områder i tabellen. Grunnlaget for utarbeidelsen av langtidsbudsjettet i departementene var imidlertid basert på postnivå.

Einar Lie (1995 og 2010) beskriver innføringen av langtidsbudsjetter, og peker på at Gerhardsens regjering hadde nølt med å forplikte seg til et slikt system. Lie mener dette skyldtes at statsrådene i praksis ikke ønsket den begrensningen av det kortsiktige handlingsrommet som langtidsbudsjettering ville gi. Borten-regjeringen vedtok reformen uten særlig nøling – men «nølte heller ikke med å handle uavhengig av sine egne langsiktige vedtak i løpende budsjettbeslutninger». Dette var et trekk som ble forsterket utover på 1970-tallet.

I Langtidsprogrammet for 1982–85 ble det pekt på at veksten i statens utgifter var meget sterk i 1970-årene (Planleggingssekretariatet 1981). De økonomiske vekstutsiktene ble anslått å bli vesentlig svakere enn det en hadde vært vant til, og det ble varslet at «det i årene framover ville bli ført en meget stram finanspolitikk» for at de offentlige budsjettene skulle være tilpasset den økonomiske utviklingen. Det ble understreket at langtidsbudsjettene måtte være gjenstand for årlige revurderinger og endringer, siden mange av de forutsetningene en bygde på ville endre seg med tiden og nye problemer ville oppstå. Langtidsbudsjettene representerte derfor ikke en fastlåst plan for flere år, men dannet en referanseramme som ny informasjon og nye vurderinger til enhver tid må ses i forhold til. I Langtidsprogrammet ble det pekt på flere styringsproblemer knyttet til samordningen av ulike planer og statsbudsjettet:

«Ut fra hensynet til den finanspolitiske styringen, er det særlig viktig å sikre en tilfredsstillende samordning mellom sektorplanleggingen og den overordnede økonomiske planleg-

gingen gjennom stats- og nasjonalbudsjettet. (...)

(...) Organiseringen av sektorplanleggingen har imidlertid ført til en del styringsproblemer som det er nødvendig å ta alvorlig. Omfanget av sektorplanleggingen skaper i seg selv et betydelig samordningsproblem. Antallet sektorplaner i form av utredninger, stortingsmeldinger og -proposisjoner, gjør at en ikke har tilstrekkelig oversikt over hva som til enhver tid produseres av planer.

Sektorplanleggingen vil i mange tilfeller ta utgangspunkt i mer ideelle mål for utviklingen innen området. De planene som da forekommer kan av økonomiske grunner vise seg å bli lite realistiske, men de skaper forventninger om omfanget og standarden av den fremtidige virksomheten. (...) På denne måten har en lagt meget sterke bindinger på de framtidige budsjettene.

- Regjeringen vil derfor gå inn for at
- Antallet meldinger og proposisjoner til Stortinget søkes redusert.
 - Sektorplanene må utformes på en slik måte at de ikke binder fremtidige budsjetter. Vekstrater og tempoplaner skal som hovedregel fastsettes i de årlige budsjettene.
 - Det stilles krav om at de økonomiske og administrative virkningene av planene klargjøres som ledd i planleggingen.
 - Planleggingen skal ta utgangspunkt i bestemte økonomiske rammebetingelser. Minst ett av de alternativer som utredes skal holdes innenfor langtidsbudsjettets rammer.»

Stortinget sluttet seg til Langtidsprogrammet 1982–85. Likevel ble ikke langtidsbudsjettene et fungerende verktøy i arbeidet med å dempe utgiftsveksten, og det siste langtidsbudsjettet ble lagt fram i Gul bok for 1985.

Lie (2010) peker på at selve langtidsprogrammene fikk mindre og mindre betydning for praktisk politikk: «Mens man på 1970-tallet trodde at langtidsprogrammet var viktig for politikk, eller iallfall ville bli det, trodde få sent på 1980-tallet at det var viktig – eller noen gang hadde vært det.» På samme måte som langtidsprogrammene, viste også langtidsbudsjettene seg å ha liten praktisk betydning. De la i liten grad føringer for den finanspolitikken som ble vedtatt når man kom til budsjettåret.

Opprinnelig skulle langtidsbudsjettene inkludere de budsjettmessige konsekvenser av aktivitet i budsjettåret, og så langt som mulig de bud-

sjettmessige konsekvenser av nye tiltak som det ble antatt at regjeringen ville fremme i perioden. Etter hvert fikk imidlertid langtidsbudsjettene mer karakter av teknisk framskrivning av utgiftene basert på oppfølging av fattede vedtak, og for øvrig uendret politikk på utgiftssiden. (Moe og Schreiner 1985)

Utarbeidelsen av årlige rullerende langtidsbudsjetter krevde betydelig ressursinnsats. Langtidsbudsjettene var omfattet av liten politisk interesse. De ble etter hvert ikke behandlet på regjeringens budsjettkonferanser, og var ikke gjenstand for vedtak i Stortinget. De ble avvirket fordi nytten av dem ikke kunne forsvare kostnadene ved å utarbeide dem.

De vurderinger av kostnadene ved å utarbeide langtidsbudsjettene som ble gjort ved den endelige avvikling av systemet, må sees i lys av at langtidsbudsjettene over tid hadde fått mindre politisk gjennomslag enn det som var intensjonene fra den finanspolitiske komité oppnevnt i 1962. Da komitéen skrev sin innstilling, hadde Finansdepartementet i nær 20 år etter 1945 kunnet planlegge ut fra at regjeringen utgikk fra ett parti, og hadde støtte fra et flertall i Stortinget. Etter at Gerhardsen III-regjeringen gikk av i 1965, har det ikke skjedd.

8.6 Erfaringer fra andre land

8.6.1 Sverige

Sverige innførte et overskuddsmål for offentlige finanser i 2000, som innebærer at offentlige budsjetter i gjennomsnitt skal ha et overskudd på 1 pst. av BNP over en konjunktursykel (Finansdepartementet Sverige 2011).³ Det ordinære statsbudsjettet vedtas for ett år om gangen, men for å legge til rette for at overskuddsmålet kan nås fatter Riksdagen i tillegg et vedtak om et samlet utgiftstak for de neste tre årene. Det samlede utgiftstaket fastsettes nominelt og omfatter alle statens utgifter utenom renter på statsgjeld. Deretter fordeles utgiftene som rammer på 26 utgiftsområder, men disse rammene er ikke bindende utover budsjettåret. Dersom det samlede utgiftstaket (som er bindende for de neste tre år) kommer under press, må det prioriteres innad eller mellom de 26 utgiftsområdene. Budsjettprosessen får dermed en top-down-tilnærming.

³ Overskuddsmålet besluttet av Riksdagen, og har vært uendret siden innføringen i 2000. Nivået ble imidlertid justert ned fra 2 til 1 pst. i 2007 som følge av en definisjonsendring.

For å håndtere usikkerhet, legges det inn en margin mellom det samlede utgiftstaket og summen av rammene på utgiftsområdene. Marginen skal fungere som en buffer dersom utgiftene utvikler seg annerledes enn anslått, for eksempel som følge av konjunkturutviklingen. Marginen trappes gradvis ned, etter hvert som årene i planperioden rykker nærmere. Den tilsvarende 3 pst. av utgiftstaket i år tre etter budsjettåret, 1,5 pst. i år to, og 1 pst. i året etter budsjettåret.

Det er ingen formelle hindringer for at Riksdagen skal kunne endre tidligere vedtatte utgiftstak. Etter regjeringsskiftet høsten 2006 ble den tidligere vedtatte utgiftsrammen for 2007 redusert med 1 pst. og etter regjeringsskiftet høsten 2015 ble utgiftstaket for 2015, 2016 og 2017 økt med hhv. om lag 3, 3½ og 4½ pst. Utenom regjeringsskifter har det derimot ikke vært praksis for å gjøre endringer i vedtatte utgiftstak, utover tekniske justeringer. Slike justeringer kan skyldes for eksempel endringer i regnskapsføring.

Sammen med overskuddsmålet legger utgiftstaket føringer på det samlede skattenivået. Utgiftstaket hindrer at utgiftsveksten kommer ut av kontroll og tvinger fram økte skatter. Samtidig innebærer det forutbestemte utgiftstaket at høyere inntekter enn ventet slår ut i økt sparing, framfor økte utgifter. Det kan særlig være en fordel dersom de økte inntektene viser seg å være midlertidige.

I budsjettproposisjonen for 2016 ble det for første gang presentert en helhetlig plan for statlige investeringer og tilhørende finansiering for de fire kommende år (Finansdepartementet Sverige 2015). Planen omfatter statens investeringer i infrastruktur, forsvar og beredskap, fast eiendom og tomter, kraftverk, luftfart og sjøfart og statens investeringer i anleggsmidler. Investeringsplanen er en prognose, og gir ingen formelle bindinger. Investeringer inngår i utgiftsrammene som settes for departementene, regnskapsført etter kontantprinsippet. Det er således bare investeringer i budsjettåret som vedtas formelt av Riksdagen hvert år, samt at investeringsplaner inngår i de samlede utgiftstakene som settes for de neste tre år.

8.6.2 Danmark

Finanspolitikken i Danmark tilrettelegges innenfor det overordnede rammeverk som følger den danske budsjettloven fra 2012, den mellomlangsigte planen til 2020 og EUs regler (Finansministeriet Danmark, 2014). Rammeverket setter konkrete mål for offentlige finanser i form av lang-

Boks 8.3 EU-krav til flerårige budsjetttrammeverk

Stabilitets- og vekstpakten (SVP) fra 1997 setter felles rammer for EU-landenes finanspolitikk. Den skal sikre at EU-land samkjører finanspolitikken og sikter mot sunne offentlige finanser. Noen av reglene er utformet med tanke på å forebygge at finanspolitikken tar feil retning framover, mens andre er der for å korrigere når budsjettunderskuddene og/eller gjeldsbyrdene er blitt for store.

Medlemslandene er hvert år forpliktet til å sende såkalte stabilitetsprogram (for euroland) eller konvergensprogram (andre EU-land) til Kommisjonen. Her skal de gjøre rede for den forventede utviklingen i landenes økonomi og offentlige finanser i inneværende og de tre påfølgende år. Eurolandene er i tillegg forpliktet til å publisere stabilitetsprogrammet samtidig med nasjonale mellomlangsigte budsjettplaner. De mellomlangsigte framskrivningene er ikke bindende på hver utgifts- og inntektskategori og kan endres i neste stabilitets- eller konvergensprogram mot avviksforklaring. Overholdelse av budsjettreglene er imidlertid forpliktende, og Kommisjonen vurderer etterlevelsen av kravene i SVP i et mellomlangsigte perspektiv.

Som følge av manglende etterlevelse av reglene i SVP og den markerte økningen i offentlig sektors budsjettunderskudd og gjeld under og etter finanskrisen i 2008–09, ble regelverket og håndhevingen strammet betydelig opp. Dette gjaldt også den forebyggende delen. Sentralt i denne sammenheng er kravet om at medlemslandene etablerer troverdige og effektive mellomlangsigte budsjetttrammeverk med en horisont på minst tre år (Rådets direktiv 2011/85/EU). Kravene til nasjonale budsjetttrammeverk skulle også bidra til bedre realisme i stabilitets- og konvergensprogrammene og styrke den finanspolitiske disiplinen. Rammeverkene skal bl.a. inneholde:

- Mål for utviklingen i budsjettunderskudd, gjeld, samlede utgifter og andre viktige størrelser.
- Framskrivninger av underskudd, gjeld og viktige utgifts- og inntektsposter, basert på uendret politikk.
- Beskrivelse av mellomlangsigte politikk med vekt på hvordan tiltak bidrar til å oppnå mellomlangsigte budsjettmålsettinger.
- En vurdering av tiltakenes langsigte effekt på offentlige finanser.

Framskrivningene skal være basert på realistiske forutsetninger, være transparente og konsistente på tvers av sektorer og nivåer. Medlemmer av euroområdet skal basere sine budsjetter på uavhengige makroøkonomiske anslag.

I 2013 ble budsjettmålsettingene i SVP tallfestet i Traktaten om stabilitet, koordinering og styring, som gjelder for eurolandene og andre EU-land som ønsker å delta i tettere samarbeid om finanspolitikken. Det mellomlangsigte målet for disse landene er et strukturelt budsjettunderskudd på maksimalt 0,5 pst. av BNP når gjelden er over 60 pst. av BNP, og maksimalt 1,0 pst. av BNP for land med gjeld godt under denne terskelverdien og hvor risikoen knyttet til den langsigte bærekraften i offentlige finanser er liten. Inntil målet er nådd skal medlemsland i utgangspunktet gjennomføre en årlig strukturell innstramning svarende til 0,5 pst. av BNP.

Korreksjonsmekanismer skal sikre at tiltak automatisk iverksettes ved avvik. Det kan imidlertid tillates avvik ved usedvanlige hendelser eller hvis medlemsland gjennomfører større strukturreformer som vil styrke offentlige finanser på lang sikt. Ved gjentatte brudd på de mellomlangsigte målene kan euroland pålegges å foreta en rentebærende avsetning svarende til 0,2 pst. av BNP.

Traktaten om stabilitet, koordinering og styring pålegger deltakerlandene å ta det mellomlangsigte budsjettmålet inn i nasjonalt bindende lovverk, fortrinnsvis av grunnlovsmessig karakter. Dersom dette ikke blir gjort, kan landet ilegges en bot svarende til 0,1 pst. av BNP.

Alle EU-landene har i dag en form for mellomlangsigte planer i sine nasjonale budsjetttrammeverk, men det er store variasjoner mht. hvordan de har implementert direktivet (Europakommisjonen 2014). Dette gjelder bl.a. hvor forpliktende flerårige budsjetter skal være, detaljeringsgrad, hvor stor del av budsjettet som omfattes, politisk involvering (både regjering og parlament) og hvilken sammenheng det er mellom mellomlangsigte planer i nasjonale budsjetter og de mellomlangsigte målene i de årlige konvergens- eller stabilitetsprogrammene.

Etter at mellomlangsigte budsjettmål ble tatt inn i SVP i 2005 er det kun et fåtall land som har overholdt målene (ECB 2015). I perioden 2010–2013 konsoliderte euroområdet og EU samlet det strukturelle budsjettet med mer enn 0,5 pst. av BNP årlig. De fleste land oppfylte i denne perioden konsolideringskravet i ett eller flere år. Deretter stoppet imidlertid den strukturelle konsolideringen opp. Etter Kommisjonens vurdering av eurolandenes budsjettplaner for 2015, oppfylder bare fire av elleve land kravet om å være i stand til å nå det mellomlangsigte målet.

siktig bærekraft, et krav om at strukturell budsjettbalanse i 2020, et krav om at det årlige strukturelle budsjettunderskuddet ikke skal overstige ½ pst. av BNP (med unntak av under helt spesielle omstendigheter) og bindende utgiftstak som understøtter at de overordnede målene nås.

Det settes utgiftstak for stat, kommune og regioner. Det statlige utgiftstaket er delt opp i utgiftstak for driftsutgifter og utgiftstak for inntektsoverføringer. Utgiftstakene gjelder for de tre påfølgende årene etter budsjettåret etter vedtak i Folketinget. Utgiftstakene fram til 2017 ble dermed bestemt i forbindelse med statsbudsjettet for 2014, utgiftstakene for 2018 ble bestemt i forbindelse med statsbudsjettet for 2015 og utgiftstakene for 2019 bestemmes i forbindelse med statsbudsjettet for 2016.

Justeringer av allerede fastsatte utgiftstak kan skje enten gjennom et endringsforslag til loven om utgiftstak, som må vedtas av Folketinget, eller administrativt.⁴ I tillegg kan det løpende bli foretatt tekniske justeringer av utgiftstakene, herunder som følge av reviderte pris- og lønnsanslag samt konkrete oppgaveendringer mellom stat, kommuner og regioner. Sanksjonsmekanismene ved overskridelser varierer med utgiftstype. Hvis det i løpet av budsjettåret er utsikter til at taket for statlige driftsutgifter overskrides, må regjeringen treffe tiltak for å hindre overskridelsen. Hvis det statlige utgiftstaket likevel overskrides, skal taket det påfølgende år i utgangspunktet reduseres tilsvarende.

De danske utgiftstakene omfatter om lag ¾ av de samlede offentlige utgiftene i stat, kommuner og regioner. Utgiftstakene inkluderer utgiftstyper som inntektsoverføringer, foretakssubsidier, EU-bidrag og utviklingsbistand. Unntakene gjelder primært offentlige anleggsinvesteringer, renteutgifter på gjelden og ledighetsrelaterte utgifter som er konjunkturfølsomme.

8.6.3 Storbritannia

I Storbritannia ble det finanspolitiske rammeverket endret i 2010 av den da nyvalgte koalisjonsregjeringen, og er oppdatert i 2015 etter parlamentsvalget. De gjeldende målene for finanspolitikken er å sikte mot overskudd i offentlig forvaltning i budsjettåret 2019/2020 (HM Treasury 2015). Fram til dette tidspunktet skal offentlig forvalt-

nings netto gjeld som andel av BNP falle hvert år, såfremt den økonomiske situasjonen er normal. Etter budsjettåret 2019/2020 har regjeringen et overskuddsmål i en normal konjunktursituasjon. En normal økonomisk situasjon defineres som en volumvekst i BNP på 1 pst. eller mer.

I det årlige forslaget til statsbudsjett, som legges fram i mars hvert år, gir regjeringen anslag for statsforvaltningens inntekter og utgifter i de fire eller fem kommende år. I slutten av november hvert år legges det i tillegg fram et «Autumn Statement», der nødvendige justeringer foretas. Budsjettåret løper fra 1. april til 31. mars påfølgende år. Skatteforslagene legges fram samtidig med statsbudsjettet, men vedtas med et visst tidsetter-slep og tilbakedateres normalt med virkning fra 1. april.

Budsjettprosessen i Storbritannia er nært knyttet opp mot «utgiftsplaner» (HM Treasury (2013) og IMF (2014)). For om lag halvparten av statsforvaltningens utgifter settes det flerårige utgiftsrammer fordelt på departementsområder, såkalte «Departmental Expenditure Limits», DEL. Dette omfatter utgifter som det egner seg å sette forhåndsbestemte grenser for, som for eksempel lønn, innkjøp og realinvesteringer. Planhorisonten er i de fleste tilfeller tre år, men kan variere noe. Utgiftsrammene blir satt i såkalte «Spending reviews», som er en gjennomgang av statsforvaltningens pengebruk i siste tre- eller fireårsperiode. Gjennomgangene blir dermed et flerårig budsjett for områdene som dekkes av DEL. Departementene står ansvarlig for å holde seg innenfor sine utgiftsrammer og erfaringsmessig har det vært få tilfeller av overskridelser. Regjeringen fører tilsyn med departementenes gjennomføring av planene, og for departementer som overskrider sine rammer, reduseres normalt budsjettene med tilsvarende beløp året etter.

Den øvrige delen av statsforvaltningens utgifter sorterer under «Annually managed expenditure», AME, som budsjetteres årlig. Dette er utgifter som i stor grad er etterspørselsbestemt, i hovedsak utgifter til velferdsordninger og pensjoner, overføringer til lokale myndigheter, samt gjeldsrenter. Kombinasjonen av at utgiftene i mange tilfeller følger av demografisk utvikling og at det ofte kreves lovendringer for å endre denne type utgifter, gjør det utfordrende å kutte i utgiftene fra ett år til det neste.

For å få bedre kontroll over utgiftene som sorterer under AME introduserte regjeringen «The welfare cap» i budsjettet for 2014 (Rhodes 2015). «The welfare cap» setter en grense for *planlagte* utgifter til velferdsordninger de neste fem årene⁵.

⁴ Finansministeren kan med tilslutning fra Folketingets Finansutvalg gjøre endringer med utgangspunkt i ny lovgiving som medfører endrede utgifter og skatter eller endringer i oppgavefordelingen mellom stat, kommuner og regioner.

I praksis betyr det at Treasury i hver «Autumn Statement» rapporterer om *anslagene*⁶ for de relevante utgiftene ligger innenfor angitte grenser. Dersom anslagene overskrider grensene må regjeringen enten foreslå politiske grep som kan redusere utgiftene, herunder foreslå lovendringer, eller søke om parlamentets godkjenning for å oppjustere utgiftsgrensene. Det er ingen mekanismer som ex-post sikrer at utgiftene faktisk holdes innenfor angitte grenser, men ex-ante planleggingen er ment å skape bevissthet om utviklingen i, og bedre kontrollen med, denne typen utgifter. Ordningen omfatter de fleste trygdeutgifter, mens statlige utgifter til alderspensjon ikke er inkludert.

8.6.4 Tyskland

Med forankring i grunnloven har Tyskland innført gjeldsbremser som begrenser det årlige strukturelle budsjettunderskuddet til 0,35 pst. av BNP fra 2016. Delstatene må være i balanse innen 2020. Implementeringen av gjeldsbremser har også lagt til rette for top-down budsjettplanlegging. De føderale myndighetene blir først enige om nøkkeltallene for det årlige føderale budsjettet, samt den mellomlangsigtede finansplanen (Finanzplan). Dette danner rammene for fagdepartementenes budsjetter.

Innrapporteringen til stabilitetsprogrammet under EU-lovgivningen bygger på finansplanen som gir anslag til og med tre år etter budsjettåret, og som oppdateres årlig. Finansplanen inkluderer detaljerte framskrivinger av hovedposter på utgiftssiden, herunder helse, utdanning og sosiale ytelser. Inntektssiden brytes ned på ulike skatter som inntektsskatt, merverdiavgift, energiskatt, osv. Finansplanen vedtas av den føderale regjeringen, og sendes Forbundsdagen i august sammen med forslag til budsjett.

Finansplanen blir ikke formelt vedtatt av Forbundsdagen og er ikke formelt bindende for senere budsjetter. Rent praktisk omfatter imidlertid Finansplanen en rekke mellomlangsigtede beslutninger og forpliktelser i budsjettet, og på den måten levnes det lite rom for senere diskresjon (OECD, 2014b). Etter at regjeringen enes om

Finansplanen, blir den i stor grad styrende for den framtidige budsjettpolitikken.

Prosedyrene for den mellomlangsigtede finansplanleggingen på delstatsnivå (Länder) er tilsvarende den mellomlangsigtede finansplanleggingen på føderalt nivå. Den budsjettmessige koordineringen (ikke lovmessig bindende) utføres av Stabilitetsrådet som representerer både staten og delstatene. Stabilitetsrådet gir anbefalinger om budsjett disiplin generelt og om en felles linje på utgiftssiden spesielt. To ganger i året diskuterer også rådet budsjettframskrivingene for staten og delstatene som grunnlag for stabilitetsprogrammet.

8.6.5 Delstatene i USA

Det føderale budsjettet i USA er ett-årig, men to-årige budsjetter har vært utbredt på delstatsnivå. Tidligere var den lovgivende forsamlingen i mange delstater samlet bare hvert andre år, men i dag gjelder det bare fire delstater. Likevel har 19 delstater beholdt to-årige budsjetter, en nedgang fra 44 delstater i 1940. For de fleste innebærer to-årige budsjetter at de vedtar to årlige budsjetter samtidig, mens bare to stater har budsjetter for en samlet toårsperiode.

Det har vært flere grunner til at mange delstater har gått fra to-årige til ett-årige budsjetter:

- Delstatenes lovgivende forsamlinger har fått større betydning, delvis som følge av at de møtes oftere og delvis fordi offentlig sektor også på delstatsnivå har vokst i omfang og kompleksitet.
- En større andel av inntektene kommer i dag fra omsetningsavgifter og personskatter, som har vist seg å variere sterkt mellom år.
- Det er teknisk vanskelig å budsjettere det andre året, fordi det må settes av ufordelte reserver i budsjettet for å møte usikkerheten.
- To-årige budsjettvedtak har vist seg å ikke gi noen større gevinst i form av bedre langsiktig planlegging.

Det er vanskelig å finne systematiske forskjeller i budsjettpraksis mellom delstater med årlige og to-årige budsjetter. For eksempel varierer guvernørens fullmakter til å endre budsjettet på eget initiativ sterkt innen begge grupper. Det er dermed få holdepunkter for å fastslå om ett-årige eller to-årige vedtatte budsjetter i seg selv gir størst fordel. (Snell (2011), Tollestrup (2015).)

⁵ I hver «Autumn Statement» setter Treasury et tak for et nytt år, slik at palanhorisonten alltid er fem år.

⁶ Anslagene utarbeides av OBR (Office for Budget Responsibility).

8.7 OECDs anbefalinger om flerårig budsjettering

OECD understreker at medlemslandene må ha et mellomlangsigte og langsiktig perspektiv i sitt budsjettarbeid. Det kan for eksempel oppnås i form av et mellomlangsigte rammeverk for budsjettpolitikken, forankret i langsiktige analyser og mål. Det norske rammeverket – med handlingsregelen for bruk av oljeinntekter og fondskonstruksjonen – gir en ramme for utviklingen i statsbudsjettets balanse (utenom olje- og fondsinntekter) over tid, og er således et eksempel på et slikt rammeverk. For land hvor rammeverket kun setter mål for utviklingen i budsjettet noen få år fram i tid, må disse målene være i tråd med bærekraftige offentlige finanser på lengre sikt. Dette er viktig, siden de fleste OECD-landene står overfor betydelige utfordringer som følge av økende levealder og en aldrende befolkning.

OECD anbefaler ikke medlemslandene å sette opp, behandle og vedta detaljerte flerårige budsjetter. Derimot har OECD anbefalt landene å vurdere å innføre et flerårig rammeverk for statens utgifter (såkalt medium-term expenditure framework). Et slikt rammeverk kan utformes på flere måter. Blant annet må det tas stilling til detaljeringsgrad, tidshorisont og i hvilken grad vedtakene skal være bindende. Hva som er en hensiktsmessig utforming vil avhenge av situasjonen og de utfordringer det enkelte land står overfor.

I landrapporten for Norge fra 2012 anbefaler OECD (2012) at Norge vurderer fordelene og ulempene ved å innføre flerårig budsjettering i form av et rammeverk for statens utgifter. Som et eksempel ble det vist til en modell der det under hvert departement fastsettes rammer for større utgiftskategorier for de neste tre årene. Det understrekes at utgiftsrammene må være i tråd med handlingsregelen og anslagene for utviklingen i statens øvrige inntekter. OECD ga i 2013 en tilsvarende anbefaling i rapporten Value for Money in Government: Norway, og gjentok den i landrapporten for 2014 (OECD 2013 og OECD 2014a).

I 2012-rapporten viste OECD til at Norge allerede har et finanspolitisk rammeverk som setter en grense for statsbudsjettets balanse (utenom netto petroleumsinntekter). Gevinstene ved å innføre et flerårig utgiftsrammeverk vil derfor ifølge OECD først og fremst bestå i at: i) planleggingshorisonten på politisk nivå forlenges, ii) at departementer kan bruke mer ressurser på å utarbeide flerårige planer istedenfor stadige kamper om de årlige budsjettene, og iii) tillate utgiftene på ulike

programmer å variere noe fra år til år uten at ubrukte midler blir trukket inn. OECD trekker særlig fram at innføring av flerårig budsjettering kan lette planleggingen for det enkelte departement, og slik bidra til en mer effektiv utnyttelse av offentlige ressurser. Samtidig understreker OECD at et system med flerårig budsjettering ikke må undergrave dagens finanspolitiske rammeverk.

