

## 163

**Finansministeriet.** København, den 17. maj 2004.

- a. Finansministeriet anmoder om Finansudvalgets tilslutning til at indføre omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper i staten. Reformen indebærer:
- at alle statsinstitutioner fra og med 2005 skal aflægge et omkostningsregnskab,
  - at der indføres omkostningsbaserede driftsbevillinger på finansloven fra og med finansåret 2007.

Endvidere anmodes om tilslutning til, at ca. 5-7 statsinstitutioner på forsøgsbasis udarbejder omkostningsbaserede bevillinger på ændringsforslag til finansloven for 2005. Udarbejdelsen af omkostningsbevillinger for disse statsinstitutioner sker inden for rammerne af et foreløbigt regelsæt. På baggrund af erfaringerne med regelsættet gennemføres en samlet revision af budgetvejledningen. Den reviderede budgetvejledning vil udgøre grundlaget for udarbejdelse af omkostningsbaserede driftsbevillinger i 2007.

Udgiften til forsøg med indførelse af omkostningsbevillinger samt til forberedelse og gennemførelse af den samlede budget- og regnskabsreform afholdes inden for de pågældende ministeriers rammer.

- b. Omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper medfører, at statens regnskaber og budgetter ændres fra at være udgiftsbaserede til at være omkostningsbaserede. I et omkostningsbaseret budget- og regnskabssystem måles finansårets omkostninger, fx forbrug af kapital i form af slid på bygninger og materiel (afskrivninger), forbrug af lagerbeholdninger eller ændringer i statens forpligtelser. Herved opnås et budget- og regnskabsprincip, der minder om det, som private virksomheder og selvejende institutioner anvender.

Indførelse af omkostningsprincipper er et centralt led i bestræbelserne på at modernisere budget- og regnskabssystemet og vil medføre et bedre grundlag for den økonomiske styring i staten. De væsentligste fordele ved et omkostningsbaseret budget- og regnskabssystem er:

- Bedre information om statens værdier og forpligtelser og dermed et bedre grundlag for forvaltningen af disse.
- Større gennemsigtighed om omkostningerne til de enkelte aktiviteter, ydelser eller produkter og dermed et bedre grundlag for Folketingets prioritering og for resultatstyring og ledelse.
- En mere omkostningsbevidst ressourceanvendelse, herunder ved øget fleksibilitet i finansieringen af driftsøkonomisk fornuftige investeringer, incitamenter til en bedre aktivforvaltning og vedligeholdelse samt incitamenter til løbende at tilpasse kapitalapparatet.
- Større sammenlignelighed mellem statsinstitutioner og alternative udbydere af offentlige opgaver.

### *Erfaringer fra forsøgsperioden*

I medfør af Akt 97 af 26. marts 2003 har Finansministeriet igangsat en forsøgsordning for indførelse af omkostningsregnskaber i 13 statsinstitutioner i 2003 og 2004. Det fremgik af aktstykket, at Finansministeriet på baggrund af en evaluering af forsøgsordningen ville forelægge sagen på ny med henblik på stillingtagen til en samlet budget- og regnskabsreform.

Finansministeriet har nu afsluttet evalueringen af forsøgsordningen for de statsinstitutioner, der har udarbejdet omkostningsregnskaber for 2003. Endvidere er inddraget erfaringer fra de forsøgsinstitutioner, der er i færd med at udarbejde åbningsbalancer for 2004. Resultaterne af evalueringen er nærmere beskrevet i bilag 1.

Det er Finansministeriets samlede vurdering, at erfaringerne fra forsøgsperioden giver et godt grundlag for at gå videre med en samlet budget- og regnskabsreform baseret på omkostningsprincipper.

Hovedkonklusionen fra evalueringen er således, at det er muligt for institutionerne at opstille åbningsbalancer og udarbejde omkostningsbaserede årsrapporter inden for den overordnede plan, som blev skitseret af Finansministeriet ved starten af forsøgsperioden, og med en forholdsvis beskeden ekstern bistand. Samtidig kan der som følge af forsøgsordningen gennemføres en række forenklinger af regelsættet samt en række forbedringer af reformens proces og organisering til gavn for de statsinstitutioner, der efterfølgende skal udarbejde omkostningsregnskaber.

