

SNF RAPPORT NR. 16/05

Statens budsjetteringsrutiner: Bør man skille mellom konsum og investering i budsjettprosessen?

av

**Hildegunn Kyvik Nordås
Guttorm Schjelderup**

SNF prosjekt nr. 1790

Statens budsjetteringsrutiner: Bør man skille mellom konsum og investering i budsjettprosessen?

Prosjektet er finansiert av Opplysningsrådet for veitrafikken

SIØS – Senter for internasjonal økonomi og skipsfart
SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, MAI 2005

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0358-0 trykket versjon
ISBN 82-491-0359-9 elektronisk versjon
ISSN 0803-4036

SIØS - SENTER FOR INTERNASJONAL ØKONOMI OG SKIPSFART

SIØS - Senter for internasjonal økonomi og skipsfart - er et felles senter for Norges Handelshøyskole (NHH) og Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF), med ansvar for undervisning, fri forskning, oppdragsforskning og forskningsformidling innen områdene skipsfartsøkonomi og internasjonal økonomi.

Internasjonal økonomi

SIØS arbeider med alle typer spørsmål knyttet til internasjonal økonomi og skipsfart, og har særskilt kompetanse på områdene internasjonal realøkonomi (handel, faktorbevegelser, økonomisk integrasjon og næringspolitikk), internasjonal makroøkonomi og internasjonal skattepolitikk. Forskningen ved senteret har i den senere tid vært dominert av prosjekter som har til hensikt å bidra til økt innsikt i globale, strukturelle problemer og virkninger av regional økonomisk integrasjon. Videre deltar man også aktivt i prosjekter som omhandler offentlig økonomi, nærings- og konkurransepolitikk.

Internasjonal transport

Et annet sentralt arbeidsområde for SIØS er internasjonal transport. På dette feltet har studier av konkurranseforholdet mellom ulike transportbærere i Europa og mulighetene for økt bruk av sjøtransport for å avlaste det landbaserte transportnettverket på kontinentet stått sentralt.

Maritim forskning

SIØS ser det som sin oppgave å være et bindeledd mellom den maritime næring og forskningsmiljøet ved SNF og NHH, og har gjennomført en serie prosjekter finansiert av Norges Rederiforbund, direkte rettet inn mot rederier og andre maritime bedrifter. Denne typen prosjekter har blant annet studert norske rederiers multinasjonale virksomhet, skipsbygging i Nord-Europa, og konkurransen i fergemarkedene.

Kompetansebase

SIØS' kompetansebase består av forskere ved SNF, assosierte medarbeidere ved NHH, samt ledende internasjonale økonomer som er knyttet til senteret gjennom langsiktige forbindelser. I løpet av de siste årene har man ved SIØS fått frem fem doktorgrader innen internasjonal økonomi og skipsfart, og staben inkluderer for tiden doktorgradsstipendiater.

Nettverk

Senteret er involvert i flere større EU-prosjekter, og samarbeider med sentrale forsknings- og utdanningsinstitusjoner over hele Europa. Spesielt nær kontakt har man til London School of Economics, Graduate Institute of International Studies, Geneve, Stockholm School of Economics og University of Strathclyde, Glasgow. Den vitenskapelige staben ved SIØS deltar i flere internasjonale forskningsnettverk, og har vært blant de fremste i Europa til å ta initiativ til dannelse av nettverk.

Statens budsjetteringsrutiner: Bør man skille mellom konsum og investering i budsjettprosessen?

Hildegunn Kyvik Nordås
Guttorm Schjelderup

Sammendrag

Dagens føringsprinsipp i statens budsjett og regnskap innebærer at inntekter og utgifter føres i samme år som de innbetales og utbetales (kontantprinsippet). Dette avviker fra føringsprinsippet i privat sektor som fastlagt i regnskapsloven. Der kreves at inntekter og utgifter føres i samme år som de påløper (periodiseringsprinsippet). Den største forskjellen mellom de to prinsippene er at investeringer avskrives i sin helhet i det året de foretas etter kontantprinsippet, mens de avskrives over anleggsmidlets levetid etter periodiseringsprinsippet. Dette innebærer at årlige kostnader ved bruk av kapital ikke blir synlige i offentlige budsjetter og regnskaper. Et offentlig uvalg (Andreassen-utvalget) ble satt ned for å vurdere om Norge bør innføre periodiseringsprinsippet i offentlige budsjetter og regnskaper samt om Norge bør innføre flerårige budsjetter. Utvalget avga innstilling i 2003 der de anbefalte at periodiseringsprinsippet blir innført både i statens regnskap og budsjett og at flerårige budsjetter innføres.