Ifølge OECD kan Norge for eksempel velge en modell der det i budsjettet legges fram forslag til treårige utgiftsrammer på ulike områder. Det første året, budsjettåret, er bindende som i dag. De to neste årene er også bindende med mindre ekstraordinære hendelser inntreffer. Det bør ifølge OECD settes en ramme for samlede utgifter og for utgifter under det enkelte departement, men det kan også vurderes en ytterligere detaljering. I landrapporten pekes det på at flerårig budsjettering kan ha noen uheldige sideeffekter. En risiko er at flerårig budsjettering kan legge et press på den samlede budsjettammen, og over tid lede til høyere offentlige utgifter.

I etterkant av finanskrisen har OECD tatt opp ulike sider ved landenes finanspolitiske rammeverk til ny vurdering (se for eksempel OECD (2015a)). OECD viser her til at svekkelsen av offentlige budsjetter etter finanskrisen har endret det primære fokuset i budsjettpolitikken i de fleste land. Mens det for noen år siden var stor oppmerksomhet om behovet for stabile rammer på detaljerte utgiftsområder, for å bidra til en effektiv utnyttelse av offentlige midler, er fokuset nå i langt større grad på behovet for konsolidering av offentlige finanser og kontroll med budsjettets samlede ramme. I flere land har fastsatte flerårige utgiftsrammer på enkeltområder også blitt redusert av hensyn til budsjettets samlede balanse.

OECD peker på at flere av de reformene som har vært gjennomført i medlemslandene for å bidra til en mer effektiv ressursutnyttelse, ikke har levert de ventede resultatene. Blant annet har flerårige utgiftsrammer på departementsnivå ofte ledet til en «silo»-tenking, der det enkelte departement hegner om eget budsjett og fokuserer på fordeling av et anslått finanspolitisk handlingsrom. Det har gått utover muligheten for omprioritering mellom områder. Ny budsjetteringspraksis har også vist seg å være arbeidskrevende, noe som kan ha redusert finansdepartementenes (og andres) kapasitet til å reallokere utgifter og svekket den finanspolitiske disiplinen (OECD, 2015a). I en situasjon med betydelig konsolideringsbehov og store langsiktige utfordringer som følge av aldringen av befolkningen, er manglende disiplin og

evne til reallokering av midler svært problematisk.

Hensynet til kontroll med budsjettets samlede ramme tilsier ifølge OECD en klar top-down tilnærming til budsjettet. I utgangspunktet behøver det ikke å være noen motsetning mellom god kontroll med budsjettets samlede ramme og forutsigbarhet på enkeltområder. Solide statsfinanser er en forutsetning for stabilitet, reelle politiske prioriteringer og en effektiv bruk av offentlige midler over tid. En allokering av ressursene i tråd med politiske prioriteringer og en effektiv anvendelse av dem vil på sin side kunne dempe presset mot de samlede rammene.

I praksis er det imidlertid betydelig usikkerhet om den økonomiske utviklingen på kort og mellomlang sikt, herunder utviklingen i skatte- og avgiftsinntektene og i utgiftene under regelstyrte ordninger. Flere land har de siste årene opplevd at økonomien har tatt en helt annen retning enn ventet, med stor betydning for handlingsrommet i offentlige finanser også på lengre sikt. I en slik situasjon må landene velge i hvilken grad de vil skjerme budsjettets balanse (og helt eller delvis justere enkeltposter på budsjettets inntekts- eller utgiftsside) eller holde fast ved sine flerårige planer på enkeltområder (og la budsjettets balanse gi etter). Dersom en velger det siste vil behovet for justeringer på noe lengre sikt bli tilsvarende større, noe som øker usikkerheten på de ulike områdene for årene etter den flerårige budsjettperioden. Ifølge OECD (2015a) må landenes arbeid med budsjettreformer fortsatt ivareta hensynet til både finanspolitisk disiplin, behovet for kunne reallokere midler mellom områder og sikre effektiv bruk av ressursene innenfor det enkelte området. I etterkant av finanskrisen er imidlertid hensynet til finanspolitisk konsolidering kommet mer i forgrunnen.

8.8 Utvalgets vurderinger

8.8.1 Hensyn i utformingen av statsbudsjettet

Statsbudsjettet er et sentralt styringsdokument og skal oppfylle en rekke ulike funksjoner, jf. omtalen i kap. 4. Som politisk styringsredskap skal det legge til rette for å nå en lang rekke politiske målsetninger. De ulike målsetningene kan grupperes i noen hovedområder. Statsbudsjettet må gi:

- En effektiv stabiliseringspolitikk, herunder langsiktig bærekraft i offentlige finanser.

- En effektiv strukturpolitikk som legger til rette for best mulig bruk av samfunnets samlede ressurser.
- En effektiv allokering av ressurser mellom ulike programområder
- En effektiv bruk av ressursene innen hvert programområde

En *effektiv stabiliseringspolitikk* er på kort sikt først og fremst et spørsmål om etterspørselsregulering i budsjettåret, jf. omtalen i avsnitt 4.8.2. Dette krever at en har kontroll over budsjettets samlede utgifter og inntekter, og bruker disse til å stabilisere samlet etterspørsel i norsk økonomi. For å kunne føre en effektiv stabiliseringspolitikk, må staten ha finanspolitisk handlingsrom. Norge har svært solide offentlige finanser i dag, men på lang sikt er det behov for tiltak som styrker budsjettbalansen. Det er derfor også viktig å ha kontroll med den langsiktige bærekraften i offentlige finanser.

En *effektiv strukturpolitikk* vil i budsjettssammenheng særlig handle om å redusere de vridningene som skapes av skatte- og stønadssystemet. Skatter og stønader påvirker insentivene til husholdninger og bedrifter, og kan føre til at samfunnets samlede tilgang på arbeidskraft og kapital disponeres på en måte som gir lavere velferd.

En *effektiv allokering* av ressurser mellom ulike formål vil i noen grad være et spørsmål om politiske preferanser. Erfaringer viser imidlertid at det er politisk krevende å reallokere offentlige utgifter mellom ulike områder. Flere tidligere statsråder har pekt på at det er en tendens til at statsråder ønsker å skjerme eget departementets budsjett fra kutt, noe som gjør at det er vanskelig å flytte ressurser fra et område til et annet (Clemet (2007), Solhjell (2011)).

En *effektiv bruk av ressursene* innenfor et programområde omfatter både kostnadseffektivitet og resultateffektivitet. Kostnadseffektivitet oppnås når offentlige tjenester produseres med lavest mulig kostnad. Resultateffektivitet oppnås når myndighetene utnytter ulike virkemidler slik at overordnede mål nås med lavest mulig ressursinnsats. Resultateffektivitet kan innebære omallokering av ressurser mellom programområder: For å redusere antallet dødsfall i trafikken, kan Stortinget f.eks. både sørge for god sykehusbehandling av trafikkskadde, bygge gode veier og fremme bruk av mer moderne og trafikksikre biler gjennom avgiftssystemet.

I noen grad kan disse hensynene tenkes å støtte opp under hverandre. Dersom stabiliseringspolitikken er effektiv, slik at arbeidsledighe-

ten er lav, kan det bli lettere å få gjennomslag for strukturpolitiske tiltak som innebærer omstillinger og frigjør arbeidskraft fra tidligere skjermede næringer. Tilsvarende kan en effektiv ressursbruk innen enkeltområder redusere behovet for økte bevilgninger, og dermed gjøre det lettere å sikre langsiktig bærekraft i offentlige finanser.

Det kan imidlertid også være nødvendig å gjøre avveinger mellom ulike hensyn. For eksempel er det antakelig lettere å oppnå en effektiv ressursbruk dersom bevilgningsnivået er forholdsvis stabilt over tid. Det kan imidlertid komme i konflikt med stabiliseringspolitiske hensyn, dersom staten ønsker å regulere samlet etterspørsel ved å øke eller redusere offentlige utgifter. (For å unngå at etterspørselsregulering fører til at tjenestetilbudet brått trappes opp eller ned, er det i Norge og i andre land vanlig å heller bruke svingninger i skatteinngangen som «automatiske stabilisatorer». Det innebærer at når skatteinntektene varierer med aktiviteten i økonomien, og er forbigående lave i en konjunkturedgang, holder myndighetene offentlige utgifter uendret. De lave skatteinntektene fører til at underskuddet øker, men offentlig etterspørsel påvirkes ikke av lavkonjunkturen. Tilsvarende øker utgiftene til ledighetstrygd automatisk i en lavkonjunktur, og understøtter dermed etterspørselen fra husholdningene når lønnsinntektene svikter. Slik kan finanspolitikken bidra til å stabilisere samlet etterspørsel, uten brå endringer i offentlig virksomhet.)

Utformingen av budsjettssystemet påvirker myndighetenes evne til å ivareta disse ulike hensynene når budsjettet vedtas. For eksempel legger fullstendighetsprinsippet til rette for en bedre allokering av ressurser mellom ulike formål. Andre sider ved budsjettssystemet kan gjøre det lettere å ivareta noen hensyn framfor andre. Ettårsprinsippet kan gjøre det lettere å føre en tilpasset stabiliseringspolitikk, men dersom dette slår ut i større svingninger i bevilgningsnivået innen ulike programområder kan effektiviteten bli skadelidende. Bindende flerårige utgiftstak kan styrke den langsiktige bærekraften i offentlige finanser, men kan også medføre at politiske prioriteringer i større grad får slå ut i skattesubsidier til tilgodesette formål. I stedet for å bevilge penger til et bestemt formål, kan man gi skattefritak for aktiviteter knyttet til dette formålet, eller til kjøp av denne tjenesten. Det bidrar på sikt til å undergrave skattegrunnlagene, og introduserer flere vridninger i skattesystemet. Da får man en dårligere strukturpolitikk. (Dette har i noen grad vært

en problemstilling i Sverige, jf. Finanspolitiska rådet (2008).)

De ulike hensynene vil normalt gis ulik vekt av ulike regjeringer, og vektleggingen vil variere over tid. OECD (2015a) peker på at mange land prioriterte hensynet til effektiv ressursbruk høyt i årene fram til finanskrisen, men de siste årene har mange land fått et stort behov for å sikre den langsiktige bærekraften i offentlige finanser. I noen grad vil ansvaret være lagt til ulike deler av sentralforvaltningen, hvor noen vil ha ansvar for stabiliseringspolitikken, mens andre vil ha ansvar for effektiv ressursbruk. Det er viktig at myndighetene evner å beholde et helhetlig perspektiv i utformingen av statsbudsjettet, og kan treffe en avveing mellom ulike hensyn.

8.8.2 Betydningen av usikkerhet

Statsbudsjettet utformes og vedtas under usikkerhet på ulike nivåer. For det første er det *usikkerhet om den samfunnsmessige utviklingen*. Dette gjelder særlig den økonomiske utviklingen, både når det gjelder kortsiktige konjunktursvingninger og når det gjelder mer langsiktige endringer i næringsstruktur, arbeidsstyrke og privat kapitaloppbygging. Tidligere var prognoser for befolkningsstørrelsen forholdsvis stabile. Med økt inn- og utvandring de siste 10–15 årene har vi erfart at det kan være betydelig usikkerhet også på dette feltet, jf. figur 8.2A. Dette illustreres tydelig med den brå endringen i antall asylsøkere til Norge gjennom 2015. Teknologiske nyvinninger kan også endre rammebetingelsene for statens virksomhet – for eksempel åpner nye digitale løsninger for annen samhandling med publikum og endrede arbeidsoppgaver for forvaltningen.

For det andre er det *usikkerhet om statsfinansielle forhold*. Skatteinngangen avhenger av den økonomiske utviklingen, men sammenhengen er usikker. I etterkant av finanskrisen erfarte mange land at de hadde overvurdert normalnivået på skatteinntektene, og måtte redusere utgiftene for å styrke offentlige finanser. Også utgiftene på offentlige budsjetter bygger på anslag, som kan vise seg å bomme. KS-ordningen skal gi bedre anslag for utgiftene på store enkeltprosjekter, men i noen tilfeller blir likevel utgiftene høyere enn ventet. Regelstyrte ordninger påvirkes av forhold utenfor myndighetenes kontroll, for eksempel øker statens utgifter som følge av uventet høyt antall asylsøkere.

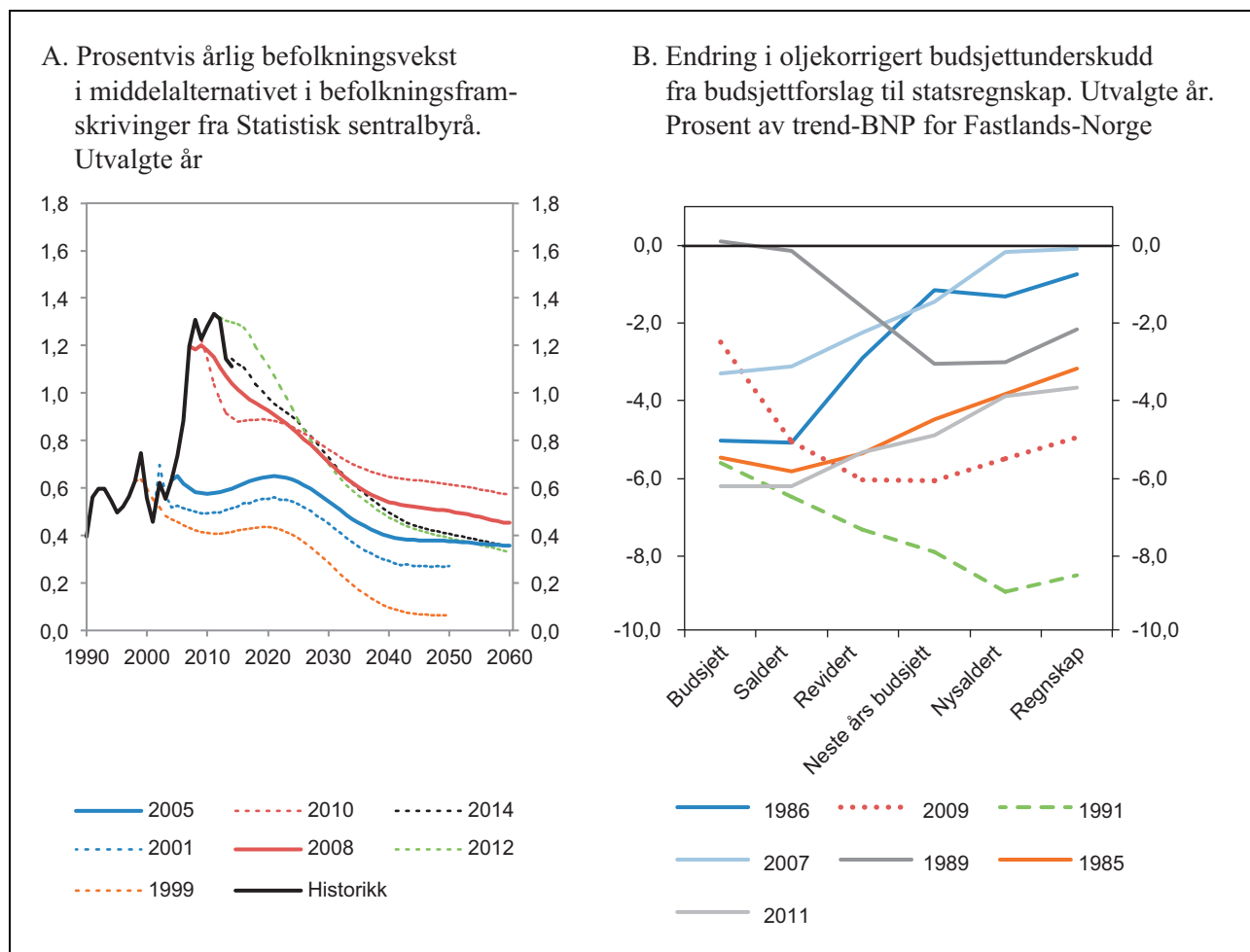
Figur 8.2B illustrerer hvor stor usikkerheten om statsfinansene kan være på helt kort sikt. Figuren viser hvordan anslaget for statsbudsjett-

tets oljekorrigerte underskudd har endret seg fra budsjettet legges fram høsten før budsjettåret, til endelig statsregnskap legges fram våren etter budsjettåret. Underveis legges nye anslag fram for Stortinget etter budsjettsalderingen, i revidert budsjett, når neste års budsjett legges fram, og etter nysalderingen. Figuren viser år med spesielt store endringer. For å kunne sammenligne over tid, er endringene målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge i budsjettåret. Målt i kroner er det snakk om betydelige beløp. I 2011 ble for eksempel det oljekorrigerte budsjettunderskuddet anslått til 135 mrd. kroner i budsjettforslaget, men ble på bare 79 mrd. kroner i statsregnskapet – altså 56 mrd. kroner lavere.

For Norge er en spesiell kilde til usikkerhet svingningene i verdien av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Oljepengebruken skal over tid følge en bane tilsvarende 4 pst. av fondets verdi, men denne banen kan flytte seg raskt med bevegelser i verdipapir- eller valutamarkeder, jf. omtalen fra Nasjonalbudsjettet gjengitt i avsnitt 8.4.4.

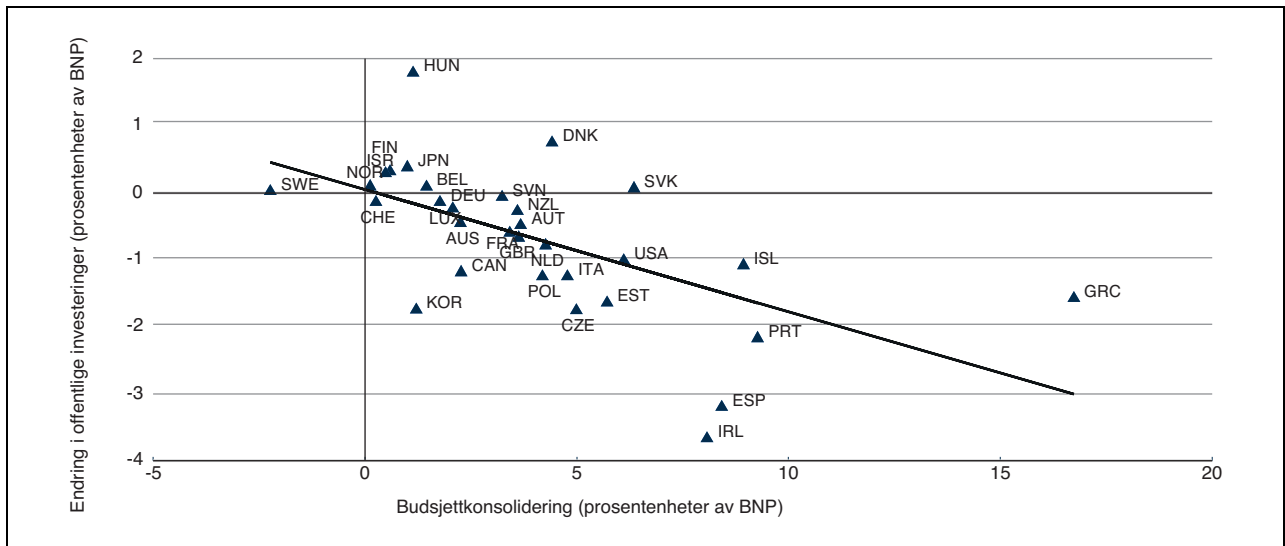
Usikkerhet om samfunnsutviklingen og usikkerhet om statsfinansene innebærer at det er usikkert både hvor store ressurser staten har til rådighet i framtidige år, og hvilke behov staten vil ha. Denne usikkerheten er en viktig grunn til at de fleste land ikke vedtar detaljerte offentlige budsjetter for mer enn ett år av gangen. Erfaringer fra de amerikanske delstatene er at selv med to-årige budsjetter får myndighetene et tiltakende behov for å revidere budsjettet underveis. Når verden blir annerledes enn ventet, må myndighetene enten justere budsjettets utgiftsside, eller endre inntektssiden – eller endre balansen og dermed statens netto formue. Spørsmålet er hva som må gi etter, og hvordan dette avgjøres. Utformingen av budsjettssystemet kan legge føringer for denne beslutningen.

Når statens inntekter blir lavere enn ventet, eller utgiftene blir større, er et sentralt spørsmål om dette er en midlertidig eller varig budsjettsvekkelse. Dersom budsjettsvekkelsen er midlertidig, tilsier velferdsteorien at den bør slå ut



Figur 8.2 Usikkerhet om samfunnsutviklingen og om statsfinansene

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 8.3 Endring i offentlige investeringer og finanspolitiske innstramminger i OECD-landene etter finanskrisen

- 1 Underliggende primærbalanse og offentlige investeringer i pst. av potensielt BNP. Budsjettkonsolidering er endring i underliggende primærbalanse fra konsolideringsprosessen startet etter finanskrisen (2009/2010 for de fleste landene) og fram til 2013.
- 2 Landkoder er OECDs tre-bokstavers standard landkoder.

Kilde: OECD 2015b

i lavere offentlig sparing (Wren-Lewis og Portes 2014). Da unngår man store svingninger i skattesatser eller velferdstilbudet, og i stedet glattes budsjettsvekkelsen over en lang periode når den økte gjelden betjenes. Midlertidige budsjettsvekkelser vil ofte skyldes konjunktursvingninger, og motsvares av midlertidige sterke budsjetter i en høykonjunktur. Dersom myndighetene klarer å identifisere slike svingninger, kan statens netto formue over tid holdes konstant.

Den norske staten har en stor finansiell formue, og kan uten videre absorbere virkningen av en forbigående svekkelse. Andre land har opplevd at statens netto gjeld har blitt så høy, eller har økt så raskt, at dette ikke lenger har vært mulig. Da må også forbigående svekkelser av offentlige budsjetter møtes med budsjett-tiltak – enten må skattene heves, eller så må utgiftene kuttes.

Dersom budsjettsvekkelsen vurderes å være varig, bør imidlertid budsjett-tiltakene gjennomføres med en gang – eventuelt med en overgangsperiode. En stat som ikke evner å tilpasse utgifter og inntekter, vil oppleve en gradvis økning i offentlig gjeld og offentlige finanser vil til slutt ikke lenger være bærekraftige. Det kan tenkes argumenter for at en bør ha noe lengre tid for å gjennomføre tiltak som gjelder de løpende velferdstjenestene, enn for tiltak som rammer offentlige investeringer eller innebærer skattehevinger. Generelt er velferden til innbyggerne i større grad knyttet til løpende forbruk av velferdstjenester bredt definert – både tilgang på skole-

timer og tilgang på motorveier. For å holde nivået på velferdstjenestene mest mulig jevnt, bør investeringene svinge mer, og raskere, enn forbruket.

Erfaringer fra andre land er at investeringsprosjekter ofte er den budsjettposten som må gi etter når budsjettene må strammes inn, jf. figur 8.3. Dette reflekterer antakelig delvis at det kan ligge større formelle bindinger på andre deler av budsjettet, herunder ulike regelstyrte ordninger. Det kan imidlertid også være uttrykk for reelle politiske prioriteringer. For eksempel kan det være slik at budsjettkutt på kort sikt betyr oppsigelser i den sektoren som rammes, mens en på lengre sikt kan få noe lavere lønninger og dermed rom for å ansette flere. I så fall kan det være bedre å kutte raskt i infrastrukturinvesteringene, og gå litt mer gradvis fram med kutt i utdanningsbudsjettene.

8.8.3 Fordeler og ulemper med bindende budsjettvedtak på enkeltområder

Som beskrevet i avsnitt 8.2, har utvalget vurdert muligheten for å innføre bindende flerårige budsjettvedtak på utvalgte områder. Motivasjonen for en slik modell ville være at svingninger i bevilgningsnivå gir ineffektiv ressursbruk. Det sløses med pengene i perioder når bevilgningene trappes opp, dersom ikke etaten som skal bruke pengene har planlagt for en opptrapping. Tilsvarende sløses det dersom bevilgningene reduseres over-

raskende, og pågående prosjekter må nedskaleres eller skrinlegges.

Utvalget har invitert departementene til å gi innspill til utredningen. Det er kun Samferdselsdepartementet som har foreslått at det innføres bindende flerårige budsjettvedtak:

«SD foreslår at NTP følges opp med bindende flerårige budsjettvedtak (eksempelvis første 4-årsperiode) for investeringsposter og for drift- og vedlikeholdsposten. Dette begrunnes med følgende:

- Oppfylle bedre de politiske forventningene til gjennomføringen av NTP.
- Gi nødvendig forutsigbarhet for å sikre rasjonell gjennomføring av investeringsprosjekter og av større drifts- og vedlikeholdsprosjekter. Vil være i tråd med Andreassenutvalgets anbefaling om å peke ut noen sektorplaner som kan egne seg for flerårige budsjetter.»

Utvalget antar det er riktig at bindende flerårige budsjetter på NTP-området vil medføre at de politiske målsetningene som stilles opp i NTP oppfylles. I de to siste NTP-ene har planrammene blitt overoppfylt. Erfaringene fra de første NTP-periodene var at planrammene ikke alltid ble oppfylt, og prosjekter ble derfor ikke gjennomført som planlagt. Bindende flerårige budsjettvedtak vil fjerne denne usikkerheten.

Utvalget har imidlertid ikke funnet eksempler på at manglende finansiering har medført at utbyggingsprosjekter ikke har hatt rasjonell framdrift. I kapittel 7 er det pekt på enkelte forhold som kan ha ført til ineffektiv ressursbruk på samferdselsområdet. Uforutsigbar finansiering er ikke blant disse. Dette er i tråd med vurderingene til Produktivitetskommissjonen, som også har vurdert effektiviteten i samferdselssektoren, og som heller ikke finner at uforutsigbar finansiering er et sentralt problem.

Utvalget vil videre peke på at adgangen til å forplikte Stortinget for framtidige budsjettår ser ut til å benyttes i stort omfang innen samferdselsområdet. Dette skaper bindinger for framtidige budsjetter, og gir stor grad av forutsigbarhet for bevilgningsnivået de nærmeste årene. Fullmakter gis både for investeringsprosjekter og for drift og vedlikehold.

Utvalget vil også peke på at bindende flerårige budsjetter for utvalgte enkeltområder kan gi dårligere allokeringseffektivitet. Dersom utgiftsnivået på et enkeltområde bindes på et høyt nivå, og en etterpå blir nødt til å stramme inn i offentlige bud-

sjetter, kan resultatet bli at allokeringen mellom områdene blir en annen enn det som er politisk ønskelig. I den grad flerårige budsjetter vedtas nominelt – slik tilfellet er med mange av fullmaktene som i dag gis – vil fordelingen mellom områder også påvirkes av uventede endringer i lønns- og prisvekst.