#### *En samlet budget- og regnskabsreform*

Budget- og regnskabsreformen består af to overordnede elementer:

For det første skal statsinstitutioner omfattet af Akt 63 af 11. december 2002 fra og med 2005 aflægge årsrapport som et fuldt omkostningsbaseret regnskab. For statsinstitutioner, der ikke aflægger årsrapport efter Akt 63, vil der skulle aflægges et finansielt regnskab, der indeholder et omkostningsbaseret regnskab og en omregningstabel mellem det omkostnings- og det udgiftsbaserede regnskab. Det indebærer udarbejdelse af en åbningsbalance pr. 1. januar 2005, bogføring efter omkostningsprincipper samt udarbejdelse af en omkostningsbaseret resultatopgørelse og ultimobalance samt øvrige finansielle oplysninger til brug for årsrapporten og det finansielle regnskab.

Omkostningsregnskabet udarbejdes på baggrund af Finansministeriets regelsæt og vejledninger, der revideres og forenkles på baggrund af erfaringerne fra forsøgsordningen. De nye regnskabsregler, der skal gælde fra 2005, vil fremgå af en revideret regnskabsbekendtgørelse, som udstedes i løbet af efteråret 2004.

Regelsættet vil i en vis udstrækning svare til det, der gælder ifølge årsregnskabsloven, men vil afvige på visse områder. Det skyldes, at formålet med en omkostningsbaseret regnskabsaflæggelse i staten ikke er helt det samme som i den private sektor. For private virksomheder er formålet med regnskabsaflæggelsen primært at skabe et retvisende billede af virksomhedens økonomiske eksistensgrundlag i forhold til ejerne og andre interessenter. Derfor er årsregnskabsloven fokuseret på opgørelsen af virksomhedens værdi og fremtidige indtjeningsmuligheder.

I staten er det primære formål med en omkostningsbaseret regnskabsaflæggelse at kunne understøtte den løbende økonomistyringsopgave ved at opgøre ressourceforbruget til varetagelsen af de statslige opgaver. Samtidig må der tages hensyn til muligheden for fortsat at kunne opretholde en stram bevillingsstyring. Derfor vil de statslige regler give færre fortolkningsmæssige frihedsgrader end årsregnskabsloven.

De forskellige formål med regnskabsaflæggelsen i henholdsvis privat og statslig virksomhed betyder, at de statslige regnskabsregler vil afvige fra årsregnskabsloven på følgende punkter:

- Der bliver kun begrænsede muligheder for at foretage nedskrivninger af anlægsaktiver. Opskrivninger af drifts- og transportmidler, inventar mv. vil ikke være mulige.
- Der vil blive fastsat afskrivningsprincipper og -perioder for immaterielle og materielle anlægsaktiver.
- Der vil blive fastsat beløbsmæssige grænser samt levetider for, hvornår internt oparbejdede immaterielle anlægsaktiver kan aktiveres.
- Der vil blive fastsat principper for aktivering af mindre aktiver i »bunker«

Implementering af regnskabsreformen gennemføres i statsinstitutionerne i perioden frem til medio 2005. For Forsvarsministeriet vil gælde en række undtagelser fra det generelle regelsæt som følge af, at forsvaret allerede har iværksat et internt omkostningsstyringssystem (DE-

MARS/DEMAP). Det kan ikke afvises, at der for enkelte statsinstitutioner vil opstå et behov for at foretage yderligere undtagelser fra reformens generelle tidsplan og regelsæt.

Ansvarsfordelingen mellem myndighederne i forbindelse med implementering og drift af de nye regnskabsprincipper er uændret i forhold til gældende regelsæt.

For det andet indføres omkostningsbaserede driftsbevillinger på finansloven fra og med finansåret 2007. Det indebærer en række ændringer i budget- og bevillingsreglerne, herunder reglerne for finansiering og likviditetstildeling, disponeringsregler samt regler for forelæggelse af nye eller ændrede dispositioner for Finansudvalget. Ændringerne på finansloven vil medføre tilsvarende ændringer for statsregnskabet. Endvidere vil indførelse af omkostningsbevillinger medføre nogle justeringer i statsinstitutionernes regnskabsaflæggelse og opstillingen af årsrapporten. Et foreløbigt regelsæt fremgår af bilag 2.

Omkostningsbevillinger vil omfatte alle drifts- og investeringsaktiviteter i staten med undtagelse af de områder, hvor særlige samfundsmæssige hensyn gør sig gældende. Undtaget fra bevillingsreformen er således investeringer i infrastruktur (veje, broer, jernbaner mv.) og investeringer i nationalejendom (slotte, haver, mindesmærker mv. af særlig kulturel værdi). For disse områder budgetteres og udgiftsføres efter de hidtil gældende principper. Aktiviteter under Forsvarsministeriets område inddrages i bevillingsreformen efter nærmere aftale med Forsvarsministeriet. Som udgangspunkt er det ikke formålet at ændre statens overordnede finansielle forhold, herunder finanslovens fællesparagraffer, men afledte effekter kan forekomme som følge af ændringerne i øvrigt.