På bakgrunn av Andreassen-utvalgets rapport, erfaringer fra andre land og flere studier fra inn- og utland analyseres hensiktsmessigheten av et skille mellom konsum og investeringer i statens budsjett og regnskaper. Et slikt skille innføres langt på vei ved å tilpasse bestemmelsene i regnskapsloven, inkludert periodiseringsprinsippet, i statens regnskaper og budsjett. Investeringer vil da periodiseres og eiendeler og forpliktelser stilles systematisk opp i balansen. Periodiseringsprinsippet innebærer imidlertid ikke at investeringer og konsum behandles forskjellig når det gjelder fordeling av midler mellom prioriterte områder. Det kan derfor tenkes at det i tillegg til periodiseringsprinsippet innføres et eget investeringsbudsjett, og at bare investeringer kan lånefinansieres. Dette var vanlig i tidligere tider, men de fleste land har forlatt en slik ordning da det var enighet om at *finansieringen* av offentlige utgifter har liten betydning for finanspolitikken.

Rapporten diskuterer konsekvensen av innføring av periodiseringsprinsippet for omfanget av statens investeringer, spesielt med henblikk på samferdselssektoren. Diskusjonen skiller mellom innføring av periodiseringsprinsippet i regnskaper og budsjett. Videre diskuteres potensielle gevinster ved innføring av et nytt føringsprinsipp versus implementeringskostnader ved en slik reform.

Bare tre land har hittil innført periodiseringsprinsippet både i budsjett og regnskap (Australia, New Zealand og Storbritannia). Mange land planlegger å innføre prinsippet både i budsjett og regnskap, mens andre ønsker å beholde kontantprinsippet for budsjettet. Bakgrunnen for en gradvis innføring er at periodiseringsprinsippet er komplekst og det krever oppbygging av regnskapsfaglig ekspertise så vel som omstilling og holdningsendringer i offentlig sektor. Det har for eksempel vært vanlig med regnskapsfaglige implementeringsproblemer som har gjort at regnskapet har foreligget langt senere enn før i de land som har innført periodiseringsprinsippet. Videre har det så langt vært vanskelig å utnytte fordelene ved

periodiseringsprinsippet fullt ut. Synliggjøring av årlige kostnader ved bruk av kapital åpner for sammenligning mellom virksomheter og mellom statlig og privat tjenesteproduksjon og etablering av beste praksis. Dette har imidlertid vist seg vanskelig å gjennomføre i praksis. Det har også vært vanskelig å finne en balanse mellom sentral styring og økt grad av desentralisering av beslutninger om ressursbruk, slik at merinformasjon om kostnader kan utnyttes til en mer kostnadseffektiv organisering av tjenesteproduksjonen i virksomhetene.

Når det gjelder konsekvensen for volum av statens investeringer og fordeling av investeringsutgiftene mellom sektorene er konklusjonene som følger:

- Periodiseringsprinsippet gir et bedre informasjonsgrunnlag til å foreta investeringsbeslutninger. Spesielt blir kapitalens bidrag til å framskaffe tjenester mer synlig.
- Nyinvesteringer belaster budsjettet mindre i anleggsperioden enn før, noe som kan føre til at det blir lettere å få dem gjennom budsjettprosessen.
- Til gjengjeld belastes framtidige budsjetter med avskrivninger på tidligere investeringer, noe som kan gi mindre frie midler til nyinvesteringer.
- Avskrivninger synliggjør vedlikeholdsbehovet og gir grunnlag for en bedre avveining mellom nyinvesteringer og vedlikehold.
- Periodiseringsprinsippet gir bedre informasjonsgrunnlag til å rangere prosjekter etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Hvis en korrekt beskrivelse av samferdselssektoren er at den er preget av underinvesteringer og vedlikeholds- etterslep, vil samferdselsprosjekter kunne bli en budsjettvinner ved en overgang til periodiseringsprinsippet.
- Åpningsbalansen ved overgang til periodiseringsprinsippet er av avgjørende betydning for framtidig ressurstilgang siden den danner grunnlag for størrelsen på avskrivningene.
- I samferdselssektoren kan det være vanskelig å basere åpningsbalansen på historisk kost og gjenanskaffelsesverdi kan være et alternativ.
- Dersom avskrivningene beholdes i virksomheten vil det gi økt forutsigbarhet.

Samferdselssektoren skiller seg fra mye annen statlig virksomhet ved at sektorens investeringer i større grad inngår i produktfunksjonen til private aktører (transportsektoren). Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger av investeringer i samferdselssektoren må bygge på informasjon om sammenhengen mellom infrastruktur, transportkostnader (tids- og kjørekostnader) og produktiviteten i næringslivet. Dessuten trengs estimat av kostnader knyttet til forurensning og ulykker. Flere studier fra andre land tyder på at den samfunnsøkonomiske lønnsomhet av infrastrukturinvesteringer er større jo mer komplementær privat kapital det finnes i området som betjenes av nyinvesteringen. En del av den type informasjon som er nødvendig for å foreta samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger i samferdselssektoren vil derfor ikke framkomme i statens budsjetter og regnskaper, uansett føringsprinsipp.

Endelig vil det alltid være politiske prioriteringer som avgjør størrelsen og sammensetningen av offentlige utgifter, der budsjettekniske forbedringer bare bidrar til en mer effektiv implementering av politikken. Periodiseringsprinsippet er på mange måter et bedre verktøy enn kontantprinsippet. Det er mer i tråd med det som brukes i privat sektor, og vil gjøre det lettere å vurdere ressursbruken i offentlige virksomheter opp mot beste praksis, men periodiseringsprinsippet er også mer krevende å bruke enn kontantprinsippet.

1 Innledning

I prosjektbeskrivelsen stilles spørsmålet om man bør skille mellom konsum og investering i budsjettprosessen. Dette spørsmålet har vært sentralt i offentlig økonomi svært lenge. På 1800-tallet hadde mange land, inkludert USA og Storbritannia, lovgivning som bare tillot statlig låneopptak til investeringer og til å finansiere kriger. Selveste John Maynard Keynes anbefalte den samme budsjettregelen tidlig på 1900-tallet.¹ Det var da vanlig med en tilleggsregel som sa at løpetiden for et lån ikke skulle overstige avskrivningsperioden for realkapitalen det finansierte. Begrunnelsene var at de som nyter godt av et offentlig gode skal betale for det. Informasjon om avskrivningsperioden framkom gjennom periodisering av kostnadene.

Periodiseringsprinsippet blir nå vurdert innført i den norske stats budsjetter og regnskaper. Sammenlignet med kontantprinsippet som brukes i dag, gir periodiseringsprinsippet bedre informasjon om kostnader ved bruk av realkapital sammenholdt med verdien av tjenesten realkapitalen bidrar til å framskaffe. Merinformasjonen gir også grunnlag for å skille mellom konsum, investering og vedlikehold i de årlige budsjetter og regnskaper. Det kan derfor være naturlig å se på om denne reformen ivaretar hensynet til effektiv fordeling av midler mellom konsum og investering.

Under dagens system blir investeringer i prinsippet rangert etter forventede nåverdibetraktninger. For prosjekter med kostnadsanslag på mer enn 500 millioner kroner blir det i tillegg stilt krav om ekstern kvalitetssikring. Metoden skal ivareta hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men siden realkapitalen blir avskrevet i sin helhet første året, gis et svakt grunnlag for å vurdere realkapitalens bidrag til tjenesteproduksjonen og den samfunnsøkonomiske avkastningen eks post. Grunnlaget for å vurdere nytten av vedlikehold blir tilsvarende svakt, og kan føre til at nødvendig vedlikehold av realkapital med lang levetid nedprioriteres. Det framheves for eksempel i Nasjonal transportplan at det har oppstått et betydelig etterslep når det gjelder vedlikehold av riksvegnettet.