Utvalget viser videre til at en slik modell kan gi svakere evne til å drive stabiliseringspolitikk. Dette gjelder særlig dersom mange store områder etter hvert får flerårige budsjettvedtak, uten at det tas hensyn til det samlede handlingsrommet. I så fall er en på vei mot bottom-up budsjettering, der budsjettet blir til som summen av enkeltvedtak. (Tidligere finansminister og direktør for statistisk sentralbyrå Petter Jakob Bjerve (1989) beskriver erfaringene med sektorplaner i etterkrigstiden slik: «Sektorplanlegginga verka med andre ord til at handlefridomen i finanspolitikken etter kvart vart mindre. Dette gjorde sitt til at det vart vanskelegare å halde statsutgiftene innanfor ein for-svarleg totalsum og å prioritere dei ulike formål som utgiftene skulle gå til.»)

I sum mener utvalget at bindende flerårige budsjetter for utvalgte enkeltområder vil gi staten dårligere evne til å håndtere usikkerhet. Ved å skjerme deler av utgiftssiden fra usikkerhet, øker usikkerheten for øvrige inntekts- og utgiftsposter. Det vil ikke være en forbedring.

8.8.4 Fordeler og ulemper med flerårige budsjetterrammeverk

Utvalget har videre vurdert muligheten for å innføre et flerårig budsjetterrammeverk. Slike rammeverk kan ha noe ulike egenskaper, avhengig av hvordan de utformes. OECDs anbefalinger er å gå i retning av bindende budsjetterrammer for utgifter under det enkelte departement, jf. avtalen i avsnitt 8.7. For å endre disse budsjetterrammene når en kommer til budsjettåret, må Stortinget eventuelt omgjøre sitt tidligere vedtak.

OECD peker på at et slikt flerårig rammeverk må knyttes opp til handlingsregelen. Utvalget vil i den forbindelse vise til innstillingen fra Thøgersen-utvalget (NOU 2015: 9 *Finanspolitikk i en olje-økonomi*). Der tilrås det at i en situasjon med stor avstand til 4-prosentbanen bør finanspolitikken gis en forankring på kort og mellomlang sikt i form av at Regjeringen staker ut en kurs tilbake til 4-prosentbanen. Dersom en slik kurs fastsettes, kan den gi grunnlag for å fastsette flerårige utgiftsrammer. En vil da implisitt også ha fastlagt et nødvendig nivå for statens inntekter. Etter utvalgets vurdering bør en være forsiktig med å innføre flerår-

ige utgiftsrammer dersom finanspolitikken ikke har en slik mellomlangsiktig forankring. Det ville i så fall skape en risiko for at utgiftsrammene bidro til å presse de samlede utgiftene opp, slik at både stabiliseringshensyn og hensyn til den langsiktige bærekraften i offentlige finanser måtte vike.

Utvalget deler OECDs vurdering av at et flerårig budsjettammeverk *kan* bidra til bedre allokerings effektivitet og til mer effektiv ressursbruk innen hvert budsjettområde fordi den politiske planleggingshorisonten forlenges. Her vil mye imidlertid avhenge av hvordan et slikt rammeverk fungerer i praksis. OECD viser selv til at mange land har opplevd at flerårige budsjettammeverk har forsterket tendensen til at departementene beskytter egne budsjetter. Videre vil et flerårig budsjettammeverk også kunne gi uventede budsjettkutt for enkeltområder, dersom stabiliseringspolitiske hensyn eller hensynet til langsiktig bærekraft i offentlige finanser tilsier at samlede utgifter må reduseres. Dette har bl.a. vært tilfelle i Storbritannia, hvor fastsatte utgiftstak har blitt satt ned for å styrke budsjettbalansen.

En bør også huske på at slike budsjettammeverk kan fungere annerledes i en periode hvor utgiftene skal trappes opp, enn når de skal holdes uendret eller bygges ned. De langsiktige framskrivningene av offentlige finanser viser at om noen år vil finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland avta år etter år. Et flerårig budsjettammeverk kan kanskje gjøre det enklere for statlige virksomheter å planlegge en slik prosess.

Utvalget vil også minne om at det vil være en risiko for at utgiftsrammer som oppfattes som for stramme, kan slå ut i ulike former for omgåelser. For eksempel kan et utfall bli at ønsket politikk gjennomføres ved å gjøre endringer i skattesystemet. Dette ville på sikt gi oss et mindre effektivt skattesystem. En annen mulighet er at inntekter flyttes ut av budsjettet og over i nettobudsjetterte virksomheter, slik at en kan finansiere utgifter uten at Stortinget må bevilge dem.

Utvalget er av den oppfatning at det i for liten grad tas hensyn til mellomlangsiktige budsjettkonsekvenser når politikk utformes. Det innebærer at det diskuteres og vedtas politikk som på sikt kan vise seg vanskelig å gjennomføre eller, om den gjennomføres, går ut over andre politikkområder. Det gir dårligere allokerings effektivitet, og kan føre til sløsing med ressurser. På sikt kan det legge press på det finanspolitiske rammeverket, særlig når toppen for oljepengebruk passerer og finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond

utland begynner å avta som andel av BNP for fastlandsøkonomien.

Utvalget tror bedre og mer helhetlig informasjon om mellomlangsiktige budsjettkonsekvenser kunne gjort det lettere for Stortinget å ta hensyn ut over budsjettåret. Utvalget er imidlertid ikke overbevist om at flerårige budsjettammeverk vil fungere etter hensikten så lenge vi fortsatt er på en bane der oljepengebruken skal øke. I Norge har ikke budsjettammene vært stramme de siste to tiårene, og det er dannet forventninger både i det politiske miljøet og ellers om at det fortsatt vil være betydelig rom for å finansiere nye initiativer over statsbudsjettet. Da kan et utgiftstak lett få karakter av utgiftsgulv. På denne bakgrunnen tilrår ikke utvalget å innføre flerårige budsjettammeverk. I stedet anbefales det å utvide og utdype beskrivelsen av utsiktene for statens inntekter og utgifter på mellomlang sikt.

8.9 Utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådinger

På bakgrunn av drøftingene i dette kapittel er utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådinger følgende:

Vurderinger:

- Det innføres ikke bindende flerårige budsjettvedtak på enkeltområder. Nødvendig fleksibilitet for å sikre forutsigbarhet for enkeltprosjekter er ivare tatt gjennom bevilgningsreglementets § 6, som gir adgang til å pådra staten framtidige forpliktelser.

Tilrådinger:

- Flerårige utsikter for statens inntekter og utgifter bør synliggjøres bedre enn i dag, og slik at inntekts- og utgiftssiden ses i sammenheng. Det bør her legges fram mellomlangsiktige framskrivninger (tre–fem år ut over budsjettåret) som tar utgangspunkt i vedtatt politikk og demografiske utviklingstrekk. Det bør også redegjøres for budsjettmessige konsekvenser av planer Stortinget har behandlet for enkeltområder. Handlingsrommet i finanspolitikken i årene framover bør belyses. Det bør redegjøres særskilt for den usikkerheten som knytter seg til den økonomiske og statsfinansielle utviklingen, og mulige konsekvenser for budsjettpolitikken av denne.

Referanser:

- Bjerve, Petter Jakob (1989). *Økonomisk planlegging og politikk*
- Clemet, Kristin (2007). *Budsjettprosessen. I verdens rikeste land*. Samtiden 1/2007.
- Europakommisjonen (2014). *Report on Public Finances in EMU 2014*
- ECB (2015). *Economic bulletin 04/2015*
- Finans- og Tolldepartementet (1967). *St.meld. nr. 39 (1966–67) Om statens budsjettbehandling*
- Finansdepartementet (2003a). *Hva koster det? – Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten. NOU 2003: 6*
- Finansdepartementet (2003b). *St.prp. nr. 1 (2003–2004) Statsbudsjettet medregnet folketrygden (Gul bok)*
- Finansdepartementet (2014). *Prop. 1 S (2014–2015) Statsbudsjettet 2015 (Gul bok)*
- Finansdepartementet (2015a). *Prop. 3 S (2014–2015) Statsrekneskapen 2014*
- Finansdepartementet (2015b). *Finanspolitikk i en oljeøkonomi. NOU 2015: 9*
- Finansdepartementet (2015c). *Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet 2016 (Gul bok)*
- Finansdepartementet Sverige (2011). *Ramverk för finanspolitiken*
- Finansdepartementet Sverige (2015). *Prop. 2015/16:1 Budgetpropositionen för 2016*
- Finansministeriet Danmark (2014). *Finansredegjørelse 2014, Kapittel 7 De finanspolitiske rammer i Danmark*
- Finanspolitiska rådet (2008). *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2008*
- HM Treasury (2015). *Charter for budget Responsibility: Summer budget 2015 update*
- HM Treasury (2013). *How to understand public sector spending*
- International Monetary Fund (IMF) (2014). *Budget institutions in G-20 countries-country evaluations*
- Kleppe, Per (2003). *Kleppepakke*
- Lie, Einar (1995). *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945–1965*
- Lie, Einar (2010). *Over evne. Finansdepartementet 1965–1992*
- Moe, Torvald og Per Schreiner (red.) (1985). *Planlegging og budsjettering i staten*
- OECD (2012). *OECD Economic Surveys: Norway 2012*
- OECD (2013). *Value for Money in Government – Norway*
- OECD (2014a). *OECD Economic Surveys: Norway 2014*
- OECD (2014b). *Budget review Germany, OECD Journal on Budgeting, Volume 2014/2*
- OECD (2015a). *Budget reform before and after the global financial crisis*
- OECD (2015b). *Value for Money in Government – Building on Basics*
- OECD (2015c). *Economic Outlook 97–June 2015*
- Planleggingssekretariatet (1981). *St.meld. nr. 79 (1980–81) Langtidsprogrammet 1982–1985*
- Portes, Jonathan og Simon Wren-Lewis (2014). *Issues in the design of fiscal policy rules*
- Rhodes, Chris (2015). *The welfare cap*
- Rådet for Den europeiske union (2011). *Rådets direktiv 2011/85/EU. Om krav til medlemsstaternes budjetmæssige rammer*
- Samferdselsdepartementet (2015). *Prop. 1 S (2015–2016)*
- Solhjell, Bård Vegard (2011). *Solidaritet på ny*
- Snell, Ronald K. (2011). *State Experiences with Annual and Biennial Budgeting, National Conference of State Legislatures*
- Tollestrup, Jessica (2015). *Biennial Budgeting: Options, Issues, and Previous Congressional Action*
- Verdensbanken (2013). *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*

Kapittel 9

Virksomhetsregnskap etter statlige regnskapsstandarder (SRS)

9.1 Mandatet og utvalgets fortolkning

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere

- erfaringer med bruk av periodisert virksomhetsregnskap iht. de statlige regnskapsstandardene (SRS), herunder om synliggjøring av kostnader gir et bedre beslutningsgrunnlag i statlige virksomheter og departementer (*jf. mandatets bokstav e*)
- obligatorisk bruk av SRS på virksomhetsnivå (*jf. mandatets bokstav e*)
- obligatorisk rapportering av periodisert informasjon sammen med kontantbasert informasjon til statsregnskapet (*jf. mandatets bokstav e*)
- hensiktsmessigheten med periodisert regnskap på generell basis. Utvalget skal her gå grundigere til verks for utvalgte sektorer der nye elementer av periodisering er særlig aktuelt (*jf. mandatets bokstav a*)

Dette kapitlet er begrenset til vurdering av virksomhetsregnskap. I den grad det er nødvendig for å besvare mandatet, trekkes også andre forhold inn, eksempelvis sammenhengen med statsbudsjettet.

Kapitlet inneholder en vurdering av konsekvenser av et eventuelt krav om obligatorisk bruk av SRS i statlige virksomhetsregnskap, herunder om periodisert regnskapsinformasjon også skal rapporteres til statsregnskapet, i tillegg til dagens kontantbaserte rapportering. I kapitlet gjennomgås dagens regnskapsordning i statsforvaltningen, og utviklingen av regnskapsreguleringen i staten de siste 20 årene. Det legges spesiell vekt på erfaringer fra bruk av SRS, og det gis en omtale av på hvilke områder et periodisert regnskap vil være forskjellig fra et kontantbasert regnskap. I kapitlet gis det også en oversikt over hvilke virksomheter som vil bli berørt, og forventet nytte og kostnad ved å gjøre SRS obligatorisk.

Utvalget har lagt til grunn at vurderingen av periodisert regnskap på virksomhetsnivå kan begrenses til spørsmålet om de statlige regn-

sapsstandardene (SRS)¹ bør gjøres obligatorisk. I Gul bok 2016 framgår det at SRS er fastsatt som obligatorisk for statlige virksomheter som utarbeider et periodisert virksomhetsregnskap. SRS er et dynamisk standardsett, utviklet og utprøvd i statlige virksomhetsregnskap, og som vil være i naturlig utvikling. Utvalget tar ikke stilling til de enkelte regnskapsstandardene, men forholder seg til disse slik de foreligger per i dag.

I arbeidet med mandatets punkt a), om sektorer hvor nye elementer av periodisering kan være særlig aktuell, har utvalget i sitt arbeid med virksomhetsregnskapet avgrenset seg til forhold som departementer eller virksomheter har spilt inn. Det er i kapittel 9.4 kort redegjort for slike innspill. I tillegg har utvalget vurdert om det er andre forhold i dagens system der en bør vurdere endringer ut fra behov for likebehandling i statlige virksomheter, jf. kapittel 9.5.2.

I kapittel 4 har utvalget vurdert at statsregnskapet må vise sammenhengen med det vedtatte statsbudsjettet, jf. kapittel 4.2. Utvalget legger til grunn at statlige virksomheter fortsatt skal rapportere til det sentrale statsregnskapet i henhold til kontantprinsippet (dagens S-rapport). Et periodisert virksomhetsregnskap vil komme som et tillegg til denne rapporteringen. Et periodisert virksomhetsregnskap viser en fullstendig oversikt over virksomhetens inntekter, kostnader, eiendeler og gjeld. Det periodiserte virksomhetsregnskapet kan vise sammenhengen med virksomhetens eget, periodiserte budsjett.

9.2 Formål med dagens regnskapssystem i staten

Regnskapene i staten består av statsregnskapet sentralt og virksomhetenes regnskaper lokalt. Statsregnskapet utarbeides på grunnlag av regn-

¹ Virkeområdet for SRS er statlige forvaltningsorganer slik disse er definert i reglement for økonomistyring i staten, jf. pkt. 9.2.2.

skapsrapporteringer fra departementer og virksomheter månedlig og ved årets slutt.

Viktige formål med statsregnskapet er:

1. bevilgningskontroll og kontroll med departementenes gjennomføring av budsjettet
2. presentasjon av statens balanse (kapitalregnskapet)

Statsregnskapet og virksomhetenes regnskap vil være viktige verktøy for effektiv økonomistyring i virksomhetene.

Viktige formål med *virksomhetsregnskapene* vil være:

1. å vise kostnadene ved gjennomføring av Stortingets bevilgningsvedtak,
2. å vise en fullstendig oversikt over virksomhetens inntekter, kostnader, eiendeler og gjeld, til bruk i den interne styringen og departementenes etatsstyring
3. å gi relevant informasjon til brukerne av regnskapene og til allmennheten

Den formelle forankringen av statens regnskapsførsel ligger i Stortingets bevilgningsreglement § 13 Statsregnskapet² og i Finansdepartementets utdypende bestemmelser. Regnskapssystemet har utgangspunkt i statsbudsjettet med dets tre hovedfunksjoner (den konstitusjonelle, den politiske og den administrative), jf. kapittel 4.2.2.

Etter bevilgningsreglementet § 13 femte ledd skal det hvert år legges fram en stortingsmelding om statsregnskapet så snart regnskapet foreligger. Finansdepartementet fremmer normalt denne meldingen i slutten av april året etter regnskapsåret.³ Meldingen har fast nummerering, Meld. St. 3, og behandles normalt i begynnelsen av juni.

Bevilgningsreglementet ble senest revidert i 2005. Endringene berørte ikke statsregnskapet, og kravene har dermed ligget fast fra revisjonen av reglementet i 1959 og fram til i dag.

Statsregnskapet revideres av Riksrevisjonen. Et sammendrag av statsregnskapet tas med i Dokument 1, som Riksrevisjonen fremmer for

² Bevilgningsreglementet er gjengitt i vedlegg 2, kapittel 4. Det framgår at et hovedformål med bevilgningsregnskapet er å vise regnskapstall sammen med disponibel bevilgning og budsjettfullmakter.

³ Etter § 13 sjuende ledd kan Kongen gi utfyllende bestemmelser om føring av statsregnskapet. Ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 er denne fullmakten delegert til Finansdepartementet. Gjennom reglement for økonomistyring i staten, bestemmelser om økonomistyring i staten og rundskriv til forvaltningen gir Finansdepartementet både varige og årlige bestemmelser om føringen av statsregnskapet.

Stortinget om høsten, et halvt år etter at stortingsmeldingen om statsregnskapet er lagt fram.

9.2.1 Krav til regnskapsføring i den enkelte virksomhet

Krav til statlige virksomheters regnskap følger av bevilgningsreglementet og Finansdepartementets utfyllende bestemmelser.

Med *virksomhet* forstås statlig forvaltningsorgan, herunder departementene som mottar bevilgning over statsbudsjettet.⁴ Forvaltningsorgan er ikke selvstendig rettssubjekt, men en del av staten som juridisk person. Aktivitetene i forvaltningsorganet er regulert i økonomiregelverket for staten. Med mindre annet er særskilt bestemt, revideres virksomhetene av Riksrevisjonen.

Relevante bestemmelser i økonomiregelverket

Økonomiregelverket består av reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten.

Virksomhetenes plikt til regnskapsføring framgår av Reglement for økonomistyring i staten §12. Regnskapsføringen omfatter bokføring og pliktig regnskapsrapportering.

Utfyllende bestemmelser om virksomhetenes regnskap og presentasjon av disse er gitt i bestemmelser om økonomistyring i staten, særlig kapittel 2 *Virksomhetens interne styring*, kapittel 3 *Felles standarder og systemer for budsjettering, regnskapsføring og betalingsformidling* og kapittel 4 *Felles standarder for bokføring og økonomisystem*. Detaljerte bestemmelser gis i Finansdepartementets rundskriv. Følgende faste rundskriv er særlig relevante for virksomhetenes regnskapsføring:

- R-101 Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet
- R-102 Standard kontoplan for statlige virksomheter
- R-114 Bruk av de anbefalte statlige regnskapsstandardene i virksomhetsregnskapet
- R-115 Utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap⁵

⁴ Dette er samme definisjon som følger av reglement for økonomistyring i staten, som gjelder for aktivitetene i virksomheter som er en del av staten som juridisk person. Det betyr at egne rettssubjekter, som statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovsselskaper (herunder helseforetakene) og andre selvstendige rettssubjekter som staten eier fullt ut, ikke er omfattet. Reglement for økonomistyring i staten regulerer styring og oppfølging av statens eierinteresser i disse selskapene.

Ovennevnte bestemmelser gjelder for statlige forvaltningsorganer som får sine bevilgninger over statsbudsjettet. Som ledd i statsbudsjettets administrative funksjon får statlige forvaltningsorganer sine bevilgninger stilt til disposisjon ved tildelingsbrev fra overordnet departement.

9.2.2 Utviklingen i regulering og formål de siste 20 årene

Ved økonomiregelverket, som kom i 1996, fikk virksomhetene et klarere ansvar for egen økonomiforvaltning. I dette lå ansvaret for betalingsformidling gjennom konsernkontoordningen, rapportering til statsregnskapet og ansvar for egen regnskapsføring og virksomhetsregnskap. Før 1996 fikk mange virksomheter ført sine regnskaper hos skattefogden ved de såkalte anvisningsregnskapene, der ut- og innbetalinger gikk over skattefogdens bankkonti og der virksomhetene anviste kapittel og post for utgifts- og inntektsføring i statsregnskapet.

Fra 1996 har det vært krav til bruk av moderne økonomisystemer. Det kom den gang inn bestemmelser i regelverket om at virksomhetene i internregnskapet kunne supplere kontantposteringene med posteringer etter andre prinsipper ved behov. Det har vært krav til bl.a. kontroller, dokumentasjon og avstemming, herunder avstemming av virksomhetsregnskapet mot det som er rapportert til statsregnskapet i henhold til kontantprinsippet. Oppsettet av økonomisystemene har ikke vært detaljregulert. Utover krav til regnskapsrapporten til statsregnskapet har det ikke vært krav til oppstilling av eller innhold i virksomhetsregnskapet i et årsregnskap for virksomheten. Fra 1999 er rapporteringen til statsregnskapet basert på maskinell rapportering og behandling.

Fra 2004, som oppfølging av Andreassen-utvalgets NOU 2003: 6 «*Hva koster det?*», ble utprøving av periodisert regnskap på virksomhetsnivå igangsatt, jf. Gul bok 2004. Arbeidet pågikk over flere år med etablering av statlige regnskapsstandarder og utprøving i elleve pilotvirksomheter. Etter en første evaluering som det ble redegjort for i Gul bok 2007, ble utprøvingen videreført, bl.a. for å få mer erfaring på styringsområdet. Finansdepartementet redegjorde i Gul bok 2010

for to tiltak som resultat av utprøvingen. For det første at praksis videreføres slik at statlige virksomheter, i samråd med overordnet departement, kan benytte andre regnskapsprinsipper i virksomhetsregnskapene enn kontantprinsippet. De statlige regnskapsstandardene (SRS) ble fastsatt som anbefalte, men ikke obligatoriske regnskapsstandarder fra 1.1.2010. For det andre ble det lagt opp til å innføre standard kontoplan i virksomhetsregnskapene for alle statlige virksomheter og departementer som en frivillig ordning fra 1.1.2011, med sikte på obligatorisk innføring fra 2014 etter en nærmere vurdering av erfaringene.

Finansdepartementet vektla to formål med regnskapsføringen i statlige virksomheter i begrunnelsen overfor Stortinget. For det første er regnskapet et redskap i arbeidet med å følge opp Stortingets bevilgningsvedtak og gi en dokumentasjon på at midlene stilt til disposisjon er korrekt benyttet. For dette formålet er rapportering etter kontantprinsippet en nødvendig forutsetning. For det andre er regnskapet et redskap i den interne styringen i virksomhetene og i departementenes etatsstyring av virksomhetene. I denne sammenheng skal regnskapet legge til rette for kunnskap om kostnader knyttet til å gjennomføre aktiviteter i statlige virksomheter, legge til rette for sammenlikninger og gi oversikt over eiendeler og gjeld. Periodisert regnskapsinformasjon utarbeidet etter de statlige regnskapsstandardene (SRS) utgjør en pålitelig og forståelig kilde for slik informasjon i statlige virksomheter.

I november 2010 ble *standard kontoplan*, etter en grundig høringsrunde, formelt fastsatt ved rundskriv R-102/2010⁶. Kontoplanen ble, i henhold til opplegget i Gul bok 2010, fastsatt som en frivillig ordning fra 2011, med sikte på obligatorisk innføring fra 2014. I november 2012 ble standard kontoplan fastsatt som obligatorisk og med krav til at virksomhetenes rapportering til statsregnskapet endres fra 1. januar 2014. Av rundskriv R-102/2012 framgår følgende:

«Formålet med kontoplanen er å legge til rette for et mer omfattende og standardisert informasjonsgrunnlag for styring i statlige virksomheter og for departementenes styring av underliggende virksomheter. En standard kontoplan legger også til rette for sammenlikninger internt og på tvers av statlige virksomheter, og

⁵ Av rundskriv R-115, med referanse til bestemmelser om økonomistyring i staten, framgår det at formålet med årsregnskapet er å gi et dekkende bilde av virksomhetens disponible bevilgninger og av regnskapsførte utgifter, inntekter, eiendeler og gjeld. Riksrevisjonen tar utgangspunkt i årsregnskapet i sin revisjon av virksomhetene.

⁶ Rundskriv R-102/2010 inkluderte et vedlegg med en konkret utformet kontoplan på tre-siffer-nivå. Standard kontoplan ble utarbeidet med utgangspunkt i Norsk standard kontoplan (NS 4102), og tilpasset statlige virksomheter og statens behov for aggregert regnskapsinformasjon.

gir bedre grunnlag for kjennskap til utgiftsstrukturen i virksomhetene og i staten samlet sett. En felles standard kontoplan gir videre stordriftsfordeler i forvaltningen av kontoplanen (herunder veiledning og kompetanseutvikling) og vil kunne bidra til å øke kvaliteten på virksomhetsregnskapene.

Standard kontoplan er utarbeidet med utgangspunkt i Norsk standard kontoplan (NS 4102), og tilpasset statlige virksomheter og statens behov for aggregert regnskapsinformasjon.»

I Gul bok 2013 redegjorde Finansdepartementet for arbeidet med å etablere nye standarder for årsrapport og oppstilling av årsregnskap. Det ble påpekt at økonomiregelverket ikke hadde detaljerte retningslinjer eller mal for oppstilling og presentasjon av virksomhetsregnskaper som avlegges etter kontantprinsippet og at det var behov for å etablere en standard for dette. Det ble framhevet at formålet var å øke kvaliteten på rapporteringen uten å øke rapporteringsomfanget, at årsrapport og årsregnskap skal gi helhetlig informasjon om statlige virksomheters resultater og ressursbruk og at departementenes behov for relevant styringsinformasjon med det ville være dekket. Det ble pekt på at Riksrevisjonen, media og samfunnet for øvrig også ville være viktige målgrupper for denne informasjonen.

Krav til obligatorisk utarbeidelse og avleggelse av virksomhetenes årsregnskap ble tatt inn i økonomiregelverket i september 2013 og i rundskriv R-115 i oktober 2013. Fra regnskapet for 2014 har Finansdepartementet med dette fastsatt en felles standard kontoplan som obligatorisk føringskontoplan for bokføringen i statlige virksomheter, med normerte krav til virksomhetenes årsrapport med årsregnskap og krav til publisering av årsrapporten og årsregnskapet.

Normeringen av årsrapport og årsregnskap er et uttrykk for at formålet med virksomhetenes regnskaper har utviklet seg mye siden 1996. Det er fortsatt et viktig formål med regnskapet å ivareta oppfølgingen av Stortingets bevilgningsvedtak (konstitusjonell og politisk funksjon). Regnskapet som redskap i den interne styringen i virksomhetene og i departementenes styring av virksomhetene (administrativ funksjon), er styrket. Det er nytt at formålet med å legge til rette for en helhetlig presentasjon av statlige virksomheter og mer åpenhet overfor media og samfunnet for øvrig utenfor staten vektlegges så tydelig, bl.a. ved kravet om publisering av årsrapport og årsregnskap og felles standard kontoplan fra 2014.

9.3 Forskjeller mellom kontantregnskap og periodisert regnskap

I dette avsnittet omtales enkelte forskjeller mellom kontantprinsippet og periodiseringsprinsippet, med utgangspunkt i virksomhetsnivået. Det vises også til kapittel 4, der enkelte grunnleggende forskjeller mellom prinsippene er omtalt.