Det vil være hensigtsmæssigt så tidligt som muligt at opnå praktiske erfaringer med anvendelsen af omkostningsbevillinger på finansloven.

Det foreslås derfor, at ca. 5-7 statsinstitutioner på forsøgsbasis udarbejder omkostningsbaserede bevillinger på ændringsforslag til finansloven for 2005. Det er endnu ikke endeligt fastlagt, hvilke statsinstitutioner der deltager. Dette vil fremgå af ændringsforslag til finansloven for 2005.

Forsøgsinstitutionerne skal i 2005 disponere inden for rammerne af det foreløbige regelsæt, der er skitseret i bilag 2. Det kan eventuelt komme på tale, at et yderligere antal statsinstitutioner overgår til omkostningsbevillinger på finansloven for 2006. Dette vil i så fald fremgå af finanslovsforslaget for 2006 eller ændringsforslaget hertil.

På baggrund af erfaringerne med forsøget vil Finansministeriet revidere budgetvejledningen. Den reviderede budgetvejledning forelægges Finansudvalget efter sædvanlig procedure og vil udgøre regelgrundlaget efter den generelle indførelse af omkostningsbevillinger i 2007.

De direkte lønomkostninger til udarbejdelse af omkostningsregnskaber i forsøgsperioden er på baggrund af forsøgsinstitutionernes tidsforbrug opgjort til mellem 196.000 og 742.000 kr. pr. institution. Hertil kommer overhead samt omkostninger til ekstern bistand, således at de samlede omkostninger kan opgøres til mellem 397.000 og 1.400.000 kr. pr. institution. Denne opgørelse omfatter det samlede interne og eksterne ressourceforbrug i institutionen til at forberede og udarbejde institutionens åbningsbalance og sætte omkostningsregnskabet i drift.

I forhold til forsøgsperioden må omkostningerne til at indføre omkostningsprincipper i hele staten generelt forventes at kunne reduceres som følge af, at regelsæt og vejledninger vil være kendte på forhånd, og som følge af, at der i dialog med Rigsrevisionen er fastlagt en tilgang til udarbejdelsen af åbningsbalancer, der sikrer enkelhed i regelsættet, samt at aktiver og passiver, der optages i åbningsbalancerne, har væsentlig betydning for den enkelte statsinstitutionens opgavevaretagelse. Omkostningerne for den enkelte statsinstitution vil derudover bl.a. afhænge af institutionens opgaver, størrelse, kompleksiteten af institutionens aktiver samt niveauet for økonomistyringen.

På baggrund af ressourceforbruget i forsøgsperioden kan de samlede omkostninger til at indføre omkostningsregnskaber i hele staten skønnes til ca. 137 mio. kr. Dette tal omfatter allerede afholdte omkostninger på ca. 8,3 mio. kr. i forsøgsinstitutionerne. Herudover forventes statsinstitutionerne i varierende omfang at skulle anvende ressourcer på omlægninger i den interne

økonomistyring. Finansministeriet har ikke mulighed for at angive et nærmere skøn for disse omkostninger, da de vil afhænge af de enkelte statsinstitutioners behov og ambitionsniveau.

I forbindelse med Akt 97 af 26. marts 2003 blev omkostningerne opgjort til ca. 110-130 mio. kr. for hele staten. Ændringen i skønnet for statens samlede omkostninger skyldes dels, at der i det nye skøn er medregnet ekstern konsulentbistand, dels at Finansministeriet på baggrund af forsøgsperioden har kunnet foretage et væsentligt mere nøjagtigt skøn over tidsanvendelse, timesatser mv.

Udgifterne til forberedelse og gennemførelse af bevillingsforsøg og den samlede budget- og regnskabsreform afholdes inden for de medvirkende ministeriers rammer.

- c. Forslaget fremsættes nu med henblik på så hurtigt som muligt at få iværksat den generelle implementering af omkostningsregnskaber samt med henblik på at igangsætte forberedelsen af forsøg med omkostningsbevillinger i 2005.
- d. Aktstykket har i udkast været forelagt Rigsrevisionen, som er positivt indstillet over for, at staten skifter regnskabs- og budgetprincipper.
- e. Under henvisning til ovenstående anmodes om tilslutning til at indføre omkostningsbaserede regnskabsprincipper i staten i 2005 og omkostningsbaserede budgetprincipper i staten i 2007 samt tilslutning til, at der på forsøgsbasis indføres omkostningsbaserede driftsbevillinger for et antal departementer og styrelser på ændringsforslag til finansloven for 2005.

THOR PEDERSEN

/ Mogens Pedersen

Til Finansudvalget.