I prosjektbeskrivelsen blir alternativet til kontantprinsippet betegnet som ”bedriftsøkonomisk regnskapsførsel” der det spesielt vises til fordelinger av investeringer over årlige kapitalkostnader. Bedriftsøkonomisk regnskapsførsel er nedfelt i regnskapsloven og inneholder bestemmelser om hva et regnskap skal inneholde, vurderingsregler og forholdet mellom morselskaper og datterselskaper. Regnskapsloven vil derfor bli lagt til grunn i diskusjonen om periodiseringsprinsippet i statens regnskaper og budsjetter i denne utredningen. Vi har avgrenset problemstillingen til en analyse av føringsprinsipper for realkapital i sivil sektor i staten.²

Rapporten er strukturert som følger. Neste kapittel gir en kort beskrivelse av gjeldende budsjett og regnskapsrutiner og de prinsipper som blir lagt til grunn. Kapitlet drøfter også på hvilke områder overgang til periodiseringsprinsippet vil gi størst avvik fra gjeldende praksis. Kapittel 3 drøfter periodiseringsprinsippet mer inngående, herunder konsekvenser for langtidsplanleggingen, mens handlingsregelen for innfasing av petroleumsinntektene i norsk

¹ De nye nasjonene som ble etablert etter avkoloniseringen i etterkrigstiden innførte også et skille mellom konsum og investering i budsjettprosessen der langsiktige investeringsplaner og budsjett har blitt utarbeidet av en særskilt enhet (planleggingsministeriet eller planleggingskommisjon), mens driftsbudsjettet har vært finansdepartementets ansvar.

² Kommunesektoren og fylkene, pensjonsforpliktelsene og forsvarets investeringer blir dermed ikke behandlet i dybden.

økonomi diskuteres i kapittel 4. Erfaring fra andre land som har innført periodiseringsprinsippet blir drøftet i kapittel 5. Kapittel 6 gir en oversikt over statens investeringer og utvikling over tid der vi sammenligner data fra statsregnskapet og nasjonalregnskapet. Kapittel 7 drøfter sammenhengen mellom føringsprinsipp og synliggjøring av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i investeringsprosjekter. Kapittel 8 drøfter konsekvensene av innføring av periodiseringsprinsippet for samferdselssektoren mens kapittel 9 oppsummer og konkluderer.

2 Statens budsjett- og regnskapsrutiner

Både budsjett og regnskap er etter dagens ordning i hovedsak ført etter kontantprinsippet. Dette har vært internasjonal praksis i OECD-området i etterkrigstida, men flere OECD-land har de senere årene i større eller mindre grad innført periodiseringsprinsippet i statens regnskaper. Tre land (Australia, New Zealand og Storbritannia) har også innført periodiseringsprinsippet i statsbudsjettet. Andreassen-utvalget ble nedsatt for å vurdere om Norge bør gå over til periodiseringsprinsippet. I tillegg hadde utvalget mandat til å vurdere om Norge bør introdusere flerårige budsjetter. Utvalget anbefalte at periodiseringsprinsippet innføres både for statsregnskapet og budsjettet, og at det samtidig innføres flerårige budsjetter. Dette kapitlet gir en kort oversikt over dagens budsjett- og regnskapsrutiner. Deretter gis en vurdering av styrke og svakheter i dagens system sammenlignet med periodiseringsprinsippet. Overgangen til periodiseringsprinsippet vil ha størst virkning for behandling av investeringer og drøftingen fokuserer derfor på disse.