Forskjeller mellom et rendyrket kontantregnskap og et periodisert regnskap kan illustreres ved oppstillingsplanen for resultatregnskap og balanse for de anbefalte statlige regnskapsstandardene (SRS), jf. tabell 1 og 2 i vedlegg 3, kapittel 9.

De statlige regnskapsstandardene (SRS) bygger på regnskapsloven⁷ og de norske regnskapsstandardene (NRS). Det er gjort tilpasninger i de statlige regnskapsstandardene der statlige virksomheters rammebetingelser er annerledes enn for privat næringsvirksomhet. Det er ved utviklingen av SRS også sett hen til løsninger som er valgt i de internasjonale regnskapsstandarder for offentlig sektor (IPSAS) der dette er relevant.⁸

Bruk av SRS endrer ikke de statlige virksomhetenes økonomiske fullmakter. Virksomhetene mottar fortsatt kontantbevilgninger fra Stortinget og er regulert av bevilgningsreglementet, budsjettvedtak/tildelingsbrev og det statlige økonomiregelverket.

Innholdet i resultatbegrepet og egenkapitalbegrepet vil være forskjellige i en statlig virksomhet som følger periodiseringsprinsippet sammenlignet med et privat foretak.

Resultatbegrepet⁹ vil blant annet være påvirket av inntektsføring av bevilgninger.¹⁰ Sum driftskostnader vil i det vesentligste være sammenfallende med tilsvarende sumlinje i et regnskap som følger regnskapsloven.

⁷ Grunnleggende regnskapsprinsipper iht. regnskapsloven, jf. §§ 4-1 til 4-5; transaksjonsprinsippet, opptjeningsprinsippet, sammenstillingsprinsippet, forsiktighetsprinsippet, sikringsbokføring, bruk av regnskapsestimater, kongruensprinsippet, prinsippanvendelse og forutsetning om fortsatt drift.

⁸ Som appendiks i hver SRS-standard er det gitt en kort beskrivelse av forholdet til NRS og IPSAS, og avvik eller spesielle forhold er kommentert. SRSe er tematisk nummerert og bygd opp etter samme form som IPSAS-standardene.

⁹ Kfr. regnskapslinjene Driftsresultat og Resultat av periodens aktiviteter i tabell 1 i vedlegg 3, kapittel 9.

¹⁰ Bevilgning til dekning av beregnede, ikke betalbare pensjonskostnader og utsatt inntektsføring ved finansiering av anleggsmidler (forpliktelsesmodellen) er eksempler på statsspesifikke tilpasninger som gjør at resultatbegrepet har et noe annet innhold enn etter regnskapsloven.

Begrepet *egenkapital* benyttes ikke i de statlige regnskapsstandardene. I SRS benyttes begrepet *Statens kapital*. Statens kapital spesifiseres i tre undergrupper¹¹ og fungerer teknisk på samme måte som egenkapital i regnskapsloven, ved at den finansierer nettosummen av eiendeler og gjeld i balansen.

Det er lagt til grunn at statlige virksomheter som hovedregel ikke har virksomhetskapital (egenkapital). Et positivt resultat av bevilgningsfinansiert virksomhet kan ikke klassifiseres som virksomhetskapital, men *avregnes* med statskassen. Dette følger av særegenheter ved staten og bevilgningsreglementet, og at statlige virksomhetsregnskap langt på vei kan betraktes som «filialregnskap» der staten er juridisk person og sentralt «konsern».

Et utgangspunkt for en sammenligning vil være at et regnskap ført etter periodiseringsprinsippet vil være mer omfattende og gi mer utfyllende informasjon om ressursbruk knyttet til statlig aktivitet enn et regnskap ført etter kontantprinsippet. Et regnskap som er ført etter periodiseringsprinsippet omfatter også regnskapsoppstillinger som gir mer utfyllende informasjon om virksomhetenes økonomiske stilling.

Periodiseringsprinsippet krever en fullstendig balanseføring av eiendeler og gjeld, der beholdninger ved inngangen til året, endringer i løpet av året og beholdninger ved utgangen av året vil framgå på en mer oversiktlig og systematisk måte enn et regnskap ført etter kontantprinsippet. Balansen vil gi en oversikt over virksomhetens formuessituasjon, ikke bare i form av finanskapital, men også i form av realkapital.

Et periodisert regnskap innebærer imidlertid økt innslag av regnskapsstørrelser hvor det må gjøres skjønsmessige vurderinger, herunder gis noteinformasjon i regnskapet om sentrale forutsetninger som er lagt til grunn i beregninger og målinger. Et rendyrket kontantregnskap inneholder ikke slike skjønsmessige elementer, eller supplerende informasjon om slike forhold.

Forskjeller i resultatregnskapet og balansen

Driftsutgifter / driftskostnader

Statens løpende driftsutgifter omfatter lønns- og personalutgifter, inkludert tjenestepensjoner og vare- og tjenestekjøp (produktinnsats). Nedenfor

¹¹ Statens kapital er delt inn i følgende underoverskrifter: Virksomhetskapital, Avregninger og Statens finansiering av immaterielle eiendeler og varige driftsmidler. Se eksemplifisering i vedlegg 3, kapittel 9.

kommenteres forskjeller mellom kontantprinsippet og periodiseringsprinsippet for disse utgiftene. Viktige tilpasninger i de statlige regnskapsstandardene blir også omtalt.

Lønns- og personalutgifter (utenom tjenestepensjoner)

I henhold til kontantprinsippet regnskapsføres lønnsutgifter ved utbetaling. Feriepenger og overtid utgiftsføres i den måneden de utbetales, og det gjøres ikke avsetninger i balansen for denne type forpliktelser. Etter periodiseringsprinsippet skal lønnskostnader regnskapsføres når arbeidet utføres, herunder de ansattes opptjening av feriepenger og overtid. Lønnsutgifter som er kostnadsført, men ikke utbetalt (påløpt), balanseføres som kort-siktig gjeld fram til tidspunktet for utbetaling.

Tjenestepensjoner i statlige virksomheter

De fleste bruttobudsjetterte virksomheter betaler i dag ikke pensjonspremie til Statens pensjonskasse, slik at utgifter til pensjon ikke utgiftsføres i virksomhetens kontantregnskap. Dette er en følge av at pensjoner budsjetteres på overordnet, sentralt hold i staten. Personalkostnadene i det kontantbaserte virksomhetsregnskapet framkommer derfor som betydelig undervurderte.

Etter periodiseringsprinsippet skal pensjonskostnader regnskapsføres når de påløper og ikke når de utbetales.¹² En periodisert tilnærming gir derfor et mer korrekt uttrykk for de totale kostnadene knyttet til statlige virksomheters pensjoner.

Regnskapsmessig håndtering av pensjoner i periodiserte virksomhetsregnskap etter SRS er utfyllende beskrevet i SRS 25 *Ytelser til ansatte*. Regnskapsstandarden legger til grunn en forenklet tilnærming til pensjoner, ved at det er det aktuelle *premiebeløp*, eller et *estimert* premiebeløp dersom virksomheten ikke betaler pensjonspremie¹³, som skal legges til grunn for kostnadsføringen. Dette innebærer at personalkostnader blir

¹² Dette gjelder uavhengig av hvordan staten velger å organisere statlige pensjoner, herunder teknikker for innbetaling/avregning av medlemspremie til Statens pensjonskasse, sentral eller lokal postering eller om ordningen er fondert eller ikke. (SPK benytter såkalt fiktivt fond i beregningen av pensjonsforpliktelse for statlige virksomheter).

¹³ Statlige virksomheter har Statens pensjonskasse (SPK) som pensjonsleverandør. Arbeidsgivertilskudd til SPK og medlemsinnskudd betales imidlertid bare av et begrenset antall statlige virksomheter. Virksomheter som følger SRS får oppgitt en estimert premiesats fra SPK som grunnlag for kostnadsføringen i virksomhetsregnskapet.

mer sammenlignbare mellom statlige virksomheter og andre virksomheter.

Vare- og tjenestekjøp

I et regnskap som er ført etter periodiseringsprinsippet skal utgifter ved kjøp av varer og tjenester (produktinnsats) kostnadsføres i samme periode som tilhørende inntekt er opptjent. I statlige virksomheter er det ofte ikke noen sammenheng mellom salgsinntekt og anskaffelse av varer og tjenester. Forbruk av varer og tjenester må derfor kostnadsføres i takt med ressursanvendelsen.

Etter periodiseringsprinsippet vil enkelte varer og tjenester bli ført mot balansen ved mottak (for eksempel varelager eller forskuddsbetalte kostnader), og kjøpesummen ført som kortsiktig gjeld (leverandørgjeld) fram til tidspunkt for betaling. I takt med forbruket blir så ressursen kostnadsført og varelageret redusert. Tilsvarende vil forskuddsbetaling av for eksempel abonnementer, husleie eller lisensavgifter bli ført mot balansen på betalingstidspunktet og kostnadsført over perioden som tjenesten svarer til. Innføring av periodiseringsprinsippet innebærer dermed et behov for å postere mot balansekonti for kortsiktig gjeld, forskuddsbetalt kostnad og varelager. Den regnskapsmessige håndteringen av vare- og tjenestekjøp blir derfor annerledes enn etter kontantprinsippet, hvor det er betalingstidspunktet som er avgjørende for utgiftsføringen.

Avskrivninger og investeringer i realkapital

En viktig forskjell mellom periodiseringsprinsippet og kontantprinsippet er regnskapsføringen av investeringer i realkapital (varige driftsmidler og immaterielle eiendeler). Etter periodiseringsprinsippet framkommer bruken av realkapital som en årlig kostnad på regnskapslinjen for avskrivninger, som del av virksomhetens driftskostnader.¹⁴

Dette er en forskjell fra kontantprinsippet, der hele investeringen utgiftsføres på betalingstidspunktet. Dette medfører at løpende bruk av realkapital ikke framkommer som en utgift (kostnad) i senere år. Dermed synliggjøres ikke ressursforbruket i den perioden ressursene faktisk forbrukes.

Balanseføring av investeringer bidrar til at den enkelte virksomhet og staten som helhet får en

mer fullstendig oversikt over sine eiendeler. Periodiseringsprinsippet gir en mer fullstendig presentasjon av ressursbruken knyttet til den løpende anvendelsen av realkapital enn kontantprinsippet. Dette vil gi de enkelte virksomhetene et bedre grunnlag for vurdering av ressursbruken, eksempelvis måling av kostnadseffektivitet og produktivitet.

Salgsinntekter i statlige virksomheter

Enkelte statlige virksomheter har salgsinntekter og leieinntekter. I SRS legges opptjeningsprinsippet til grunn, dvs. at inntekten skal resultatføres når varen eller tjenesten er levert til kjøper. Den regnskapsmessige behandlingen av slike inntekter blir derfor forskjellig fra kontantprinsippet, der inntekter tas med i regnskapet først når de er innbetalt. I de tilfeller der innbetaling faller i en annen periode enn leveringen, vil tidspunkt for inntektsføring være ulik. Dette vil påvirke fordelingen av inntektene mellom år.

Finansielle poster og beholdninger

Etter periodiseringsprinsippet skal finansielle inntekter og utgifter regnskapsføres i det året de er opptjent eller påløpt. Kontantprinsippet tilsier regnskapsføring på betalingstidspunktet. I noen tilfeller er dagens praktisering av kontantprinsippet likevel slik at opptjente renteinntekter periodiseres etter kalenderåret, (jf. bl.a. ordningen for statsbankene omtalt i kapittel 4.3 om tilpasninger og unntak fra kontantprinsippet).

I kapitalregnskapet benyttes verdien på transaksjonstidspunktet (historisk kost) som vurderingsprinsipp for finansielle anleggsmidler. Det foretas normalt ikke omvurderinger, med unntak for Statens pensjonsfond. Finansielle beholdninger i statens sentrale gjeldsforvaltning føres til pålydende verdi (historisk kost), og eventuell over-/ underkurs knyttet til statsobligasjoner periodiseres lineært over papirets løpetid. Aksjebeholdninger i kapitalregnskapet føres til historisk kost. Etter periodiseringsprinsippet må finansielle anleggsmidler nedskrives til virkelig verdi ved varig verdifall. Nedskrivningene skal reverse-res hvis verdien øker, men finansielle anleggsmidler kan ikke oppføres til høyere verdi enn kostpris.

Inntekter fra bevilgning

Gjennom behandlingen av statsbudsjettet fattes det vedtak om bevilgninger til statlige virksomheter

¹⁴ Regnskapsmessig håndtering av anleggsmidler og avskrivninger i henhold til periodiseringsprinsippet er behandlet i SRS 17 Anleggsmidler som dekker både varige driftsmidler og immaterielle eiendeler.

ter. SRS 10 *Inntekt fra bevilgning* spesifiserer retningslinjer for hvordan bevilgninger regnskapsmessig skal håndteres for statlige virksomheter som følger SRS. Hovedregelen er at inntekt fra bevilgninger skal resultatføres i takt med at aktivitetene som finansieres av bevilgningen utføres, det vil si i samme periode som kostnadene påløper (*motsatt sammenstilling*). Dette innebærer at dersom en andel av bevilgninger benyttes til for eksempel anskaffelse av varige driftsmidler som balanseføres og avskrives, skal denne andelen av bevilgningen ikke inntektsføres på anskaffelsestidspunktet, men avsettes i balansen og inntektsføres i takt med avskrivningene. Dette er en tilpassing til statlige virksomheters rammebetingelser, der det normalt gis særskilte bevilgninger til større investeringer.

Tilskuddsforvaltning / innkrevingsvirksomhet

Tilskuddsforvaltning (*overføringer*) og innkrevingsvirksomhet (*inntekter fra skatter og avgifter*) håndteres etter SRS som gjennomstrømningsposter og føres derfor etter kontantprinsippet i virksomhetens regnskap, slik som i det sentrale statsregnskapet. I kapittel 4 er utfordringer rundt periodisering av slike kostnader og inntekter kort omtalt.

9.4 Innspill under utvalgets arbeid

Ved oppstarten av utvalgets arbeid ble alle departementene invitert til å komme med innspill til aktuelle problemstillinger som var tatt opp i mandatet. I det etterfølgende er det gitt en kort omtale av innspill som vedrører periodisert regnskap.

Kunnskapsdepartementet har lang erfaring med periodiserte virksomhetsregnskap og mener det gir betydelig mer økonomisk styringsinformasjon for virksomhetene. Departementet understreker også nytten for dem som fagdepartement. Særlig nyttig er oversikten over anleggsmidler og avskrivninger av disse som gir et regnskapsmessig uttrykk for kapitalslit. Periodisert regnskap gir store gevinster i en mer langsiktig forvaltning av realkapitalen, og forvaltningen av bygninger og forskningsinfrastruktur blir spesielt trukket fram. Departementet har mye informasjon om eiendelene, men sliter med gjennomslag/forståelse for bevilgningsnivå knyttet til vedlikehold, rehabilitering og oppgradering. Kunnskapsdepartementet er positive til nytten av periodisert resultat- og balanseinformasjon. Departementet påpeker samtidig at for en del virksomheter vil en obligatorisk

SRS kreve en ikke ubetydelig kompetanseutvikling på regnskapsområdet. Kunnskapsdepartementet framhever betydningen som periodisert regnskap har hatt i sektoranalysen i universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren). En obligatorisk SRS gir muligheter for tilsvarende analyser i andre sektorer og på tvers av sektorer. I sin presentasjon for utvalget la departementet også vekt på periodisert regnskap som del av utviklingen av en effektiv og moderne økonomifunksjon. Nytteverdien for departementet var at det var mulig å sammenligne både statlige og private institusjoner. Periodisert regnskap gjør det lettere å måle kostnadseffektivitet og produktivitet. Nytteverdien for institusjonene var bedre styringsinformasjon til styre og ledelse, bedre grunnlag for framtidige planer, bedre grunnlag for oppfølging av resultatansvaret i linjen og et viktig premiss for etablering av god intern kontroll.

Med referanse til utvalgets mandat og de avgrensninger som ligger i dette, ser Kunnskapsdepartementet ikke for seg insitamenter til nye elementer av periodisering i virksomhetsregnskapene i UH-sektoren. I tilknytning til virksomhetsregnskapene generelt viser departementet til tilskuddsforvaltning og innkrevingsvirksomhet som i dagens SRS presenteres etter kontantprinsippet som gjennomstrømningspost uten resultat-effekt. Disse to elementene kan på sikt være aktuelt å se nærmere på, for eventuell behandling etter periodiseringsprinsippet.

Helse- og omsorgsdepartementet presenterte helseforetakenes regnskapsløsning, som bygger på norsk regnskapslov. Det betyr at departementet har lang erfaring med å styre virksomheter med et periodisert regnskap. Departementet er tilfreds med løsningen og ser ingen behov eller fordeler ved eventuelt å gå tilbake til de regnskapsprinsipper som ble benyttet før helsereformen i 2002. Departementet legger i sin vurdering vekt på en mer profesjonell økonomistyringsfunksjon, større bevissthet i hele organisasjonen om hvordan kostnadene oppstår og at kapitalkostnadene er tydelige.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har avgitt en relativt omfattende uttalelse til utvalget, men hadde ingen merknader som gjelder obligatorisk SRS. Til «nye elementer» av periodisering og flerårighet, peker KMD på at IKT-prosjekter er et område hvor det bør vurderes hvordan slike prosjekter skal håndteres, særlig for andre prosjekter enn de store, spesielt initierte prosjektene.

Kulturdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet har avgitt uttalelse, men hadde ikke

merknader til spørsmål som vedrører obligatorisk SRS.

Fiskeridirektoratet har presentert sitt arbeid med virksomhetsregnskapet for utvalget. Direktoratet var en av de første virksomhetene som prøvde ut SRS, og har ført virksomhetsregnskap etter SRS fra 2005 og periodiserte avdelingsbudsjetter fra 2006. Direktoratet er tilfreds med de løsninger som er etablert for økonomistyringen. SRS ble innført uten særlige direkte kostnader. Det ble utført en del internt arbeid, men ikke mer enn at det ble håndtert innenfor den ordinære driften. Direktoratet framhevet at sterk motivasjon, god kompetanse og ledelsesforankring har bidratt til en ukomplisert innføring.¹⁵

Statens vegvesen har ikke tatt i bruk SRS. Vegvesenet har imidlertid omfattende informasjon om veiene i andre systemer enn regnskapet. Vegvesenet vurderer at de for en stor del har den informasjonen som er nødvendig for å kunne utarbeide virksomhetsregnskapet etter SRS, men man har per i dag ikke sett noen stor grunn til å innføre det for egen del. Det vil ha en kostnad, som etaten så langt ikke har sett tilsvarende nytte av.

Statsbygg har orientert om sin husleiemodell som innebærer at statlig virksomheter betaler husleie som dekker blant annet avskrivninger og rente på kapital. For statlige leietakere fungerer husleiemodellen som en periodisering av husleiekostnadene. Dette skjer gjennom den organisatorisk løsningen og betalingsordningen, som gjør at betaling etter kontantprinsippet blir tilnærmet lik kostnadene.

Utvalget har også fått orientering om utviklingen i *Sverige*. Hovedtrekk ved ordningen i Sverige er:

- Virksomhetenes regnskaper har gjennom mange år blitt ført etter periodiseringsprinsippet. Det er utarbeidet statlige regnskapsprinsipper der internasjonale standarder er tatt inn og brukt, men med supplerende notater om hvordan standardene skal anvendes.
- Bevilgning til virksomhetsnivået skjer gjennom vedtak i statsbudsjettet som består av en bevilgning og eventuell låneadgang, blant annet knyttet til investeringer.
- Statsbudsjettet er også delvis periodisert, ved at det inneholder en bevilgning til dekning av kostnader for virksomheten og en stram styring av kontantstrømmen, som i det vesentlige

styres gjennom låneadgangen. Forskjellen mellom regnskapstallene og den kontantstrømmen virksomheten har hatt, håndteres via en egen post i regnskapet hvor kassamesige korrigeringer avstemmes.

9.5 Gjeldende regnskapsordning i statsforvaltningen i Norge

Statsregnskapet bygger på de samme hovedprinsipper som statsbudsjettet, jf. kapittel 4.

Statsregnskapets bevilgningsregnskap følger den samme inndeling som for Stortingets bevilgningsvedtak på kapittel og post. Innenfor denne grunnleggende strukturen presenteres budsjettets og regnskapets stilling uttrykt ved blant annet det korrigerede overskuddet og overskudd før lånetransaksjoner. Overføring fra Statens pensjonsfond utland (SPU) skal i statsbudsjettet finansiere et oljekorrigert underskudd.

Statsregnskapet har også en oppstilling over statens balanse (kapitalregnskapet), jf. bevilgningsreglementet § 13. Det gis ikke nærmere føringer for oppstillingen, utover at den skal vise statens og trygdenes eiendeler og gjeld og vise sammenhengen med bevilgningsregnskapet. Den grunnleggende sammenhengen mellom kapitalregnskapet og bevilgningsregnskapet framgår av føringen av statslånemidler som svarer til statsbudsjettets brutto finansieringsbehov. Når statsregnskapet er saldert ved bruk av statslånemidlene vil bevilgningsregnskapet være avstemt slik at samlede utgifter tilsvarer samlede inntekter.

Bevilgningsregnskapet er en sammenstilling basert på den månedlige regnskapsrapporteringen fra statlige virksomheter og departement. Kapitalregnskapet er basert på årlig rapportering fra departementene i forbindelse med årsavslutningen av regnskapet.

I tabell 9.1 presenteres statens samlede utgifter og inntekter i 2014, gruppert etter de ulike utgifts- og inntektsavdelinger.

9.5.1 Virksomheter og rapportering til statsregnskapet

Det sentrale statsregnskapet utarbeides med grunnlag i regnskapsrapportering fra statlige virksomheter og departementene, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten kap. 3. Ansvaret for forvaltning og drift av statsregnskapet er delegert til DFØ. Det rapporteres hver måned til statsregnskapet, og alle tall rapporteres akkumulert gjennom året.

¹⁵ Praktisk eksempel produktivitet, DFØ 2013: Statens innkrevingsentral (SI) innførte SRS på egenhånd uten støtte fra Regnskapsprogrammet i DFØ. I følge SI var merarbeidet primært knyttet til innføringsfasen.

Tabell 9.1 Bevilgningsregnskapet 2014 etter utgifts- og inntektsavdelinger (mill. kroner)

Avdeling	Utgifter	Regnskap	Inntekter	Regnskap
1	Statens egne driftsutgifter	156 948	Salg av varer og tjenester	145 098
2	Nybygg, anlegg mv.	77 536	Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.	24 687
3	Overføringer til andre	1 204 282	Overføringer fra andre	1 265 137
4	Utlån, statsgjeld mv.	192 855	Tilbakebetalinger mv Statslånemidler	215 040 -18 341
Sum		1 631 621		1 631 621

Kilde: Finansdepartementet

Med statlig virksomhet forstås virksomheter som er en del av staten som juridisk person, med en bevilgning som vedtas av Stortinget og som stilles til disposisjon ved tildelingsbrev, jf. virkeområdet for det statlige økonomiregelverket. Virksomhetene har sin likviditetsforvaltning gjennom statens konsernkontoordning i Norges Bank.

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsform: ordinære statlige forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte virksomheter), forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter).

På noen områder er det viktige forskjeller mellom virksomhetene. Bruttobudsjetterte virksomheter og forvaltningsbedriftene har, ved tildelt budsjett, fullmakt til å trekke tilsvarende likviditet på sin oppgjørskonto i Norges Bank. Virksomheter med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter) mottar sin bevilgning som utbetaling fra overordnet departement. Det er kun utbetalingen som overordnet departement rapporterer til statsregnskapet, som inngår i bevilgningsregnskapet.

Bruttobudsjetterte virksomheter og forvaltningsbedriftene rapporterer utgifter og inntekter til statsregnskapet etter kontantprinsippet på statskonto (kapittel og post) og standard kontoplan etter art. I tillegg rapporteres banksaldo og mellomværende med statskassen.

Nettobudsjetterte virksomheter rapporterer ikke på kapittel/post, men har en forenklet rapportering til statsregnskapet og rapporterer kun en likvidrapport som avstemmes mot kontantbeholdningen i Norges Bank.

Bruttobudsjetterte virksomheter og forvaltningsbedriftene får nullstilt sin likviditet ved årsslutt, men kan innen visse grenser overføre ubrukte bevilgninger til neste budsjettermin.

Nettobudsjetterte virksomhetene beholder sin likviditet ved årsslutt og har derfor ubegrenset overføringsadgang for ubrukt bevilgning og egeninntekter.

Etter et rendyrket kontantprinsipp vil det ikke være føringer mot mellomværende med statskassen. Føringer mot mellomværende er på denne måten en praktisk tilpasning til og unntak fra kontantprinsippet på enkelte områder. Bruttobudsjetterte virksomheter fører blant annet skattetrekk og andre trekk, utbetalte lønnslån, reiseforskudd og andre forskudd av kortsiktig karakter mot mellomværende med statskassen. Forvaltningsbedriftene har i tillegg et reguleringsfond som inngår i mellomværende med statskassen, for avsetning av inntekter som kan disponeres i senere budsjettermin.

Til forskjell fra de bruttobudsjetterte virksomhetene blir forvaltningsbedriftene budsjettert med et netto driftsresultat på post 24. I tillegg til å føre inntekter og utgifter på underposter på post 24, fører forvaltningsbedriftene avskrivninger og renter på sin kapital, overføringer til og fra reguleringsfondet og avsetninger til investeringsformål.

I tillegg til rapporteringen på kapittel og post rapporterte statlige virksomheter fra og med 2014 også informasjon om utgifter og inntekter etter art i henhold til standard kontoplan for statlige virksomheter til statsregnskapet.¹⁶

¹⁶ I forbindelse med innføringen av standard kontoplan har to virksomheter fått midlertidig unntak. Unntakene innebærer at det først fra regnskapsåret 2016 vil være en fullstendig rapportering til statsregnskapet etter standard kontoplan. Etter dette vil det være mulig å få spesifisert bevilgningsregnskapets utgifter og inntekter, også etter standard kontoplan, for de bruttobudsjetterte virksomhetene og forvaltningsbedriftene.

Kontoplanen er inndelt i 8 kontoklasser:

Balanse	1 Eiendeler
	2 Virksomhetskaptal og gjeld
Resultat	3 Salgs- og driftsinntekt
	4 Varekostnad
	5 Lønnskostnad
	6 Annen driftskostnad
	7 Annen driftskostnad, fortsettelse
	8 Finansposter, overføringer, periodens resultat og avregninger

Nettobudsjetterte virksomheter bokfører også på standard kontoplan i sine regnskaper, men informasjonen blir per i dag ikke rapportert til statsregnskapet. Samlet hadde de nettobudsjetterte virksomhetene driftsutgifter på om lag 39 milliarder kroner i 2014, hvorav lønn utgjorde 26 milliarder kroner.

9.5.2 Omfanget av rapporteringen til statsregnskapet

Ved avslutningen av regnskapet for 2014 var det 224 regnskapsførere som rapporterte til statsregnskapet. Disse bestod av seks forvaltningsbedrifter¹⁷ og 218 regnskapsførere som representerte bruttobudsjetterte virksomheter og departementer. I de senere år er antallet regnskapsførere til statsregnskapet gått ned.