Statens budsjetterrutiner er nedfelt i Stortingets bevilgningsreglement. Her fastslås følgende prinsipper:

- Fullstendighetsprinsippet innebærer at statsbudsjettet skal omfatte alle statens inntekter og utgifter. Særskilte statlige fond og aksjeselskaper holdes imidlertid utenfor statsbudsjettet, men kapitalen i de særskilte fondene aktiveres i statsregnskapet³;
- Bruttoprinsippet innebærer at inntekter og utgifter som hovedregel skal føres brutto. Normalt er det ikke anledning til å overskride utgiftsbudsjettet selv om inntektene skulle bli større enn budsjettet⁴;
- Kontantprinsippet innebærer at enhver utgift og inntekt skal medtas i statens bevilgningsregnskap for den budsjetterminen da den ble kontant betalt;
- Ettårsprinsippet innebærer at budsjettperioden er ett år;
- Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp blir gjennomført ved at det med årets bevilgning i tildelingsbrev blir utformet resultatkrav og virksomhetene er pålagt å rapportere om måloppnåelsen etter spesifiserte kriterier.

I budsjettprosessen blir først rammene lagt for det totale budsjettet fordelt på rammeområder som igjen inneholder budsjettkapitler og poster. Et kapittel utgjør bevilgningen til en virksomhet eller formål. Kapitlene inndeles i poster som definerer utgiftstype og de samme postene går igjen i de fleste kapitler. Postene er delt inn i fire avdelinger – avdeling for:

³ Bare overføringer mellom disse og staten er inkludert i budsjettet.

⁴ Forvaltningsbedriftene og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter får imidlertid bevilget et netto driftsresultat, men utgifter til bygg og anlegg i forvaltningsbedriftene føres med bruttobeløp i budsjettet. Virksomheter med nettobudsjett fører i regelen regnskap tilpasset regnskapsloven.

- i. Statens egne driftsutgifter;
- ii. Nybygg, anlegg mv;
- iii. Overføring til andre;
- iv. Utlån, statsgjeld etc.

Stortingets bevilgninger er på postnivå og investeringer i realkapital føres under avdeling ii. Beslutningsprosessen er den samme for konsum og investeringer og utgiftsrammene blir lagt på rammeområder uten å se eksplisitt på fordelingen mellom konsum og investeringer.

De siste 10-15 år har det funnet sted omfattende reformer i offentlig sektor, herunder fristilling av statlige virksomheter fra direkte politisk styring. Dette gjelder spesielt virksomhet som har som oppgave og målsetning å produsere tjenester. Statlig virksomhet som helt eller delvis konkurrerer med privat virksomhet er søkt organisatorisk atskilt, og flere forvaltningsvirksomheter er omdannet til ordinære aksjeselskap eller statsforetak. Disse selskapene og foretakene fører regnskap etter regnskapsloven der periodiseringsprinsippet legges til grunn. En økende andel av statens investeringer føres med andre ord allerede etter periodiseringsprinsippet, og flere av virksomhetene som foretar investeringer er ikke lenger med i statsregnskapet. Dette har ført til en tilsynelatende nedgang i utgifter til nybygg, anlegg mv som andel av statens totale utgifter slik de framkommer i statens budsjetter og regnskaper siden begynnelsen av 1990-tallet. Utviklingen vi her har beskrevet gjør det vanskelig å skaffe seg oversikt over statens totale investeringer og det er blitt vanskeligere å analysere utviklingen over tid (se Boks 1 side 19).⁵

Kontantprinsippet er gitt i bevilgningsreglementet for regnskapet, men er blitt tolket slik at det også gjelder for budsjettet (NOU no. 6, 2003). Kontantprinsippet ble innført i 1924 og innebærer at investeringene avskrives i sin helhet i det året de blir foretatt. Virksomhetens driftsbudsjett blir ikke belastet med avskrivninger i påfølgende år, og realkapitalens bidrag til produksjon og kostnad blir dermed ikke synlig. Kontantprinsippet sammen med ettårsprinsippet innebærer også at en investering må foretas, være betalt og belastet konto i det året den er bevilget, noe som kan gå ut over kostnadseffektiviteten i prosjektene. Det finnes imidlertid unntaksbestemmelser som gir anledning til overføring av bygge-, anleggs- og materiellbevilgninger for å oppnå best mulig resultat av bevilgningen.⁶ Dessuten er det gitt adgang til forskottering av framtidige bevilgninger for investeringer, mot tilsvarende innsparinger over de neste tre årene.⁷

Statsregnskapet har en balanseoppstilling som gir en oversikt over eiendeler og gjeld med hovedvekt på statens finansielle eiendeler og gjeld. Verdien av aksjer settes til anskaffelsesverdi på transaksjonstidspunktet. Når det gjelder realkapital, så er bare kapitalen i forvaltningsbedriftene tatt med i balanseoppstillingen, mens verdien av statens infrastruktur ikke er inkludert. Det er heller ikke forpliktelser knyttet til juridiske opparbeidete rettigheter som for eksempel tjenestepensjoner i Statens pensjonskasse.