Enkelte virksomheter kan være organisert med flere regnskapsførere.¹⁸ Virksomheter med lokalisering flere steder (regioner) kan ha ønske om å organisere seg slik. Det samme gjelder virksomheter med enkelte særfunksjoner. Tas det hensyn til dette vil det reelt være rundt 180 *virksomheter* som rapporterer til statsregnskapet.

Det er i tillegg 50 nettobudsjetterte virksomheter som kun rapporterer likvidrapport til statsregnskapet, hvorav universitets- og høyskolesektoren under Kunnskapsdepartementet utgjør 36 virksomheter¹⁹. Nettobudsjetterte virksomheter

benytter i all hovedsak SRS i sine virksomhetsregnskap, men med noen unntak.²⁰ Av de bruttobudsjetterte virksomhetene og forvaltningsbedriftene opplyser 27 virksomheter at de benytter SRS eller et annet rammeverk for periodisering i virksomhetsregnskapet. Se også tabell 9.2 i kapittel 9.6.2.

Gjennomgang av statens drifts- og investeringsutgifter i statsregnskapet viser at ca. 1/3 av statens lønnsutgifter og 1/3 av øvrige driftsutgifter er rapportert fra virksomheter som benytter SRS eller annet rammeverk for periodisering.²¹ For statens investeringsutgifter er andelen 40 prosent.

Utgiftsavdeling 1 og 2 utgjør statens drifts- og investeringsutgifter og er nærmere beskrevet i Finansdepartementets rundskriv R-101 *Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet*. Utgiftsavdeling 1, med postene 01–29 omfatter statens egne driftsutgifter til lønn og varer og tjenester. Utgiftsavdeling 2, med postene 30–49, omfatter utgifter i forbindelse med nybygg, anlegg m.m. I denne kategorien belastes også utgifter til vedlikehold, ombygginger og anskaffelser til utstyr som er så betydelige at de har karakter av investering. Realinvesteringer, som eksempel fast eiendom, maskiner og utstyr, skal som hovedregel ikke oppføres i statens balanse i kapitalregnskapet. Dette er en følge av kontantprinsippet. Realinvesteringer som gjøres av forvaltningsbedrifter og belastes postene 30–49 på forvaltningsbedriftenes eget kapittel skal derimot oppføres i kapitalregnskapet.

I rundskriv R-101 er driftsutgiftene beskrevet nærmere, herunder forenklet oppgjør av arbeidsgiveravgiften, premie for gruppelivsforsikring, yrkesskadepremie og pensjonsinnskudd med arbeidsgivertilskudd og medlemsinnskudd. Det framgår at pensjonsinnskudd kun er relevant for enkelte virksomheter der det er fastsatt direkte innbetaling av arbeidsgivertilskudd til Statens pensjonskasse. Det følger av dette at lønnsutgifter rapportert til statsregnskapet på dette punkt ikke vil være sammenlignbare. I en analyse foretatt av Statens pensjonskasse framgår det at denne forskjellen i betalingsmåte for pensjonsinnskuddet

¹⁷ GIEK, SPK forvaltningsbedrift, Statsbygg, Statens kartverk, SDØE og NVE-anlegg.

¹⁸ Eksempler på virksomheter med flere regnskapsførere er politiet med mange politidistrikt og spesialenheter, bispedømmerådene og Bufetat. Skattedirektoratet har en regnskapsfører for egen drift og tre regnskapsførere for momsregnskapet sentralt, skatteregnskapet og petroleumsskateregnskapet.

¹⁹ Basert på 2014-regnskapene. Merk at antallet høsten 2015 er 33, som følge av sammenslåinger i UH-sektoren, jf. vedlegg 4 i Prop. 1 S (2015–2016) Gul bok.

²⁰ Fem av de nettobudsjetterte virksomhetene benyttet i 2014 en variant av periodiseringsprinsippet, eller baserte seg bare delvis på SRS, se tabell 9.2. Fra 2016 er det i bestemmelser om økonomistyring i staten krav om at nettobudsjetterte virksomheter skal føre regnskapet etter de statlige regnskapsstandardene (SRS).

²¹ Beregningen baserer seg på en sammenstilling av regnskapstall fra både bruttobudsjetterte og nettobudsjetterte virksomheter, hvor det er tatt utgangspunkt i en særskilt rapport i den årlige budsjettproposisjon.

ser ut til å følges av ulikt handlingsmønster for lønnsøkning for de som nærmer seg pensjonsalder.²²

Med unntak for skattetrekk og diverse andre trekk blir lønnsutgifter rapportert etter kontantprinsippet på kapittel/post i den måneden lønnsutbetalingen skjer. Det samme gjelder ved utbetaling av ferielønn i juni måned, der det gjøres nødvendige beregninger ut fra opptjent feriepengegrunnlag. Hovedprinsippet i staten er derfor at det ikke settes av til feriepenge i bevilgningsregnskapet. Det vil være den statlige virksomheten som har arbeidsgiveransvaret i juni måned som får budsjettbelastningen ved utbetaling av ferielønn. En konsekvens av dette er at ved jobbskifte mellom statlige virksomheter, vil virksomheten der feriepengegrunnlaget er tjent opp, ikke få budsjettbelastningen ved utbetaling av ferielønn. Ved jobbskifte fra stat til privat vil den statlige virksomheten få budsjettbelastningen ved å måtte utbetale og regnskapsføre ferielønnen i sitt regnskap.

9.5.3 Tilpasninger og unntak fra kontantprinsippet

Det finnes i statsbudsjettet enkelte unntak fra et rent kontantprinsipp.²³ Dette er først og fremst knyttet til enkelte avsetningsordninger og budsjettering av påløpte renter under statsbankene. I tillegg beregner forvaltningsbedriftene renter og avskrivninger som inngår i driftsresultatet på post 24.

I statsregnskapet er det i tillegg også enkelte unntak fra et rent kontantprinsipp. Slike unntak vil framkomme av virksomhetens mellomværende med statskassen, som viser om en virksomhet har penger til gode fra eller gjeld til statskassen. Følgende forhold inngår normalt i de bruttobudsjetterte virksomhetenes mellomværende med statskassen:

1. Skattetrekk og andre trekk i lønn vil rapporteres og inngå i virksomhetens mellomværende med statskassen inntil trekkene er utbetalt og gjort opp. Virksomhetenes utbetalte lønn, inklusive skattetrekk og andre trekk, rapporteres til statsregnskapet for den måneden lønnsutbetaling skjer.
2. Utbetalte forskudd, jf. Hovedtariffavtalen og særavtaler i staten knyttet til reiseforskudd,

lønnforskudd og lønnslån med mer. Slike blir å bokføre som del av mellomværende inntil forskuddene gjøres opp, og er å betrakte som en fordring for virksomheten på de ansatte og en forpliktelse for virksomheten overfor statskassen.

3. Reguleringsfond som statlige forvaltningsbedrifter (24-post virksomheter) har, inngår i virksomhetens mellomværende med statskassen. Dette benyttes bl.a. til å jevne ut tilfeldige svingninger mellom år og der overskytende inntekter ett år kan plasseres i reguleringsfondet for å disponeres i senere år.
4. Utlagte beholdninger virksomheten måtte ha. Håndkasser, kasser i tilknytning til kjøp/salg, og andre kontantbeholdninger plassert i bank utenfor konsernkontoordningen mv., vil inngå som del av mellomværende med statskassen.
5. Innbetalinger som virksomheten har mottatt, men som ikke er identifisert eller registrert som fordring med krav, blir å føre midlertidig mot mellomværende.
6. I den grad en statlig virksomhet har mva-pliktig omsetning, vil inn- og utgående avgift knyttet til slik omsetning bli rapportert mot mellomværende med statskassen, inntil den gjøres opp med avgiftsmyndighetene.

Med unntak for posteringer mot reguleringsfond, vil posteringer som inngår i mellomværende normalt være av kortsiktig natur. For pkt. 1, 3, 5 og 6 har virksomheten midler til gode i statskassen. For pkt. 2 og 4 skylder virksomheten midler til statskassen.

9.5.4 Krav til virksomhetenes årsregnskap

Fra 2014-regnskapet skal alle statlige virksomheter, (dvs. bruttobudsjetterte virksomheter og departement, forvaltningsbedrifter og nettobudsjetterte virksomheter), presentere en årsrapport med årsregnskap i tråd med økonomiregelverkets krav.²⁴ Årsrapporten skal sendes departementet innen 15. mars og publiseres på nettet innen 1. mai.

Som det framgår av pkt. 9.2 er de nye kravene fra 2014 et resultat av den videreutviklingen som har skjedd på regnskapsområdet i staten det siste tiåret.

²² Årsrapport 2014, Statens pensjonskasse (side 44).

²³ Jf. kapittel 4.3 om dagens budsjetterings- og regnskapsprinsipper for statsforvaltningen, hvor ulike tilpasninger og unntak fra kontantprinsippet er beskrevet.

²⁴ Krav til årsrapport gjelder ikke departementene, men fra 2014 skal departementene sette opp et årsregnskap i tråd med økonomiregelverkets krav og publisere dette innen 15. mars 2015.

Innholdet i virksomhetenes årsregnskap er regulert i bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 3.4 *Virksomhetens årsregnskap* og i Finansdepartementets rundskriv R-115 *Utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap*. Som regelverksforvalter utgir DFØ veiledningsmaterieell og maler for oppstillinger og noter til utarbeidelse av årsregnskap. De overordnede kravene til årsregnskap er formulert i R-115.

Årsregnskapet skal inneholde tre deler:

- ledelseskomentarer
- oppstilling av bevilgningsrapportering
- oppstilling av artskontorrapportering

I tillegg skal årsregnskapet inneholde en oppstilling av *virksomhetsregnskapet* dersom virksomheten fører regnskapet etter periodiseringsprinsippet.

Virksomhetsleder skal ved *ledelseskomentarene* bekrefte at årsregnskapet gir et dekkende bilde og er avlagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten, rundskriv fra Finansdepartementet og krav fra overordnet departement.

Bevilgningsrapporteringen skal vise de kapitler og poster i bevilgningsregnskapet og kontoer i kapitalregnskapet som virksomheten har rapportert til statsregnskapet. Den skal presenteres etter aktuell oppstillingsplan som inngår i vedlegg til rundskrivet. Bevilgningsrapporteringen skal inneholde samme informasjon på virksomhetsnivå som inngår i bevilgningsregnskapet som legges fram for Stortinget. Nettobudsjetterte virksomheter skal presentere en bevilgningsoppstilling som bl.a. skal vise samlet tildeling av budsjettmidler i henhold til tildelingsbrev.

Artskontorrapporteringen med noter skal vise hva som er rapportert til statsregnskapet etter standard kontoplan i regnskapsåret. Oppstillingen skal også vise mellomværende med statskassen fordelt på grupper av kontoer. Det skal for hver regnskapslinje presenteres sammenligningstall for foregående regnskapsår.

Virksomheter som benytter de anbefalte statlige regnskapsstandardene (SRS) skal presentere en oppstilling av *virksomhetsregnskapet* i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-114. Følgende noter skal utarbeides til oppstillingen av virksomhetsregnskapet:

- prinsippnote til oppstilling av virksomhetsregnskapet
- sammenheng mellom avregning med statskassen og mellomværende med statskassen

Prinsippnoten skal beskrive det regnskapsprinsippet virksomheten har valgt. Noten som viser sammenhengen mellom bokført avregning med statskassen og rapportert mellomværende med statskassen, viser hvilke beløp virksomheten har bokført på eiendels- og gjeldskontoer i virksomhetens kontospesifikasjon, og hvilke beløp som er rapportert til statsregnskapet.

De nye, normerte kravene til oppstilling av virksomhetenes årsregnskap er et felles rammeverk som gir en ensartet måte å presentere regnskapene på og til å vise sammenhengen med rapporteringen til statsregnskapets bevilgningsregnskap og kapitalregnskap.

Oppstillingene vil variere noe avhengig av om virksomheten er nettobudsjettert virksomhet eller ordinær bruttobudsjettert virksomhet/forvaltningsbedrift. Presentasjon av virksomhetsregnskapet vil være avhengig av om virksomhetene benytter de statlige regnskapsstandardene eller ikke.

9.6 Virksomhetsregnskapene

9.6.1 Etablering og utvikling av de statlige regnskapsstandardene (SRS)

Bakgrunnen for å utvikle og etablere de statlige regnskapsstandardene (SRS) har vært et ønske om å få bedre oversikt over statlige virksomheters kostnader, og på denne måten kunne sammenstille ressursbruk (kostnader) og «produkter/tjenester». Et virksomhetsregnskap etter SRS er et supplement til den etablerte rapporteringen til statsregnskapet etter kontantprinsippet, og endrer ikke på denne. Det framgår av rundskriv R-114 fra Finansdepartementet at formålet med standardene er å få et mer omfattende og standardisert informasjonsgrunnlag. Standardene skal også legge bedre til rette for vurderinger av effektiv ressursbruk. Regnskap etter SRS gir også et grunnlag for å kunne sammenligne kostnader på tvers mellom sammenlignbare statlige og private virksomheter. I tillegg får staten en mer fullstendig oversikt over eiendeler og gjeld.

Den viktigste forankringen ved etableringen av SRS var norsk regnskapslov og de gjeldende norske regnskapsstandardene (NRS). Det er gjort tilpasninger når statlige virksomheters rammebetingelser tilsier at det er nødvendig og hensiktsmessig. Når det gjelder spesielle statsspesifikke problemstillinger er det også sett hen til internasjonale offentlige regnskapsstandarder (IPSAS) og praksis fra våre naboland.

Følgende standarder er utarbeidet:

- SRS 1 Oppstillingsplaner for resultatregnskap og balanse
- SRS 2 Kontantstrømpoppstilling
- SRS 3 Prinsippendring, estimatendring og korrigerende av feil
- SRS 9 Transaksjonsbaserte inntekter
- SRS 10 Inntekt fra bevilgninger
- SRS 11 Anleggskontrakter
- SRS 12 Beholdninger av varer og driftsmateriell
- SRS 13 Leieavtaler
- SRS 17 Anleggsmidler
- SRS 19 Usikre forpliktelser og betingede eiendeler
- SRS 25 Ytelser til ansatte

Standardene er etter 2010 forvaltet og utviklet videre på dette grunnlaget. Finansdepartementet har det øverste ansvaret for arbeidet. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) er gitt myndighet til å forvalte de statlige regnskapsstandardene. Det er etablert prosedyrer for grundig høring ved større justeringer og endringsforslag. SRS er en dynamisk standard gjennom planmessig sammenligning og vurdering mot utviklingen i andre regnskapsstandarder og mot eventuelle endringer i rammebetingelser. I takt med utvikling i andre faglige standarder, har også innholdet i de statlige regnskapsstandardene blitt justert. Arbeidet med de statlige regnskapsstandardene er lagt opp slik at fagmiljøet for regnskap i DFØ, supplert med en bredt sammensatt referansegruppe, gjør planmessige gjennomganger av standardene for å tilpasse dem til nye forhold eller ny utvikling. Utvikling i norske regnskapsregler, utvikling i EU og internasjonal utvikling for øvrig av offentlig regnskap er de viktigste impulsene for utviklingsarbeidet.

Ved innledningen av arbeidet med de statlige regnskapsstandardene ble det fra Finansdepartementet gjort en del grunnleggende veivalg som skulle være førende for utarbeidelsen. Dette omfattet bl.a. regnskapsmessig håndtering av inntekt fra bevilgning, prinsippet om «motsatt sammenstilling», og presentasjon av pensjoner i virksomhetenes regnskaper. Prinsipper for fastsetting av virksomhetens åpningsbalanse (verdi av eiendeler og gjeld) ved oppstart av regnskapsføring etter periodiseringsprinsippet var også en viktig beslutning. En sentral problemstilling i denne sammenhengen var dessuten hvordan finansieringen av åpningsbalansen teknisk skulle håndteres.²⁵

Ved første gangs implementering av SRS skal gjenanskaffelsesverdi eller virkelig verdi legges til grunn ved verdsettelsen av varige driftsmidler og

immaterielle eiendeler i åpningsbalansen. For finansielle eiendeler benyttes virkelig verdi. Ved senere tilgang av nye varige driftsmidler legges anskaffelseskost til grunn (historisk kost). Dette samsvarer med etablert norsk regnskapslovgivning for mellomstore virksomheter. Historisk kost danner dermed grunnlaget for lineære avskrivninger over driftsmiddelets utnyttbare levetid. Det er i de statlige regnskapsstandardene ikke lagt til grunn noen generell adgang til å verdsette anleggsmidler til virkelig verdi. Verdien av anleggsmidlene i en statlig virksomhet vil følgelig ikke variere med svingninger i aktuelle markedsverdier. Det ble den gang også anbefalt å innnevne valgmulighetene som i utgangspunktet fantes i de internasjonale standardene, slik at man fikk en mer ensartet praksis internt i statsforvaltningen.

I Gul bok 2015 orienterte Finansdepartementet Stortinget om at de nåværende regnskapsstandardene (SRS) revideres av DFØ. Bakgrunnen var at den gradvise økningen i virksomhetenes bruk av SRS har synliggjort behov for en generell oppdatering av standardene. Representanter for berørte virksomheter og departement ble invitert til å medvirke i arbeidet, slik at deres innspill og behov kunne ivaretas så langt mulig. Det er gjort språklige og strukturelle forbedringer i alle de 11 standardene. Reviderte standarder ble sendt på høring i november 2014 med frist mars 2015.²⁶

Høringen av standardene våren 2015 berørte hovedsakelig to forhold: endring i fire standarder og om SRS skal være eneste form for periodisert regnskap for statlige virksomheter, jf. at noen virksomheter bruker andre prinsipper for periodisert regnskap, for eksempel ved at de «følger regnskapsloven så langt det passer». Høringssvarene ga tydelig støtte til å gjøre SRS obligatorisk for virksomheter som velger å føre virksomhetsregnskap etter andre prinsipper enn kontantprinsippet.

Finansdepartementet oppdaterte i august 2015 de statlige regnskapsstandardene etter den forutgående høringen, jf. rundskriv R-114/2015–1 *Fastsettelse og bruk av de anbefalte statlige regnskapsstandardene i virksomhetsregnskapet*. I Gul bok 2016 orienterte Finansdepartementet om at høringen samlet sett ikke ga grunnlag for større endringer i de reviderte SRS-standardene som var

²⁵ Teknisk finansiering av åpningsbalansen: «Forpliktelsesmodell» for varige driftsmidler og immaterielle eiendeler hvor forpliktelse mot statskassen inntektsføres i takt med avskrivningene, og periodisert mellomværende med statskassen for alle øvrige netto eiendeler.

²⁶ Høringen omfattet SRS 1, SRS 2, SRS 9 og SRS 10, hvor det var foreslått vesentlige endringer.

sendt på høring. Det framgår også at Regjeringen har besluttet å gjøre SRS obligatorisk for virksomheter som har valgt å føre regnskapet etter andre prinsipper enn kontantprinsippet.²⁷

Det framgår av R-114 at Direktoratet for økonomistyring (DFØ) forvalter de statlige regnskapsstandardene og har myndighet til å innvilge unntak fra enkeltpunkter i standardene etter søknad fra virksomhetens overordnede departement.

9.6.2 Bruk av SRS i statsforvaltningen

I dette og neste kapittel gjennomgås bruk og erfaring med SRS i virksomhetsregnskapene. I kapittel 9.6.4 gjennomgås status for virksomheter som *ikke* bruker periodisert regnskap.

Etter pilotprosjektet og innføringen av SRS som anbefalte, ikke obligatoriske standarder for periodisert virksomhetsregnskap i staten fra 2010, har man høstet erfaring med bruken av standardene. Tabell 9.2 viser en oversikt over regnskapsprinsipper i bruk i statlige virksomheter for regnskapsåret 2014. Tabellen er utarbeidet på grunnlag av en årlig innrapportering fra departementene til DFØ.²⁸

Av totalt 220 virksomheter som omfattes av tabellen, er det 143 som opplyser at de benytter kontantprinsippet, 67 virksomheter benytter SRS, og 10 virksomheter benytter en annen form for periodisert regnskap.

Endringene i SRS som ble vedtatt i 2015 (jf. Gul bok 2016 og omtale ovenfor) har to viktige

konsekvenser. For det første vil flesteparten av de ti virksomhetene som i dag bruker andre varianter av periodisert regnskap, jf. tabell 9.2, gå over til regnskap etter SRS.²⁹ For det andre vil regnskap etter SRS, som følge av den omfattende oppdateringen av standardene som ble foretatt etter høringen i 2015, nå være bedre tilpasset erfaringer fra forvaltningen av SRS og behov som er meldt inn fra virksomheter som benytter SRS. Videre har en stor etat som Forsvaret informert om at SRS vil tas i bruk fra 2016, mens Skatteetaten³⁰ utreder en overgang til SRS.

Av virksomheter som benytter SRS er det et klart tyngdepunkt av brukere innenfor de nettobudsjetterte virksomhetene, herunder universitets- og høyskolesektoren og ulike typer forskningsinstitusjoner. Det er i tillegg 20 bruttobudsjetterte virksomheter, en forvaltningsbedrift og ett departement som utarbeider virksomhetsregnskap etter SRS.

Alle departement, bortsett fra Utenriksdepartementet, har nå erfaring med virksomheter som har ført virksomhetsregnskapet etter SRS. Utenriksdepartementet har imidlertid et utstrakt samarbeid med mange internasjonale organisasjoner hvor periodiseringsprinsippet benyttes. Departementenes erfaringer er et godt utgangspunkt for at de kan gjøre seg nytte av virksomhetsregnskapet etter SRS fra sine underliggende virksomheter på en bredere basis. Standardene har vist seg anvendbare i forskjellige typer statlige virksomheter og innen ulike sektorer.

²⁷ I oppfølgingen av denne beslutningen ble det 5. november 2015 gjort en oppdatering av bestemmelser om økonomistyring i staten hvor de statlige regnskapsstandardene har fått status som obligatorisk fra 1.1.2016 for virksomheter som fører regnskapet etter andre prinsipper enn kontantprinsippet. Dette representerer en innstramming i bruken av SRS og en ytterligere standardisering.

²⁸ Lenke til oversikt på DFØs hjemmeside:
<http://www.dfo.no/no/Forvaltning>

²⁹ Virksomheter som benytter ulike varianter av periodisert regnskap vil fra 2016 i utgangspunktet være pliktige til å følge SRS, jf. nye krav i det statlige økonomiregelverket om innstramming i bruken av SRS innenfor den eksisterende, frivillige ordningen.

³⁰ Statens Innkrevingsentral, som ble lagt inn under Skatteetaten i 2015, har brukt SRS i flere år, jf. også omtale i avsnitt 9.4.

Tabell 9.2 Anvendelse av regnskapsprinsipper i virksomhetsregnskapene (2014)

	Antall virksomheter	Kontantprinsippet slik det framgår av økonomiregelverket	Periodiseringsprinsippet etter SRS	Annen bruk av periodiseringsprinsippet
Departementene med SMK	16	15	1	0
Ordinære forvaltningsorganer	149	126	20	3
Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter	50	0	45	5
Forvaltningsbedrifter	5	2	1	2
Sum	220	143	67	10

Det har vært en gradvis økning i bruken av SRS, og det foreligger nå en ganske bred erfaring med bruk av SRS innenfor statsforvaltningen. Når det gjelder budsjett, kan virksomhetene for sin interne styring utarbeide et periodisert budsjett, samtidig som man forholder seg til Stortingets kontantbevilgning. Tilrettelegging for dette kan løses på ulike måter i virksomhetene.

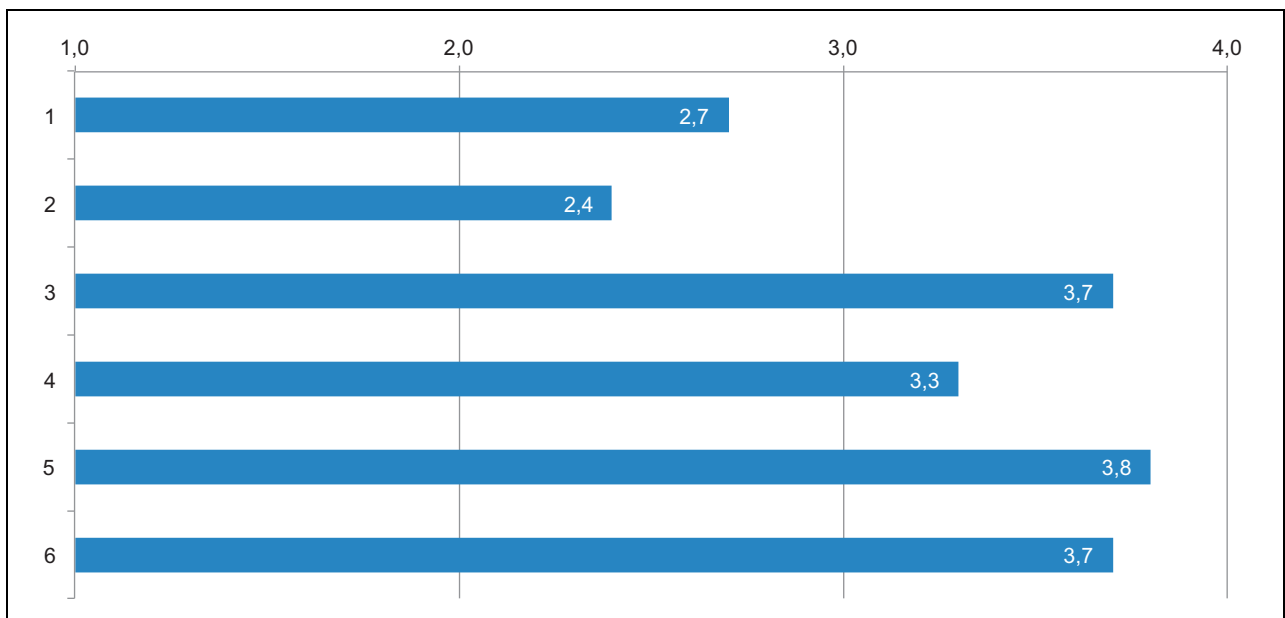
9.6.3 Erfaringer med bruk av SRS – evaluering Regnskapsprogrammet 2015

I statsbudsjettet for 2010 (Gul bok 2010) gjorde Finansdepartementet rede for erfaringer fra utprøvingen av virksomhetsregnskaper etter periodiseringsprinsippet i elleve pilotvirksomheter (2006–2009) i samarbeid med deres overordnede departement:

«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. Effektene er knyttet til alle de definerte bruksområdene

(med unntak av samfunnsøkonomiske analyser), som er oppfølging av økonomisk stilling og ressursbruk, forvaltning av eiendeler, sammenlignende analyser, vurdering av kostnads-effektivitet og produktivitet, og kalkyler. Det er likevel stor variasjon både når det gjelder hvilke effekter de enkelte virksomhetene/ departementene har erfart og hvilket omfang effektene har. Både virksomheter og departementer peker på at de ser flere potensielle effekter som ennå ikke er realisert. Samlet sett er det ikke identifisert klare mønster som tyder på at noen typer virksomheter kan forvente større nytte av periodisert regnskap enn andre. Det er derfor lite grunnlag for å avgrense eventuell bruk av et periodisert virksomhetsregnskap til enkelte virksomhetstyper. Evalueringen viser imidlertid at virksomheter med betydelig størrelse på varige driftsmidler kan forvente stor nytte av den periodiserte regnskapsinformasjonen i tilknytning til forvaltning av eiendelene.»

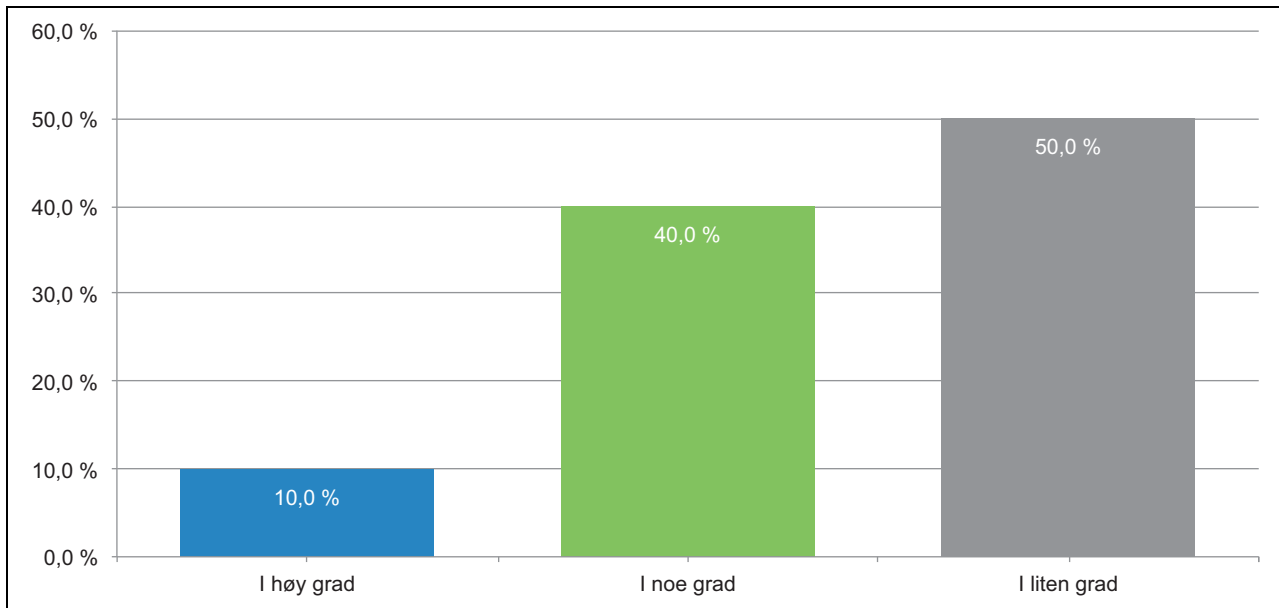
Basert på erfaringene valgte Finansdepartementet den gang å arbeide videre med utvikling av en standard kontoplan for statlige virksomheter, med sikte på obligatorisk innføring fra 2014. Det ble



Figur 9.1 Hvilken nytte/effekt gir bruken av regnskapsinformasjon i følgende styringsprosesser?

Skala: 1 = Ingen grad, 2 = I liten grad, 3 = I noen grad 4 = i stor grad

- 1 Innspill til statsbudsjettet
- 2 Løpende mål- og resultatoppfølging
- 3 I dialog ved utforming av tildelingsbrev
- 4 Periodisk rapportering
- 5 Budsjett- og virksomhetsplanlegging
- 6 Årsrapportering til departementene



Figur 9.2 I hvilken grad oppleves det at bruken av den nye regnskapsinformasjonen i styringen er bedre enn før endringene ble innført?

1 = «i høy grad» 2 = «i noen grad» 3 = «i liten grad»

også fastsatt anbefalte statlige regnskapsstandarder (SRS), for frivillig bruk i virksomhetsregnskapene fra 2010.

Mye av arbeidet med å ta i bruk SRS i virksomhetene har vært tilrettelagt av DFØ gjennom *Regnskapsprogrammet i staten*. Dette programmet har utviklet en standardisert metodikk for innføring av standard kontoplan og SRS i staten. Gjennom programmet er det samlet dokumentasjon på forholdet til forsystemer, behov for kompetanse i virksomhetene, oppsett og bruk av regnskapssystem, kartlegging av virksomheter, prosesser og rutiner. Totalt har 199 virksomheter vært gjennom en eller annen form for innføringsløp i regi av programmet. Det er laget erfaringsoppsummeringer der virksomhetene er blitt spurt om nytten av regnskap og hvilke erfaringer de har gjort med SRS.

I DFØs evaluering³¹ oppsummeres oppnåelsen av effektmål. Kvaliteten i virksomhetsregnskapene er forbedret etter Regnskapsprogrammets oppstart i 2010, samtidig som kontantrapporteringen til statsregnskapet (S-rapport) har samme kvalitet som tidligere. I sluttrapportene konkluderes det med at virksomhetene bruker regnskapsinformasjon mer aktivt i sin egen styring av virksomheten, og i enda større grad fokuserer på kvalitet i regnskapet for å oppnå bedre styring. Det har også skjedd en positiv utvikling i

tertial-/ årsrapporteringen for virksomheter som har tatt i bruk SRS, fra de første innføringskullene som hadde en del feil, til de senere kullene som ikke har hatt vesentlige feil.

I en spørreundersøkelse fra samme evaluering er virksomhetene spurt om nytte av regnskap generelt, jf. figur 9.1. Figuren viser på generell basis at regnskapsinformasjon er et viktig innspill for budsjettering og virksomhetsplanlegging og rapportering i statlige virksomheter.

Undersøkelsen fra 2015 har også et spørsmål om spesifikk nytte av SRS, jf. figur 9.2. Om lag halvparten av virksomhetene sier de opplever realisert høyere nytte. Siden det tar tid å hente ut slike gevinster, og ettersom mange departement ikke etterspør denne informasjonen i særlig grad, må dette ses på som et positivt resultat for virksomhetenes bruk.

9.6.4 Virksomheter som ikke bruker SRS

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om SRS bør gjøres obligatorisk på virksomhetsnivået i staten. Spørsmålet berører primært virksomheter som i dag anvender kontantprinsippet i regnskapet sitt. Nedenfor gis en nærmere oversikt over disse virksomhetene og noen kjennetegn ved dem.³²

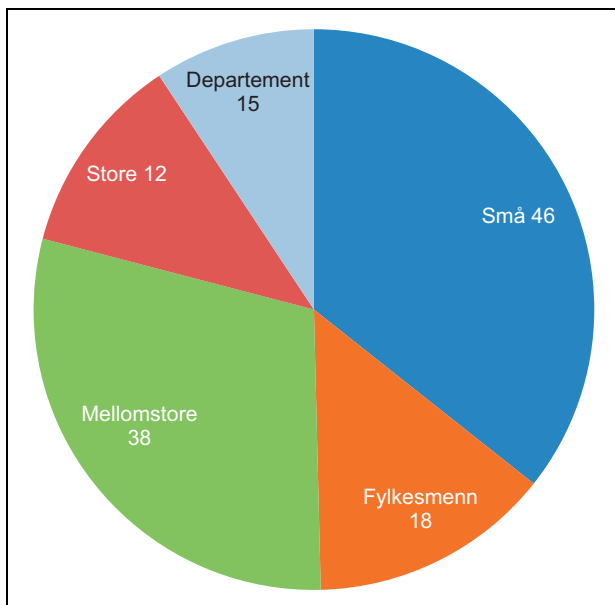
Det er tatt utgangspunkt i tabell 9.2, som viser at 143 virksomheter benyttet kontantprinsippet for regnskapsåret 2014. Forvaltningsbedriften GIEK og 13 kirkelige organer (bispedømmeråd

³¹ Sluttrapport fra Regnskapsprogrammet. Direktoratet for økonomistyring, Notat 04.06.2015.

mv.) er i den etterfølgende gjennomgangen holdt utenfor. Grunnen til dette er at GIEK har spesielle problemstillinger knyttet til garantier, og at de kirkelige organene, som følge av kirkereformen, ventelig vil få endret sin status som statlige forvaltningsorgan fra 2017. Gjennomgangen nedenfor omfatter derfor 129 virksomheter, inndelt i fem kategorier, jf. figur 9.3

1. Små virksomheter- (med under 100 mill. kroner i driftsutgifter)

Det er 46 små virksomheter, med driftsutgifter under 100 millioner kroner, og med antall ansatte under 100. Ingen av virksomhetene har store investeringer. Alle (bortsett fra tre) er kunder av DFØ. Virksomhetens oppgaver er stort sett innenfor et avgrenset fagfelt som virksomheten har god oversikt over. Administrasjonen er liten. De fleste er fullservice-kunder hos DFØ, noe som innebærer at DFØ utfører en stor del av lønns- og regnskapsoppgavene for virksomhetene. Det ligger i sin natur at fullservicekunder bruker DFØs regnskaps- og lønnsavdeling mye. Det må antas at



Figur 9.3 Statlige virksomheter med kun kontantregnskap, fordelt på 5 kategorier.

³² Virksomheter med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) er ikke inkludert i oversikten, da disse i all hovedsak allerede følger SRS. Det er videre et krav i økonomiregelverket om at SRS skal benyttes for disse virksomhetene fra og med 2016. Stortinget og noen andre uavhengige virksomheter er heller ikke inkludert, selv om det også for disse kan være aktuelt å vurdere periodisert regnskap i henhold til SRS.

disse virksomhetene har tilrettelagt sine rutiner slik at de er avhengig av god struktur og klare retningslinjer for å få en effektiv drift av regnskapsfunksjonen. Antagelsen for denne gruppen er at tilpasningene til et periodisert virksomhetsregnskap vil være lite krevende, men at gevinstene heller ikke vil være så store.

2. Fylkesmannsembetene

Det er 18 fylkesmannsembeter. Disse kan karakteriseres som mellomstore virksomheter. Driftsutgifter varierer fra i overkant av 100 millioner kroner til 350 millioner kroner. Antall ansatte er mellom 100 og 300. Virksomhetene disponerer til sammen 2,8 milliarder kroner. Fylkesmannsembetene har en sammensatt, men likevel likeartet virksomhet. Alle er kunder av DFØ. Ved innføring av et periodisert regnskap vil man få et mer presist grunnlag for å gjøre sammenligninger, ved at tilfeldige utgiftsvariasjoner blir borte. Et virksomhetsregnskap etter SRS gir bedre oversikt over kostnader og et bedre grunnlag for vurdering av produktivitet og effektivitet på tvers av enhetene.

3. Mellomstore virksomheter

Det er 38 virksomheter i denne gruppen. Driftsutgifter er mellom 100 millioner kroner og rundt 1 milliard kroner. Disse virksomhetene har i gjennomsnitt 260 ansatte. Ni av virksomhetene har egne regnskapsløsninger, mens de øvrige er kunder av DFØ. Virksomhetene forvalter til sammen om lag 11,2 milliarder kroner, og har et gjennomsnittlig budsjett på ca. 300 millioner kroner.

4. Departementene

Det er 15 enheter i denne gruppen, inkludert Statsministerens kontor, men uten Kunnskapsdepartementet som tok SRS-regnskap i bruk fra 2014. Departementene er i seg selv mellomstore virksomheter og har i gjennomsnitt 286 ansatte. Driftsutgifter varierer fra 147 millioner kroner (Kulturdepartementet) til 4,8 milliarder kroner (Utenriksdepartementet, inkludert utenriktjenesten). Innslaget av anleggsmidler er beskjedent. Periodisering ser ut til å ville medføre små endringer i rutiner, og lite arbeid med åpningsbalanse. Departementenes regnskapssystemer og lønnsystemer kjøres på systemløsningene til DFØ, men leveres gjennom Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS).

Tabell 9.3 Oversikt over virksomheter med virksomhetsregnskap etter kontantprinsippet

	Driftsutgifter/ Ansatte	Investeringer (2013)	Kunder DFØ	Kommentar inn- føringskostnad	Kommentar på nytte
Små virksomheter(46)	1,5 mrd. kr. 1 600 ansatte	Lite	Nesten alle	Begrenset	Begrenset
Fylkesmanns- embetene (18)	2,8 mrd. kr. 2 800 ansatte	0,04 mrd. kr.	Alle	Vil kreve noe	Sammenligning Effektivitet Transparens
Mellomstore virksomheter(38)	11,2 mrd. kr. 9 900 ansatte	0,2 mrd. kr.	De fleste	Vil kreve noe	Sammenligning og transparens
Departement (15 stk)	10,8 mrd. kr. 4 292 ansatte	1,6 mrd. kr.	Via DSS	Begrenset	Sammenligning og transparens
Store virksomheter(12)	85,5 mrd. kr. 72 500 ansatte	20,2 mrd. kr.	Halvparten	Vil kreve noe, men har system	Sammenligning og transparens

5. De største virksomhetene

Det er 12 virksomheter i denne gruppen. Virksomhetene har driftsutgifter på over 1 milliard kroner, og fra om lag 1000 ansatte og oppover, eller investeringer på over 100 millioner kroner. De 12 virksomhetene er; Forsvaret, Politidirektoratet, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Statens vegvesen, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Skatteetaten, Kriminalomsorgen, Utlendingsdirektoratet, Helsedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Mattilsynet og Miljødirektoratet.

Fem av disse er kunder av DFØ, mens de øvrige har egne økonomisystemer. De 12 virksomhetene disponerer store ressurser og er kjennetegnet med komplekse styringssystemer koblet sammen med ulike produksjons- og hjelpesystemer. Regnskap etter SRS vil standardisere måten økonomisk informasjon presenteres på, og gi mer helhetlig kostnadsinformasjon. Det vil legge til rette for et bedre sammenligningsgrunnlag enn i dag mellom sektorer, og det vil gi bedre innsyn for eksterne regnskapsbrukere. Det kan også gi en effekt på styring, ettersom styringsinformasjonen blir mer konsistent over tid.

I tabell 9.3 er det gitt en oversikt virksomheter som benytter kontantprinsippet, gruppert ut fra de fem kategoriene ovenfor.

Det er forventet flere typer nyttevirksomheter av fire av fem kategorier. For de minste virksomhetene er nytten trolig begrenset. Det henger sammen med at regnskap generelt fyller færre funksjoner i små virksomheter, og virksomhetene vil gjennomgående være oversiktlige. Da kan

både kontantregnskap og SRS-regnskap fylle funksjonen. Med økende størrelse må det også antas at nytten av periodisert regnskap øker. Det reflekteres i tabellen. Virksomheter med over 100 millioner kroner i driftsutgifter er i norsk målestokk relativt betydelige virksomheter.

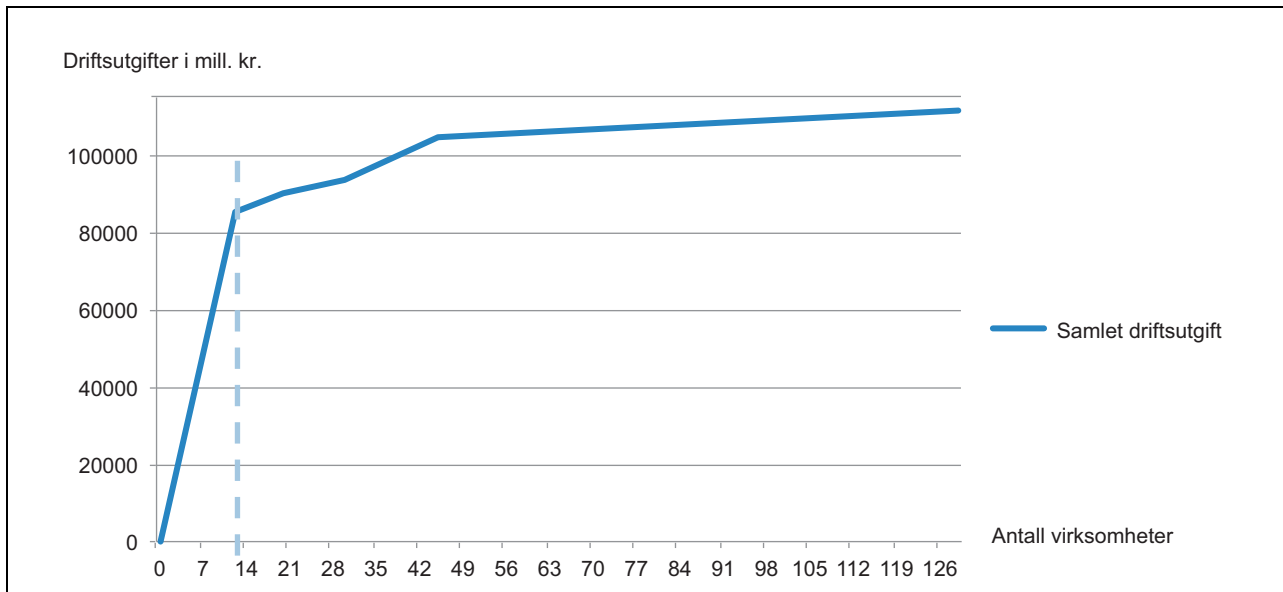
Kundeforholdet til DFØ er også tatt med i oversikten. Det har relevans for vurdering av risiko og kostnader ved innføring av SRS. De fleste av virksomhetene er kunder av DFØ. For egne kunder har DFØ god kjennskap til kunden, og DFØs erfaring med innføring av SRS kan gjenbrukes, jf. avsnittet om kostnader nedenfor.

En stor andel av driftsutgiftene er knyttet til de største virksomhetene. Totale driftsutgifter for alle virksomhetene er 112 milliarder kroner, og de tolv største står for ca. 77 prosent av dette.

9.6.5 Konsekvenser av å gjøre SRS obligatorisk for alle

Et valg av obligatorisk SRS bør vurderes mot nytte og kostnader ved en slik endring. I punktene nedenfor er det listet opp fem konsekvenser:

- Konsekvensen for selve bilagsføringen er liten. Regnskapsføringen blir teknisk sett gjennomført på samme måte som før. Hver enkelt transaksjon må fortsatt føres. Det vil kunne være forskjeller i hvilken periode transaksjonen skal føres, og det må utformes tydelige retningslinjer for dette. Vanligvis brukes fakturadato som utgangspunkt, og den som attesterer utbetalingen må velge rett regnskapsperiode. Det vil også være behov for å etablere rutiner for vur-



Figur 9.4 Akkumulerte driftsutgifter etter summering av virksomheter, der virksomhetene er tatt med etter størrelse, med de største først.

- deringer ved periodeslutt, blant annet for korrekt periodisering av forskuddsbetalte kostnader og avsetninger for påløpte kostnader.
- Virksomhetene må forholde seg til to forskjellige rapporter fra grunnlagsdataene i regnskapet. Den ene er virksomhetsregnskapet, den andre er rapporten til det sentrale statsregnskapet. Begge rapportene vil være maskinelt genererte. Avstemming av kontantregnskapet mot virksomhetens kontospesifikasjon er en kontrolloppgave som virksomhetene må forholde seg til. Dette blir en mer omfattende avstemming enn det virksomhetene er kjent med i dagens system.
- Statlig regnskapsføring kommer mer på linje med privat sektor. Måling av ressursbruken i statlige virksomheter vil framkomme tydeligere ved at regnskapet føres ut fra en *kostnadstilnærming*. Driftskostnader i virksomhetsregnskapet vil dermed bli mer sammenlignbare med driftskostnader i regnskap utarbeidet etter regnskapsloven.
- Det må opprettholdes et robust statlig fagmiljø, for vurdering av regnskapsspørsmål for virksomhetsnivået i staten. Fagmiljøet må ha en kontaktflate mot utviklingen i det generelle regnskapsfaget, herunder mot utviklingen av nasjonale og internasjonale regnskapsstandarder. Når slike standardene endrer seg, vil det medføre at man må vurdere å innpasse disse endringene i de statlige regnskapsstandardene.

- Årsregnskapene til statlige virksomheter blir ytterligere standardiserte. Alle virksomheter vil, i tillegg til bevilgningsoppstillingen og arts-kontooppstillingen, måtte presentere et virksomhetsregnskap med noter i årsregnskapene sine. Det vil da ikke lenger være ulike varianter av regnskapsoppstillingene i årsrapportene, og Riksrevisjonen vil få et mer enhetlig finansielt rammeverk å forholde seg til i sin revisjon av årsregnskapet.

Det legges til grunn at en innføring av obligatorisk SRS må forankres ved en endring i økonomiregelverket. En viktig konsekvens av dette er at bestemmelser om føringen av virksomhetsregnskapet etter SRS knyttes til et definert forvaltningsansvar for regelverket. Dette innebærer et fast opplegg for behandling av eventuelle unntakssøknader, på lik linje med andre forhold i økonomiregelverket.

9.6.6 Nytteeffekter

For virksomheter

God informasjon er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for bedre styring.

Et regnskap etter SRS inneholder mer informasjon enn et regnskap etter kontantprinsippet. SRS knytter utgifter og ressursbruk til riktig periode, og viser i tillegg kontantstrømmen. Kostnaden ved å bruke investeringer blir synlig gjennom avskrivning av anleggsmidler.

To forhold er i praksis avgjørende for om den nye informasjonen vil gi bedre styring:

- Er det viktig for virksomheten å ha en presis tilordning av ressursbruken til perioder (måned, år)?
- Har virksomheten tidligere skaffet seg denne informasjonen på annen måte?

Virksomhetene i staten skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, og at ressursbruken er effektiv. Dette gjør det nødvendig å sammenholde ressursbruk og resultater i tid. I et periodisert regnskap tilordnes ressursbruken til perioder – måneder og år.

Et regnskap etter SRS vil gjøre det lettere for virksomheten å sammenligne seg med andre virksomheter. Det vil også gjøre det lettere å sammenligne over tid enn i et kontantregnskap, hvor en må korrigere for store svingninger i overføringer mellom år, fakturaer som er betalt på forhånd mm.

Noen virksomheter har allerede egne fagsystemer som gir nødvendig supplerende informasjon på annen måte. For dem vil innføring av SRS gi lavere merverdi for den interne styringen.

Et periodisert regnskap gir også en systematisk oversikt over eiendeler og gjeld i virksomheten, og en standardisert metode for presentasjon av kapitalslit (avskrivninger) per år. Kunnskapsdepartementet har gitt uttrykk for at virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren har stor nytte av periodisert regnskap i styringen av ressursene til blant annet eiendomsforvaltning og forskningsinfrastruktur.

Ulike avskrivningsprinsipper kan gi store variasjoner i kapitalkostnadene gjennom levetiden. SRS innebærer at de *samme* avskrivningsprinsipper legges til grunn for alle statlige virksomheter.

Virksomheter som har betydelige anleggsmidler vil ha større innslag av periodisering i form av avskrivninger i sine regnskaper, og vil ha tilsvarende større nytte av et regnskap etter SRS enn virksomheter med få anleggsmidler. Slike virksomheter (eksempelvis departementene) vil ha beskjeden nytte av en balanseoppstilling. Her vil kostnaden ved å utarbeide en slik oppstilling imidlertid også være liten.

For departement/sektorstyringen

Departementene styrer politikkområder i et langsiktig perspektiv. SRS gir et uttrykk for den reelle ressursbruken per år og over tid.

Med en felles regnskapsstandard og felles kontoplan kan departementene sammenlikne res-

sursbruk og resultater i ulike virksomheter innen samme departementsområde. Fylkesmannsembetene er et eksempel på dette. Det blir også mulig å sammenlikne med liknende virksomheter i andre sektorer. Det kan være lettere å forstå og bruke regnskapsinformasjon etter SRS fra underliggende virksomheter dersom departementet selv bruker SRS i sitt eget regnskap.

Både Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har lagt vekt på mulighetene som et periodisert regnskap gir til å vurdere varige driftsmidler innen sektoren.

For staten samlet

De samme fordelene vil også gjelde for staten samlet. Standardisering av regnskapene på virksomhetsnivå gjør det mulig å aggregere og sammenstille regnskapsinformasjon fra statlige virksomheter. Dette er en nødvendig forutsetning for en eventuell senere konsolidering av regnskapet for hele staten. En konsolidering vil innebære at statsinterne transaksjoner må elimineres.

SRS utgjør et finansielt rammeverk som ivaretar statens behov. Riksrevisjonen har i Dokument 1 (2014–2015) etterlyst et slikt rammeverk, og peker på at dagens praksis i staten er uheldig fordi den hindrer sammenlikning av ulike virksomheter.

Periodiserte virksomhetsregnskaper som standard, vil gi et godt grunnlag for å vurdere om ressursbruken i staten er effektiv sett under ett. Regnskap etter SRS vil utfylle kontantregnskapet i styringen.

Erfaringer fra innføring av periodiseringsprinsippet i andre land tilsier også at det innebærer en merverdi for staten når virksomhetene etablerer åpningsbalanser. Slike åpningsbalanser innebærer en kartlegging og verdsetting av eiendeler og gjeld som vil gi en bedre oversikt over statens verdier enn vi har i dag.

EU har fått utført en analyse av nytte og kostnader knyttet til innføring av periodisert regnskap i hele EU, jf. også kap. 4.7. Analysen peker på nytten ved økt kvalitet i regnskapsdata, sammenliknbarhet og innsyn for andre.

For allmennheten

Det skal være åpenhet omkring forvaltningen av fellesskapets ressurser. Mange har interesse av statens regnskaper: enkeltpersoner som skattebetalere og som velgere, media, bransjeorganisasjoner, partene i arbeidslivet, forskere og akademikere – men også brukere som finansierer tje-

nestene gjennom gebyrer, og givere som støtter forskningsprosjekter, jf. kap. 4.2.3. Felles regnskapsprinsipper og en standard for presentasjon av resultater øker tilgjengeligheten for alle disse brukerne. Økt tilgjengelighet var et av formålene med å standardisere årsrapportene fra 2014, jf. kap. 9.5.4.

Tilgjengelighet for allmennheten vil også øke ved at regnskapsinformasjonen finnes samlet.

Statistisk sentralbyrå presenterer statistikk over offentlige finanser. Regnskap etter SRS vil gi mer standardisert informasjon, noe som vil forenkle SSBs bearbeiding av tallmaterialet.

9.6.7 Kostnader

Innføringskostnader (erfaringer fra DFØ)

Innføringskostnadene er i hovedsak knyttet til tre forhold:

- Det vil kreve ressurser å etablere en åpningsbalanse.
- Rutinene for regnskapsføring må legges om.
- I noen virksomheter vil det også være nødvendig å bygge kompetanse til å føre, bruke og forstå et periodisert regnskap.

Kostnadene ved etableringen av åpningsbalansen vil avhenge av om virksomheten har mange og komplekse eiendeler. Få og lite komplekse eiendeler gir lite arbeid, mens et stort antall eiendeler av mange forskjellige arter medfører mye arbeid og dermed høyere kostnad til kartlegging og

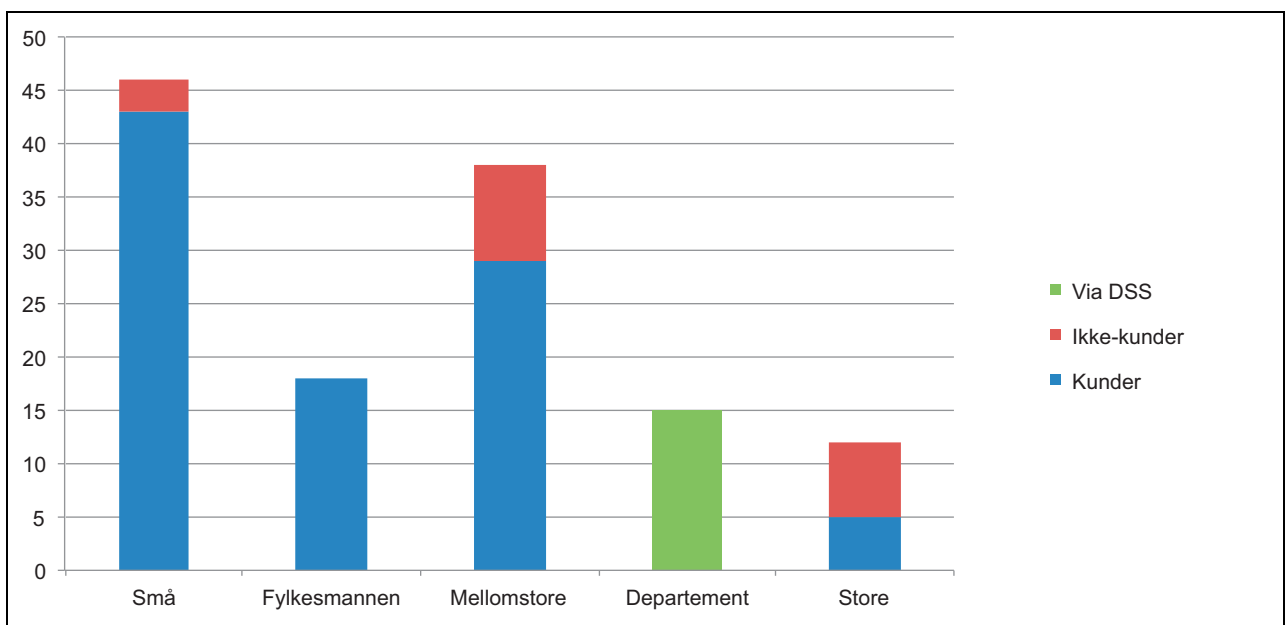
verdsetting. Kostnadene kan reduseres ved å bruke en standardisert metodikk i arbeidet.

Kostnaden ved nye rutiner avhenger av eksisterende kompetansenivå, kompleksitet og omfang av endringene, og hvor mange ansatte som berøres.

Kostnadene ved kompetanseheving vil avhenge både av eksisterende kompetansenivå og av hvordan virksomheten ønsker å bruke periodisert informasjon. Økt bruk vil gi økt nytte, men også økte kostnader. En virksomhet som kun periodiserer på sentralt hold i virksomheten, for å kunne bokføre og rapportere et korrekt virksomhetsregnskap, vil få lavere kostnader. En virksomhet som periodiserer og bruker kostnadsinformasjon lokalt, som del av den styringsmessige oppfølgingen, vil få høyere kostnader, men også større effekter i den interne styringen.

Belastningen forbundet med innføring av SRS vil også avhenge av om virksomhetene bruker en ekstern tjenesteleverandør, og av avtalt arbeidsdeling med denne leverandøren.

Av 114 berørte virksomheter utenom departementene, er 95 kunder av DFØ. Det betyr at DFØ har god kjennskap til kundene og de systemmessige endringer som er nødvendige. Det betyr også at det ligger til rette for stordriftsfordeler, rasjonelle løsninger og kostnadseffektiv innføring dersom SRS innføres for alle. Departementene er i en mellomstilling, ved at de benytter DFØs systemer med Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) som direkte leverandør.



Figur 9.5 Oversikt over virksomheter fordelt på regnskapsleverandør.

Flertallet av små virksomheter i staten (< 100 ansatte) er regnskapskunder hos DFØ. Dette gir et oversiktlig kostnadsbilde for disse virksomhetenes vedkommende.

Det er noe større usikkerhet i kostnadsanslagene for de mellomstore virksomhetene (100–500 ansatte). Disse virksomhetene har gjennomgående relativt små administrative staber. På den annen side er virksomhetene gjerne oversiktlige, og det bør være tilstrekkelig med tilrettelegging av opplæring for noen få nøkkelpersoner per virksomhet. DFØs metodikk for innføringskullene i Regnskapsprogrammet vil være relevant for denne gruppen.

Departementene er mellomstore virksomheter (fra 142 ansatte i LMD til 402 ansatte i KMD), men har relativt enkle interne driftsregnskap.³³ Hovedvekten av kostnader er knyttet til personell. De administrative funksjonene er i hovedsak like i alle departementer. Sammen med bruk av DSS som tjenesteleverandør vil dette kunne gi stor driftsfordeler i et innføringsløp og ved utvikling av rutiner.

Det må antas at de tolv største virksomhetene i staten³⁴ allerede i større eller mindre grad har på plass et informasjonsgrunnlag tilsvarende det et SRS-regnskap vil gi, jf. erfaringer fra Statens vegvesen som er presentert for utvalget. Disse virksomhetene har staber som arbeider med styringsinformasjon i ulike former. Informasjonen blir imidlertid innhentet og bearbeidet i virksomhets-spesifikke, interne fagsystemer som ikke er tilgjengelige for allmennheten. Informasjonen er heller ikke strukturert slik at den kan sammenliknes på tvers mellom virksomheter. For disse virksomhetene vil det medføre kostnader å innføre og føre et SRS-regnskap, men kostnadene antas å være relativt begrensede. Samtidig vil det være store gevinster ved å koble ressursbruk og resultater. Forsvaret har allerede gjort denne vurderingen, og vil innføre virksomhetsregnskap etter SRS fra 2016. Skatteetaten vurderer også å ta i bruk periodiserte regnskaper.

Tabell 9.3 viser anslåtte innføringskostnader for hver av de fem kategoriene statlige virksomheter, basert på kostnadsestimater fra DFØ og vurderinger av størrelse og kompleksitet mht. eien-

del. Kostnadsanslagene tar utgangspunkt i DFØs anslag på tidsbruk på 27–68 dagsverk per virksomhet. Anslått tidsbruk er 27 dagsverk for de små virksomhetene, 48 dagsverk for fylkesmannsembetene og departementene og 60 dagsverk for de mellomstore. Det er lagt til grunn en kostnad per dagsverk på vel 3 200 kroner.

Det er vanskelig å gi et godt estimat for de tolv store virksomhetene. Her er beregningene basert på samme forholdstall mellom innføringskostnadene og samlede driftsutgifter som for de små og mellomstore virksomhetene.

Total kostnad for alle berørte virksomheter kan anslås til 93,7 millioner kroner, hvorav kostnadene for de tolv største virksomhetene utgjør 77,3 millioner kroner, med de forutsetningene som er lagt til grunn i beregningen ovenfor. Den største enkeltposten er Forsvaret, som allerede fra 2016, som et ledd i en mer omfattende endring av styringssystemet, har besluttet å innføre SRS. I tabellen inngår Forsvaret med 25,4 millioner kroner. Korrigert for Forsvaret vil anslått total kostnad for innføringen utgjøre 68,3 millioner kroner. I tillegg må det påregnes visse innføringskostnader på sentralt nivå, blant annet til koordinering, opplæring/kurs, veiledning og generell bistand. Det vil være naturlig at DFØ får en sentral rolle i et slikt arbeid. Tar en hensyn til dette vil et rimelig anslag for innføringskostnader være i størrelsesorden 80 millioner kroner. Det er uklart hvor mye av dette som eventuelt vil kreve tilleggsbevilgninger, eller kan tas innenfor gjeldende bevilgningsrammer i en omleggingsperiode.

Stordriftsfordeler, og det forhold at flere av virksomhetene allerede har regnskapsmiljøer med god kompetanse, kan trekke i retning av at kostnadene blir mindre for disse. For virksomheter med komplekse systemer og mange ulike typer eiendeler kan kostnadene bli høyere. Det anslåtte beløpet tilsvarer totalt sett ca. 0,1 pst. av driftsutgiftene i de virksomhetene som er omfattet.

Kostnadene ved innføring vil også påvirkes av hvordan man legger opp innføringen.

For å få en god og effektiv innføring av SRS, er det viktig at:

- Det lages et standardisert innføringsløp, med god støtte og enkel metodikk fra DFØ.
- De mellomstore virksomhetene samles i tilpassede innføringsgrupper (jf. «kull» i Regnskapsprogrammet).
- DFØ er innstilt på å kunne bidra med rådgivning underveis for de store virksomhetene, selv om disse i stor grad selv vil gjøre jobben

³³ Utenriksdepartementet, med 1 726 ansatte og en kompleks tilskuddsforvaltning, er et unntak her.

³⁴ Forsvaret, Politidirektoratet, Arbeids- og velferdsetaten, Statens vegvesen, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, Skatteetaten, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, Utlendingsdirektoratet, Helsedirektoratet, Tollvesenet, Mattilsynet og Miljødirektoratet.

Tabell 9.4 Anslag for innføringskostnader basert på DFØs estimater

Virksomheter	Størrelse og kompleksitet på eiendelssiden	Anslått kostnad ved innføring (beregnet ut fra DFØs tall)
Små virksomheter	Lite omfang, lite komplekst	4,0 mill. kr.
Fylkesmannsembetene	Noe omfang, men lite komplekst	2,7 mill. kr.
Mellomstore virksomheter	Fra lite til stort omfang, noen spesialiserte	7,3 mill. kr.
Departementene	Lite omfang, lite komplekst	2,4 mill. kr.
Forsvaret	Kompleks og omfattende portefølje	25,4 mill. kr.
Politidirektoratet ¹	Stor (anslag 800 mill. kr. per år) men ikke kompleks. God oversikt	11,3 mill. kr.
Arbeids- og velferdsetaten	Stor anleggsmasse, få typer IT-systemer	10,7 mill. kr.
Statens vegvesen	Stor verdi i anlegg, men oversiktlig, har god oversikt	8,7 mill. kr.
Barne-, ungdoms- og familie-etaten	Komplekst og omfattende	6,3 mill. kr.
Skatteetaten	Store verdier, få typer eiendeler. IT-systemer	4,0 mill. kr.
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning	Mye bygg, store verdier	3,6 mill. kr.
Utlendingsdirektoratet	Lite omfang, mest IKT-systemer, godt dokumentert	2,3 mill. kr.
Helsedirektoratet	(Mangler informasjon)	1,4 mill. kr.
Tollvesenet	Stort omfang (anslår 300 mill. kr.), noe kompleksitet. Godt dokumentert	1,4 mill. kr.
Mattilsynet	Stort omfang	1,2 mill. kr.
Miljødirektoratet	(Mangler informasjon)	1,0 mill. kr.
Sum		93,7 mill. kr.

¹ Anslaget for Politidirektoratet er 11,3 millioner kroner, mens direktoratet selv har gitt et foreløpig estimat på ca. 12 millioner kroner, tilsvarende innføring av standard kontoplan. Denne ble dekket innenfor egne rammer.

- DFØ prioriterer fagmiljøet innen SRS-regnskap til støtte for virksomhetene i de årene innføringen skjer.
- Innføring går over flere år, slik at man kan bruke DFØs ressurser effektivt.

De anslåtte kostnadene kan også vurderes opp mot kostnader ved innføringen av sykehusreformen i 2002. Dagens driftsutgifter i helseforetakene er om lag på linje med de virksomhetene som vil bli berørt av en eventuell obligatorisk innføring av SRS.

Det ble satt av en ramme på 178 millioner kroner til omlegging av regnskapssystemer i helseforetakene. Sykehussektoren hadde egne bygg,

19 fylker som eiere og en stor og kompleks portefølje av anleggsmidler. På den annen side har mange sykehus en relativt lik kostnadsstruktur. Kostnadene til kartlegging av eiendeler til åpningsbalansen utgjorde anslagsvis halvparten av den totale kostnaden ved endringen av regnskapssystem, fordi kartleggingsarbeidet måtte gjennomføres raskt og med høye konsulentutgifter.

Ved en innføring av SRS for statlige virksomheter vil DFØ være en stor aktør på regnskaps-siden med lang erfaring med SRS. Dersom man som en illustrasjon antar halvparten av de tilsvarende kostnadene som ved sykehusreformen, og justerer for prisstigning fra 2002, blir kostnaden

112 millioner kroner. Dette gir støtte til anslaget på 93,7 millioner kroner for alle statlige virksomheter, jf. tabell 9.4.

Varige driftskostnader på virksomhetsnivå

Eventuelle merkostnader til drift av SRS i virksomhetene er knyttet til bruk av tid. DFØ anslår på grunnlag av tidligere erfaring at det vil gå med 0,2–0,5 årsverk ekstra per år til å lage avsetninger, ompostere enkelte bilag, håndtere anleggsmidler og foreta rapportering.

Dersom man legger til grunn DFØs anslag på om lag 0,3 årsverk, tilsvarer det en årlig kostnad i virksomhetene på ca. 30 millioner kroner. Det vil være en fordel at nytilsatte i statlige virksomheter kan bruke kompetansen fra utdanningen direkte.

I Gul bok 2010 ble det lagt til grunn at kostnadene ved utprøving og innføring av SRS ble dekket innenfor gjeldende budsjettamme for virksomhetene.

Varige kostnader på overordnet nivå

DFØs merkostnad ved innføring av SRS hos nåværende kunder er anslått til maksimalt 0,2 årsverk per virksomhet per år. Dette er knyttet til avstemming og periodeavslutning, økt rapportering og økt brukerstøtte, og tilsvarer ca. 250–300 arbeidstimer per kunde. Anslaget er usikkert. For mange av de små virksomhetene uten særlige eiendeler vil oppfølgingen ha begrenset omfang.

Avtalt arbeidsdeling med kunden vil også ha betydning. DFØs andel av arbeidet er større for fullservice-kundene enn for delservice-kunder. De store virksomhetene vil i stor grad selv ivareta de aktuelle oppgavene.

Dersom regnskapsdata på virksomhetsnivå skal publiseres eller brukes til nærmere analyse, vil dette kreve en felles statlig løsning, slik det i dag finnes for statsregnskapet.

Kostnader ved rapportering av periodisert regnskapsinformasjon til det sentrale statsregnskapet, for eventuell publisering og aggregering, omfattes ikke av kostnadsvurderingen ovenfor. Utvalget viser til at Finansdepartementet har iverksatt planer om å innføre en publiseringsløsning der det legges opp til å kunne samle inn og tilgjengeliggjøre regnskapsinformasjon. Løsningen skal også kunne tilpasses innsamling av periodisert regnskap fra statlige virksomheter, herunder nettobudsjetterte forvaltningsorganer.

DFØ har i 2015 fått i oppdrag å forberede publiseringsløsningen for statsregnskapet. Denne løsningen vil inneholde noe av den samme type

funksjonalitet som kreves for å sammenstille SRS-regnskap fra virksomhetene. Merkostnaden for en utvidelse av publiseringsløsningen med periodisert regnskapsinformasjon antas å være beskjeden, siden det allerede er lagt opp til å kunne samle inn periodisert regnskap. DFØ vil i tillegg ha behov for en ny mottaksløsning for å kunne ta imot en slik utvidet rapportering.

9.7 Utvalgets vurderinger

Utvalget legger vekt på at det har vært en gradvis utvikling av de statlige virksomhetsregnskapene fra 1996. Gjennom en klarere ansvarliggjøring av virksomhetsnivået i staten, via utprøving av periodisering fra 2004, til de anbefalte, men ikke obligatoriske standardene for virksomhetsregnskapene (SRS) i 2010, har det vært en utvikling mot mer standardisering og normering på virksomhetsnivået. Denne utviklingen videreføres i 2016 ved at regnskap etter SRS gjøres til den obligatoriske formen for periodisert regnskap i staten. Dette er en utvikling som utvalget støtter opp om. Det har videre blitt fastsatt en standard kontoplan og nye felles regler for årsrapporter for statlige virksomheter. Felles overordnede prinsipper har vist seg ikke å stå i veien for at det fortsatt kan legges vekt på egenart, risiko og vesentlighet i styringen av statlige virksomheter. På samme måte er felles regnskapsprinsipper for virksomhetsregnskapet en standardisering som utvalget mener vil virke effektiviserende. De statlige regnskapsstandardene er nå godt utprøvd og anvendt over flere år og kan tilpasses ulike typer statlige virksomheter. Utvalget legger vekt på at felles standarder vil gjøre kompetanseutviklingen innen økonomifunksjonen enklere og mer effektiv. Utvalget mener at behovet for og nytten av en felles standard for virksomhetsregnskapet er større enn at de enkelte virksomheter velger regnskapsprinsipp selv.

Hvilken nytte virksomhetene vil få av SRS vil variere noe. Utvalget legger til grunn at der nytten er relativt liten er også kostnadene og ulempene små. Generelt vil regnskap etter SRS bidra til bedre informasjon om forholdet mellom ressursbruk og resultater i den enkelte virksomhet. Det vil også bidra til økt bevissthet om forholdet mellom investeringer, drift og vedlikehold.

Utvalget legger til grunn at regnskapsinformasjonen etter SRS også vil være nyttig for departementene. Utvalget har blant annet merket seg erfaringene fra de to sektorene som har tatt i bruk periodiserte regnskap, universiteter/høyskoler

og helseforetak. Det er en klar tilbakemelding fra de to ansvarlige departementene at periodiserte regnskap har gitt vesentlig nytte. Utvalget legger vekt på disse praktiske erfaringene. De viser både at regnskapsprinsipp har hatt betydning og at det er et reelt potensiale for effekter av sammenligninger og helhetlig styring av ressursbruken i en sektor. Disse erfaringene tyder også på at det er hensiktsmessig med helhetlige grep for en sektor, slik som at alle universiteter og høyskoler benytter SRS og at alle helseforetak følger periodisert regnskap i henhold til regnskapsloven. For utvalget er dette også et argument for å få til en felles løsning for virksomhetsregnskapene i statsforvaltningen.

Det er stilt spørsmål ved om det er tilstrekkelig ekspertise i departementene til å gjøre bruk av den supplerende informasjonen som det periodiserte regnskapet kan gi. Utvalget legger til grunn at departementene, med sitt brede kompetansegrunnlag og med muligheter til over tid å rekruttere inn ønsket kompetanse, kan håndtere dette på en god måte. For nettobudsjetterte virksomheter foreligger det ikke noe bevilgningsregnskap som kan bidra til styringen på samme måte som for ordinære bruttobudsjetterte forvaltningsorganer. For denne gruppen virksomheter er periodisert regnskap en nødvendig hjelp i departementets oppfølging. Kunnskapsdepartementet og andre departementer som har ansvar for nettobudsjetterte virksomheter, har tatt periodiserte regnskaper etter SRS i bruk i sin oppfølging av virksomhetene.

For staten samlet vil det også være nyttig med obligatorisk virksomhetsregnskap etter SRS. Utvalget legger vekt på at ressursbruk da kan vurderes på ensartet måte på tvers av sektorer. Dette kan gjøre det enklere å vurdere ulike formål i statsbudsjettet mot hverandre, og kan derfor legge til rette for mer sammenligninger og helhetlige vurderinger av statens totale ressursbruk. Felles regnskapsprinsipper vil også gi en mer effektiv regnskapsfunksjon totalt sett, fordi man lettere kan gjenbruke løsninger og utveksle personell. I og med at dette er et supplement til kontantregnskapet, som fortsatt skal rapporteres på kapittel og post til det sentrale statsregnskapet, vil staten ha samme oversikt over kontantstrømmene i statlige virksomheter som tidligere.

Utvalget viser til den beregning av kostnader på om lag 80 millioner kroner som er gjengitt i kap. 9.6.7. Kostnadene ved innføring av SRS er etter utvalgets mening oversiktlige og begrenset for de små og mellomstore virksomhetene. For de større virksomhetene er anslagene usikre. Etter-

som de større virksomhetene gjennomgående har flere ressurser og høyere kompetanse på regnskapsområdet, har de gode forutsetninger for å ta i bruk regnskap etter SRS. Utvalget legger også vekt på at det finnes erfaringer fra store statlige virksomheter som har innført SRS, og som virksomhetene kan gjøre seg nytte av. Det er et spesielt ansvar for DFØ å gjøre slike erfaringer tilgjengelige i statsforvaltningen. Standard kontoplan ble innført for statlige virksomheter fra 2014, uten at virksomhetene fikk ekstra bevilgninger til dette. Innføring av obligatorisk SRS-regnskap i virksomhetene antas å være en noe mindre omfattende endring enn innføring av standard kontoplan.

Utvalget legger til grunn at opplæringskostnadene vil være håndterbare innenfor den enkelte virksomhet. Et periodisert regnskap vil bygge på de prinsippene som det undervises i på alle nivå i økonomi- og regnskapsstudier. En innføring av SRS kan derfor medføre at det blir enklere for statlige virksomheter å rekruttere nye medarbeidere med interesse for regnskapsfaget. Dette vil trolig langt på vei oppveie merkostnaden ved at noen medarbeidere må utvide sitt kompetansegrunnlag. Et kompetanseløft kan enten løses i egen organisasjon eller ved at DFØ kan tilby grunnleggende kurs på området. Samtidig vil felles standarder kunne redusere sårbarhet i regnskapsfunksjonen i virksomhetene. Det er viktig å påpeke at det fortsatt vil stilles de samme krav til kvaliteten på kontantregnskapet som skal rapporteres til det sentrale statsregnskap.

Når det gjelder opplæring av ledere og beslutningstakere i organisasjonen, mener utvalget at det vil være hensiktsmessig at virksomhetene aktivt ser på hvordan styringsmodellen kan understøttes av et virksomhetsregnskap etter SRS. Dette krever at ledere internt i organisasjonen har fokus på kostnader framfor utgifter. Hvorvidt man skal benytte seg av periodisert budsjettering i virksomheten mener utvalget bør overlates til virksomhetene selv å vurdere.

Utvalget mener at det må legges stor vekt på offentlighetens mulighet for innsyn. Dette gjelder både for den enkelte statlige virksomhet og for staten samlet. Media og interesserte borgere vil ha større muligheter for å sette seg inn i statsforvaltningen dersom regnskapsføringen ligger nært opp til det man ellers er vant til å møte i et regnskap etter regnskapsloven. Utvalget henviser her også til utredningen om Lov om regnskapsplikt (NOU 2015: 10), som legger stor vekt på de ulike regnskapsbrukernes behov. Transparens taler også for at regnskapsprinsippene for virksomhets-

regnskap er like for alle virksomheter. Dersom offentligheten skal kunne gjøre en vurdering av sammenligninger på tvers av statlige virksomheter, er regnskap etter SRS mer egnet for å gi pre-sist grunnlag for slike sammenligninger og lette forståelsen av disse.

Basert på vurderingene knyttet til effektivisering gjennom standardisering, mulighet for sammenligning og læring på tvers i staten, og offentlighetens mulighet for innsyn, vil utvalget tilrå at det blir obligatorisk for statlige virksomheter å avlegge virksomhetsregnskapet etter de statlige regnskapsstandardene (SRS).

Utvalgets vurdering av obligatorisk innrapportering av virksomhetsregnskaper utarbeidet i henhold til SRS, er at dette vil gi stor nytte og være lite krevende. Utvalget mener at for staten samlet vil en slik innrapportering være viktig for å kunne hente ut de største effektene, ikke minst knyttet til sammenligning og innsyn for brukere utenfor staten. Det vil imidlertid ikke være nødvendig å foreta en full aggregering og konsolidering av regnskapstall for all statlig aktivitet til et komplett, periodisert statsregnskap for å realisere en betydelig del av nytteeffekten ved periodiserte virksomhetsregnskap i staten. DFØ har i 2015 fått i oppdrag å forberede en publiseringsløsning for statsregnskapet som vil inneholde funksjonalitet for å sammenstille SRS-regnskap fra virksomhetene. Merkostnadene ved en utvidelse av publiseringsløsningen med periodisert regnskapsinformasjon antas derfor å være beskjedne. Utvalget tilrår derfor at det innføres obligatorisk *innrapportering* av virksomhetsregnskap etter SRS, sammen med den gjeldende rapporteringen av kontantinformatjon til statsregnskapet.

Som det framkommer i kapittel 9.3 blir tilskuddsforvaltning (overføringer) og innkrevingsvirksomhet (inntekter fra skatter og avgifter) i dagens SRS presentert som gjennomstrømningsposter etter kontantprinsippet. Disse postene utgjør en stor del av statsbudsjettet. For å kunne sette opp et aggregert, konsolidert og periodisert totalregnskap for staten, vil det være nødvendig å periodisere også slike utgifter og inntekter og andre forhold, jf. omtale i kapittel 4. Som det framgår i kapittel 4 vil ikke utvalget nå gå nærmere inn på en løsning med et konsolidert statsregnskap med blant annet periodisering av overføringer og skatter og avgifter, samt eliminering av interne transaksjoner. Dette kan vurderes på et senere tidspunkt, etter at man har høstet erfaring med obligatorisk bruk av SRS på virksomhetsnivå og obligatorisk innrapportering av virksomhetsregnskap etter SRS.

Utvalget har ikke grunnlag for å gå inn på konkrete vurderinger av hvordan en endring skal gjennomføres, men ønsker å knytte noen generelle kommentarer til dette. Det er en avveining mellom tempo og kostnader, og tilgjengelig administrativ kapasitet. Det er fornuftig å velge en vel definert løsning og en klar timeplan for endelig gjennomføring, men med tilpasningsmuligheter innenfor en overordnet tidsplan. Utvalget legger til grunn at dette reduserer kostnader og gir bedre forståelse blant brukerne. Utvalget vil peke på erfaringene fra innføring av standard kontoplan, der det både var en overordnet styrt prosess, individuelle innføringsløp og en endelig frist. En romslig innføringsperiode vil gi den enkelte virksomhet anledning til å tilpasse innføringen til andre endringsprosesser som foregår i virksomheten. Det anbefales en innføringsperiode på 2–3 år. Dersom beslutning om innføring er tatt før framleggelsen av statsbudsjettet for 2017, høsten 2016, bør innføring kunne gjennomføres med virkning for regnskapsåret 2019.

Det kan være grunner til at enkelte virksomheter må unntas fra deler av kravet om å benytte SRS i virksomhetsregnskapet. Det eksisterer allerede i dag adgang for Finansdepartementet og DFØ til å gi unntak. Dette har for eksempel vært tilfelle for Petoros forvaltning av Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE). Utvalget forutsetter at en endring med obligatorisk SRS reguleres i økonomiregelverket, og dermed også omfattes av de samme mulighetene for å søke om unntak fra regelverket.

Utvalget har merket seg at man i dagens system håndterer samme type kostnader ulikt for ulike statlige virksomheter, eksempelvis feriepenger og pensjonskostnader. Utvalget antar at en forenkling slik at virksomhetene behandles på lik måte i slike forhold, vil være effektiviserende og gjøre sammenligning enklere. Utvalget vil tilrå at man forsøker å få på plass en mer enhetlig behandling av disse forholdene i statlige virksomheter.

Utvalget legger til grunn at erfaringene med SRS er positive. Regnskapsstandardene utvikles på en planmessig måte og er tatt i bruk i flere typer statlige virksomheter. Både Regnskapsprogrammets evaluering og andre erfaringer tilsier at SRS gir et godt grunnlag for bedre styring. Utvalget mener at nytten i de fleste tilfeller er større enn kostnadene. I de tilfellene der det vurderes at kostnadene vil være vesentlig større enn nytten for den enkelte virksomhet og staten samlet, åpnes det for å kunne gi unntak fra aktuelle deler av regelverket, i tråd med etablert praksis.

Utvalget legger vekt på forenkling og effektivisering ved å ha felles løsning for virksomhetsregnskapene.

9.8 Utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådninger

På bakgrunn av drøftingene i dette kapitlet er utvalgets oppsummerende vurderinger og tilrådninger følgende:

Vurderinger

- Det har vært en gradvis utvikling av og standardisering av de statlige virksomhetsregnskapene. Mulighet for å få konsistent sammenligning over tid innenfor den enkelte virksomhet, og mulighet for sammenligning på tvers i staten ut fra felles regnskapsprinsipper, vil gi nyttig tilleggsinformasjon.

Tilrådninger

- Det bør bli obligatorisk for statlige virksomheter å avlegge virksomhetsregnskapet etter de statlige regnskapsstandardene (SRS). I den grad det skulle vise seg vanskelig eller at kostnadene ikke står i samsvar med nytten for den enkelte virksomhet og staten samlet, kan det søkes om unntak i henhold til reglene i økonomiregelverket.
- Rapportering av periodisert informasjon fra virksomhetsregnskapet gjøres obligatorisk, sammen med kontantbasert informasjon til statsregnskapet.
- Det arbeides videre med forenkling og standardisering på områder der virksomhetene i dag behandles forskjellig, eksempelvis for pensjonspremier og feriepengene.
- Det gis rimelig tid til omleggingen. En periode på 2–3 år vil gi virksomhetene tid til å innpasse arbeidet i sine øvrige planer, og en omlegging for de statlige virksomheter bør skje senest fra og med regnskapsåret 2019.

Referanser:

- Direktoratet for økonomistyring (2015). *Sluttrapport regnskapsprogrammet, notat 4.6.2015.*
- Finansdepartementet (2003). *St.prp. nr. 1 (2003–2004) Statsbudsjettet medregnet folketrygden 2004 (Gul bok).*
- Finansdepartementet (2005). *Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 med endringer ved kongelig resolusjon 2. desember 2005.*
- Finansdepartementet (2015). *Bestemmelser om økonomistyring i staten, 5. november 2015.*
- Finansdepartementet (2006). *St.prp. nr. 1 (2006–2007) Statsbudsjettet 2007 (Gul bok).*
- Finansdepartementet (2009). *Prop. 1 S (2009–2010) Statsbudsjettet 2010 (Gul bok).*
- Finansdepartementet (2012). *Prop. 1 S (2012–2013) Statsbudsjettet 2013 (Gul bok).*
- Finansdepartementet (2014a). *Prop. 1 S (2014–2015) Statsbudsjettet 2015 (Gul bok).*
- Finansdepartementet (2014b). *Statlig budsjettarbeid, veileder, mars 2014.*
- Finansdepartementet (2014c). *Meld. St. 3 (2014–2015) Statsrekneskapen 2014.*
- Finansdepartementet (2015). *Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet 2016 (Gul bok).*
- Finansdepartementet (2014c). *Rundskriv R-101 Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet.*
- Finansdepartementet (2015a). *Rundskriv R-102 Standard kontoplan for statlige virksomheter.*
- Finansdepartementet (2015b). *Rundskriv R-114 Buk av de statlige regnskapsstandardene (SRS) i virksomhetsregnskapene.*
- Finansdepartementet (2015c). *Rundskriv R-115 Utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap.*
- NOU 2003: 6 *Hva koster det? – Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten.*
- NOU 2015: 10 *Lov om regnskapsplikt.*
- Riksrevisjonen (2014). *Dokument 1 (2014–2015) Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2013.*
- Statens pensjonskasse (2015). *Årsrapport 2014.*
- Stortinget (2005). *Bevilgningsreglementet (vedtatt av Stortinget 26. mai 2005).*
- Vedlegg 3, kapittel 9
- Tabell 1: Oppstillingsplan for resultatregnskapet (fra SRS 1)*
- Driftsinntekter*
- Inntekt fra bevilgninger
- Inntekt fra tilskudd og overføringer
- Inntekt fra gebyrer
- Salgs- og leieinntekter
- Andre driftsinntekter
- Sum driftsinntekter*
- Driftskostnader*
- Varekostnader
- Lønnskostnader
- Avskrivninger på varige driftsmidler og immaterielle eiendeler
- Nedskrivninger av varige driftsmidler og immaterielle eiendeler
- Andre driftskostnader
- Sum driftskostnader*
- Driftsresultat*
- Finansinntekter og finanskostnader*
- Finansinntekter
- Finanskostnader
- Sum finansinntekter og finanskostnader*
- Resultat av periodens aktiviteter*
- Avregninger og disponeringer*
- Avregning med statskassen (bruttobudsjetterte)
- Avregning bevilgningsfinansiert virksomhet (nettobudsjetterte)
- Disponering av periodens resultat (til virksomhetskapskapital)
- Sum avregninger og disponeringer*
- Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten*
- Avgifter og gebyrer direkte til statskassen
- Avregning med statskassen innkrevingsvirksomhet
- Sum innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten*
- Tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten*
- Utbetalinger av tilskudd til andre
- Avregning med statskassen tilskuddsforvaltning
- Sum tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten*

Tabell 2: Oppstillingsplan for balansen (fra SRS 1)

EIENDELER

A. Anleggsmidler

I Immaterielle eiendeler

Forskning og utvikling
Programvare og lignende rettigheter
Immaterielle eiendeler under utførelse
Sum immaterielle eiendeler

II Varige driftsmidler

Tomter, bygninger og annen fast eiendom
Maskiner og transportmidler
Driftsløsøre, inventar, verktøy og lignende
Anlegg under utførelse
Infrastruktureiendeler
Sum varige driftsmidler

III Finansielle anleggsmidler

Investeringer i aksjer og andeler
Obligasjoner
Andre fordringer
Sum finansielle anleggsmidler

Sum anleggsmidler

B. Omløpsmidler

I Beholdninger av varer og driftsmateriell
Beholdninger av varer og driftsmateriell
Sum beholdning av varer og driftsmateriell

II Fordringer

Kundefordringer
Opptjente, ikke fakturerte inntekter
Andre fordringer
Sum fordringer

III Bankinnskudd, kontanter og lignende

Bankinnskudd
Kontanter og lignende
Sum bankinnskudd, kontanter og lignende

Sum omløpsmidler

Sum eiendeler

STATENS KAPITAL OG GJELD

C. Statens kapital

I Virksomhetskaptal

Opptjent virksomhetskaptal
Sum virksomhetskaptal
II Avregninger
Avregnet med statskassen (bruttobudsjetterte)
Avregnet bevilgningsfinansiert virksomhet
(nettobudsjetterte)

Sum avregninger

III Statens finansiering av immaterielle eiendeler og varige driftsmidler

Statens finansiering av immaterielle eiendeler og varige driftsmidler
Sum statens finansiering av immaterielle eiendeler og varige driftsmidler

Sum statens kapital

D. Gjeld

I Avsetning for langsiktige forpliktelses

Avsetninger langsiktige forpliktelses
Sum avsetning for langsiktige forpliktelses

II Annen langsiktig gjeld

Øvrig langsiktig gjeld
Sum annen langsiktig gjeld

III Kortsiktig gjeld

Leverandørgjeld
Skyldig skattetrekk
Skyldige offentlige avgifter
Avsatte feriepenger
Ikke inntektsført bevilgning, tilskudd og overføringer (nettobudsjetterte)
Mottatt forskuddsbetaling
Annen kortsiktig gjeld
Sum kortsiktig gjeld

Sum gjeld

Sum statens kapital og gjeld

Kapittel 10

Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Innledning

I dette kapitlet er de økonomiske og administrative konsekvenser av de tilrådingene som utvalget foreslår vurdert i kapittel 4 – 9 i rapporten, jf. også kapittel 2 Sammendrag, vurderinger og tilrådingar.

- Kapittel 4 Overordnede statlige budsjett- og regnskapsprinsipper
- Kapittel 5 Informasjon til Stortinget om kostnader og gevinster ved investeringer og reformer
- Kapittel 6 Skille drift og investering
- Kapittel 7 Rasjonell framdrift
- Kapittel 8 Flerårig budsjettering
- Kapittel 9 Virksomhetsregnskap etter SRS

10.2 Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets tilrådingar

Med unntak av tilrådingen om å innføre obligatoriske virksomhetsregnskap etter statlige regnskapsstandarder, har utvalget ikke gått dypt inn i vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av de forslagene som fremmes i rapporten. Målet med forslagene er i stor grad å oppnå bedre beslutningsgrunnlag, økt transparens og mer åpenhet i statsforvaltningen. Gevinstene av bedre beslutningsinformasjon er vanskelige å tallfeste, og vil i all hovedsak avhenge av hvordan beslutningstakerne vektlegger informasjonen. Kostnadene antas å være små, og vil i stor grad dreie seg om å tydeliggjøre samfunnsøkonomiske analyser i arbeid som allerede utføres, og å videreformidle informasjon og analyser til Stortinget som allerede skal foreligge internt i statsforvaltningen iht. krav i utredningsinstruks og økonomiregelverk. Det kan tenkes at slike krav til videreformidling av informasjon til Stortinget vil styrke etterlevelsen av eksisterende regelverk, og slik sett medføre økt ressursbruk i en del tilfeller. Utvalget legger imidlertid til grunn at nytten av bedre beslutningsgrunnlag vil overstige kostna-

dene i disse tilfellene, og at dette uansett er kostnader som er knyttet til eksisterende regelverk og ikke merkostnader som følge av utvalgets forslag.

Kapittel 4 – Overordnede statlige budsjett- og regnskapsprinsipper

Tilrådingar

- Det arbeides videre med hvordan periodisert regnskapsinformasjon fra virksomhetsnivå kan presenteres og sammenstilles som supplerende informasjon. Dette kan eksempelvis gjøres ved at informasjonen gjøres tilgjengelig i en publiseringsløsning og/eller inkluderes som tilleggsopplysninger til Stortinget i meldingen om statsregnskapet, særlig med sikte på å få fram bedre balanseinformasjon.
- På nåværende tidspunkt bør en avvente de videre avklaringer omkring EPSAS før en tar stilling til om EPSAS bør innføres i Norge.

Konsekvenser av å gjøre SRS obligatorisk på virksomhetsnivå og å rapportere regnskapsinformasjon til statsregnskapet er vurdert i kapittel 9. Under forutsetning av at periodisert regnskap foreligger på virksomhetsnivå, vil konsekvensene av tilrådingen i kapittel 4 være knyttet til presentasjon, sammenstilling og tilgjengeliggjøring av regnskapsinformasjonen. Kostnadene antas å være relativt små, men det må påregnes kostnader ved utvikling av IKT-baserte systemløsninger. Utvalget viser til at Finansdepartementet har iverksatt planer om å innføre en publiseringsløsning der det legges opp til å kunne samle inn og gjøre regnskapsinformasjon tilgjengelig. En slik løsning vil kunne dekke mye av nødvendig funksjonalitet. Det forutsettes at det videre arbeidet med å vurdere hvordan informasjon kan brukes, vil gi svar på om den samlede nytten av periodisert regnskapsinformasjon på aggregert nivå vil være større enn kostnadene.

Kostnader ved å innføre EPSAS i Norge er ikke vurdert, da det foreløpig er uklart hva resul-

tatet av prosessen med innføring av EPSAS i EU vil bli, og hvilken betydning dette vil få for Norge.

Kapittel 5 – Informasjon til Stortinget om kostnader og gevinster ved investeringer og reformer

Tilrådinger

- For at samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal bli en sentral del av beslutningsgrunnlaget, bør det i redegjørelsene for Stortinget generelt legges mer vekt på de samfunnsøkonomiske analyser som skal være foretatt i henhold til utredningsinstruksen, herunder hvilke alternative tiltak som er vurdert.
- Det bør redegjøres for de kommende løpende budsjettmessige konsekvensene av tiltakene, basert på de forutsetninger som er lagt inn i de samfunnsøkonomiske analysene, innbefattet forutsatt vedlikehold og drift. Ved ulike former for «oppstartsbevilgninger» bør det redegjøres for kommende års forpliktelser, både knyttet til de årlige budsjetter og nåverdier basert på langsiktige tidshorisonter. I flere sektorer bør det legges mer vekt på bruk av livssyklusberegninger og planer for bruk av gevinstrealisering.
- Rentekompensasjonsordninger og forskuttering av framtidige statlige bevilgninger er ordninger som gir visse områder en beskyttet stilling innenfor statsbudsjettet, og som svekker Stortingets mulighet til å vurdere bevilgningsnivået opp mot andre formål på statsbudsjettet. Det bør ikke opprettes nye slike ordninger eller gis nye tilsagn innenfor de eksisterende ordningene etter 2016.

De samlede administrative nettokostnadene ved bedre presentasjon av samfunnsøkonomiske analyser som allerede er foretatt må antas å være begrenset. Videre bør det ikke by på store kostnader å få klargjort budsjettmessige konsekvenser i årene framover av ulike tiltak som Stortinget beslutter. De samfunnsøkonomiske analysene og opplysninger om de framtidige budsjettkonsekvenser er bare en del av beslutningsgrunnlaget. Eventuell ny informasjon fører dermed ikke i seg selv til endrede beslutninger. Hva som vektlegges i den endelige beslutningen, og om det er den samfunnsøkonomiske nytte eller andre kriterier, er opp til den enkelte beslutningstaker.

Ved å ikke opprette nye rentekompensasjonsordninger eller forskutteringsordninger, bør de administrative kostnadene gå noe ned, ved for eksempel at antall bevilgninger over en tidsperi-

ode på opptil 20 år blir redusert til en engangsbevilgning. Hovednyttene i denne sammenheng er imidlertid at færre ordninger av denne typen vil føre til at framtidige budsjettkonsekvenser blir bedre belyst. Nyttene av dette er vanskelig å tallfeste, jf. avsnittet over.

Kapittel 6 – Skille drift og investering

Tilrådinger

- For å tilrettelegge for nødvendig vedlikehold av nye investeringer, bør det i beslutningsgrunnlaget for investeringsprosjekter beskrives hva som er forventede kostnader til drift og vedlikehold. Dette bør inn i virksomhetenes langsiktige planer, og bør på en hensiktsmessig måte formidles til Stortinget. Periodisering av kostnadene på virksomhetsnivå (jf. tilrådingene i kap. 9) vil gi informasjon om kapitalslit/avskrivninger, og dermed være et bedre grunnlag for å vurdere vedlikeholdsbehov i statlig sektor.
- For å tilrettelegge for god forvaltning av eksisterende kapitalgjenstander, bør departementer og virksomheter ha oversikt over kapitalbeholdninger, med planer for hvordan de enkelte kapitalobjektene er tenkt forvaltet på lengre sikt. Planene bør også inneholde hvilket bevilgningsbehov forvaltningen fører med seg, og formidles til Stortinget på en egnet måte.
- Forvaltningens adgang til å overskride investeringsbevilgninger mot tilsvarende innsparinger på driftsbudsjettet over tre år, kan bidra til god likviditetsstyring og rasjonell framdrift. Hensikten bak ordningen bør klargjøres og synliggjøres. Flere virksomheter bør oppfordres til å benytte seg av ordningen for å effektivisere driften, og ordningen bør utvides til for eksempel fem år, med en lengre periode for investering og gevinstrealisering før tilbakebetaling starter opp.

Kostnadene for virksomhetene ved å utarbeide langsiktige planer for forvaltning av kapitalverdier vil avhenge av hva slags planer som finnes fra før. I henhold til økonomireglementet skal virksomhetene ha etablerte systemer og rutiner for å sikre at virksomhetenes verdier forvaltes på en forsvarlig måte. Det må derfor antas at det ikke er knyttet store kostnader til verken utarbeidelse av planer for kapitalobjektene, eller rapportering av planene til Stortinget.

En utvidelse av tilbakebetalingstiden under ordningen hvor driftsbevilgninger kan overskrides mot å foreta investeringer, vil kunne medføre

tapte renteinntekter, ettersom ordningen i dag er rentefri. Utvidelse av ordningen krever at Finansdepartementet fremmer forslag til endring av bevilgningsreglementet for Stortinget. Det forutsettes ingen administrative endringer sammenlignet med dagens håndtering av ordningen. Dersom en utvidet ordning fører til at det settes igang tiltak som effektiviserer driften og gir interne innsparinger, kan det medføre bedre ressursbruk i virksomhetene på sikt.

Kapittel 7 – Rasjonell framdrift

Tilrådinger

- Det bør utarbeides et opplegg for kostnadsstyrt prosjektplanlegging i staten. Målet med et slikt system er å bygge opp under realistisk vurdering av kostnadene ved valg av løsning og rasjonell framdrift for investeringsprosjekter ved å gi bedre kostnadsstyring og omfangskontroll av statlige prosjekter. Fram mot NTP 2018–2029 bør det settes i gang en prosess for at det utarbeides realistiske kostnadsstyrende anslag for de prosjekter som legges inn i planen.
- I vegsektoren bør det være et større innslag av porteføljestyring enn i dag. Stortingets styring bør dreies i retning av å fastsette overordnede kriterier og mål for veginvesteringene. Deretter bør det i større grad enn i dag overlates til lavere nivåer enn Stortinget å velge ut konkrete prosjekter. Det må være tydelig budsjettmessig rammestyring på porteføljenivå, for å forhindre at det startes opp flere prosjekter enn det som er finansierbart med rasjonell framdrift.
- Ved framleggelse av enkeltprosjekter som Stortinget skal vedta, anbefaler utvalget at det innføres krav om redegjørelse for hva som er rasjonell framdrift på prosjektnivå, etter en optimalisering av prosjektet ut fra variablene innhold, kostnad og tid.

Et bedre opplegg for kostnadsstyrt prosjektplanlegging bør kunne gjennomføres uten større kostnader. Kostnadsstyrt prosjektplanlegging må i hovedsak bygge på at en bruker oppdaterte referansepriser for hva en vei eller et bygg av en bestemt standard har vist seg å koste. Kostnadsstyrt prosjektplanlegging legger til rette for bedre rangering av ulike prosjekter innenfor den enkelte sektor og mellom de ulike sektorene. En bedre oversikt over de reelle kostnadene på et tidligere stadium bør dette også legge til rette for rasjonell framdrift av prosjektene. Dersom øvre budsjett-

rammer ligger fast, bør dette føre til bedre ressursbruk i sektoren. Hva de praktiske resultater her vil være, er igjen avhengige av hvordan beslutningstakerne vektlegger slik ny informasjon i sine beslutninger.

Større grad av porteføljestyring av vegprosjekter, ut fra overordnede kriterier og mål fastsatt av Stortinget, hvor de konkrete beslutninger foretas på lavere nivå enn Stortinget, bør i utgangspunktet gi større samfunnsøkonomisk nytte. Igjen blir spørsmålet om beslutningstakerne ønsker en slik endring i forhold til dagens praksis.

Kapittel 8 – Flerårig budsjettering

Tilrådinger

- Flerårige utsikter for statens inntekter og utgifter bør synliggjøres bedre enn i dag, og slik at inntekts- og utgiftssiden ses i sammenheng. Det bør her legges fram mellomjangsiktige framskrivinger (trem til fem år etter budsjettåret) som tar utgangspunkt i vedtatt politikk og demografiske utviklingstrekk. Det bør også redegjøres for budsjettmessige konsekvenser av planer Stortinget har behandlet for enkeltområder. Handlingsrommet i finanspolitikken i årene framover bør belyses. Det bør redegjøres særskilt for den usikkerheten som knytter seg til den økonomiske og statsfinansielle utviklingen, og mulige konsekvenser for budsjettpolitikken av denne.

Kostnadene ved å utvide og utdype beskrivelsen av utsiktene for statens inntekter og utgifter på mellomlang sikt antas å være små. Flerårige analyser, hvor handlingsrommet i finanspolitikken belyses bedre enn i dag, bør i utgangspunktet gi beslutningstakerne bedre informasjon, spesielt ved oppstart av nye prosjekter og reformer. Spørsmålet blir også her i hvilken grad beslutningstakerne vil vektlegge slik informasjon i sine vedtak og beslutninger.

Kapittel 9 – Virksomhetsregnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS)

Tilrådinger

- Det bør bli obligatorisk for statlige virksomheter å avlegge virksomhetsregnskapet etter de statlige regnskapsstandardene (SRS). I den grad det skulle vise seg vanskelig eller at kostnadene ikke står i samsvar med nytten for den enkelte virksomhet og staten samlet, kan det søkes om unntak i henhold til reglene i økonomiregelverket.

- Rapportering av periodisert informasjon fra virksomhetsregnskapet gjøres obligatorisk, sammen med kontantbasert informasjon til statsregnskapet.
- Det arbeides videre med forenkling og standardisering på områder der virksomhetene i dag behandles forskjellig, eksempelvis for pensjonspremier og feriepengene.
- Det gis rimelig tid til omleggingen. En periode på 2–3 år vil gi virksomhetene tid til å innpasse arbeidet i sine øvrige planer, og en omlegging for de statlige virksomheter bør skje senest fra og med regnskapsåret 2019.

I kap. 9.6.7 Kostnader er det foretatt en gjennomgang av engangskostnadene ved å innføre obligatoriske virksomhetsregnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS). Anslaget er i størrelsesorden 80 mill. kroner ved innføring i om lag 130 virksomheter. Det er uklart hvor mye av dette som eventuelt vil kreve tilleggsbevilgninger, eller kan tas innenfor gjeldende bevilgningsrammer i omleggingsperioden. Det er etablert et kompetansemiljø og opplæringsopplegg rundt standardene som kan trekkes på ved en eventuell beslutning om obligatorisk bruk. Ved innføringen av standard kontoplan ble det tilrettelagt med nødvendige konti for bruk ved periodisering som del av kontoplanen. Dette innebærer at en eventuell overgang fra et kontantbasert virksomhetsregnskap til et SRS-basert virksomhetsregnskap blir enklere, mindre kostnadskreven og forbundet med mindre risiko.

Flere statlige virksomheter har de senere år tatt i bruk SRS innenfor et slikt opplegg, og har prioritert dette innenfor egen bevilgningsramme. På samme måte gjennomfører Forsvaret fra 2016 en overgang til virksomhetsregnskap etter SRS samtidig med andre tilpasninger i sine økonomisystemer. På denne måten blir kostnadene ved tilrettelegging for periodisert regnskap redusert, og kan innpasses som en naturlig del av en løpende utvikling og forbedring av økonomiforvaltningen i virksomheten.

Obligatorisk standard kontoplan fra 2014 ble tatt i bruk uten ekstra bevilgning til virksomhetene. Det er også en erfaring at de løpende administrative kostnadene, etter en omlegging til periodisert regnskap etter SRS, ikke er vesentlig påvirket.

Kostnader ved rapportering av periodisert regnskapsinformasjon til det sentrale statsregnskapet, for eventuell publisering og aggregering, omfattes ikke av kostnadsvurderingen ovenfor. Utvalget viser til at Finansdepartementet har iverksatt planer om å innføre en publiseringsløsning der det legges opp til å kunne samle inn og tilgjengeliggjøre regnskapsinformasjon. Løsningen skal også kunne tilpasses innsamling av periodisert regnskap fra statlige virksomheter, herunder nettobudsjetterte forvaltningsorganer.

10.3 Samlet vurdering av de administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets tilrådinger

Utvalget mener at kostnadene ved å utarbeide bedre beslutningsgrunnlag, med unntak av en overgang til obligatorisk virksomhetsregnskap, vil være små. Utarbeidelse av et system for kostnadsstyrt prosjektplanlegging kan medføre noen engangskostnader, men beløpene bør her være små sammenlignet med fordelene med bedre kostnadsstyring allerede tidlig i prosessen for et statlig prosjekt. Nyten er betinget av at beslutningstakerne legger vekt på denne informasjonen når de skal fatte beslutninger. God informasjon er nødvendig for gode beslutninger, men er i seg selv ikke tilstrekkelig for å sikre god styring.

Innføringen av obligatorisk virksomhetsregnskap etter SRS bør skje senest fra og med regnskapsåret 2019. I den grad dette vil medføre høye kostnader for det enkelte departement eller etat, vises det til mulighetene i økonomiregelverket for å kunne be om utsettelse av gjennomføringstidspunktet, for eksempel om det i løpet av kort tid vil bli innført et nytt økonomisystem som vil redusere kostnadene vesentlig. Samlet sett bør det vesentligste av disse kostnadene, i samsvar med tidligere praksis, tas innenfor de rammer som hver enkelt departement og etat har avsatt til løpende forbedringer av sine økonomistyrings-systemer.

Dersom øvre budsjettammer ligger fast, enten nasjonalt eller innenfor en sektor, vil ikke forslagene ha noen budsjettmessige konsekvenser.

Norges offentlige utredninger 2014 og 2015

Statsministeren:

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2014: 3 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014
NOU 2014: 17 Pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs

NOU 2015: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015
NOU 2015: x Arbeidstidsutvalget

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2014: 8 Tolking i offentlig sektor
NOU 2014: 9 Ny adopsjonslov
NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

Finansdepartementet:

NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi
NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd
NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV
NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi
NOU 2015: 10 Lov om regnskapsplikt
NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering
NOU 2015: 14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2014: 12 Åpent og rettferdig – prioriteringer i helsetjenesten
NOU 2015: 11 Med åpne kort

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2014: 1 Ny arvelov
NOU 2014: 10 Skyldvne, sakkyndighet og samfunnsvern
NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet
NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn

Klima- og miljødepartementet:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2014: 6 Revisjon av eierseksjonsloven
NOU 2015: 7 Assimilering og motstand

Kulturdepartementet:

NOU 2014: 2 Lik og likskap

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2014: 5 MOOC til Norge
NOU 2014: 7 Elevenes læring i fremtidens skole
NOU 2014: 14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg
NOU 2015: 2 Å høre til
NOU 2015: 8 Fremtidens skole

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2014: 15 Norsk pelsdyrhold – bærekraftig utvikling eller styrt avvikling?

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2014: 4 Enklere regler – bedre anskaffelser
NOU 2014: 11 Konkurranseskjennemda
NOU 2014: 16 Sjømatindustrien

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS – 12/2015