⁵ Statens investeringer framkommer også i nasjonalregnskapet der de føres etter internasjonale nasjonalregnskapsprinsipper (SNA). De er ikke sammenlignbare med investeringene i statsregnskapet siden de føres etter forskjellig prinsipp og ikke inkluderer de samme investeringene. Etter SNA er utgangspunktet for beregninger av avskrivninger gjenanskaffelseskost.

⁶ Dette skjer ved bruk av stikkord "kan overføres" i statsbudsjettet.

⁷ Ordningen med anledning til forskottering ble innført i 1991 og innsparinger måtte inntil 2003 foretas det påfølgende år. Ved behandling av statsbudsjettet for 2003 ble innsparingsperioden utvidet til tre år.

Forvaltningsvirksomheter med særskilte fullmakter, for eksempel universiteter og høyskoler, får netto statstilskudd og er unntatt fra bruttoprinsippet. De skal imidlertid følge økonomiregelverket i sine internregnskap og rapportere brutto utgifter og inntekter etter kontantprinsippet i årsrapporten til overordnet organ. Forvaltningsbedriftene og flere statsforetak, for eksempel sykehusene, følger kontantprinsippet for driftsutgifter og inntekter. Disse foretakene beregner imidlertid avskrivninger som belastes driftsregnskapet. Forvaltningsbedriftenes kapital inngår i statens kapitalregnskap der den verdsettes etter historisk kostnader fratrukket akkumulerte avskrivninger. I statsbudsjettet føres investeringer i forvaltningsbedriftene etter kontantprinsippet.

For Statens petroleumsfond føres virkelig verdi, og fondets midler omvurderes i henhold til bevegelser i finans- og valutamarkedene. Det samme gjelder statens gjeld og plasseringer i utenlandsk valuta.

Andreassen-utvalget påpeker at fordelene med å bruke kontantprinsippet er at det gir en god indikasjon på etterspørselseffekten av statens inntekter og utgifter, og dermed gir hensiktsmessig informasjon for føring av en aktiv finanspolitikk.⁸ Dessuten er prinsippet relativt enkelt å bruke for virksomhetene og det er oversiktlig for den enkelte bruker. Ulemper med kontantprinsippet ifølge samme utvalg er at det ikke er mulig å få en komplett oversikt over ressursbruken i offentlig sektor fra statsregnskapene, og det er heller ikke mulig å henføre alle kostnadene til den produksjon eller aktivitet de har bidratt til å framskaffe. Systemet mangler også systematisk informasjon om hvordan de prioriteringer som gjøres i det enkelte budsjettår påvirker handlingsrommet i senere år. Dagens budsjettssystem kan også bidra til et kortsiktig fokus. At det ikke skilles mellom utgifter til drift og investering, kan føre til at lønnsomme investeringer og vedlikehold nedprioriteres. Videre kan det føre til at investeringsmodeller som gir lave investeringskostnader, men høye drifts- og vedlikeholdskostnader foretrekkes, særlig når det heller ikke blir utarbeidet flerårige budsjetter. Endelig har dagens system en rekke unntak fra kontantprinsippet og ettårsprinsippet, noe som har gjort det uoversiktlig og redusert muligheten til å sammenligne kostnader ved statlig aktivitet over tid og mellom virksomheter. Flere av statens virksomheter har for eksempel helt eller delvis innført periodiseringsprinsippet i internregnskapet.

3 Periodiseringsprinsippet i statens regnskap og budsjett

Dette kapitlet diskuterer først innføring av periodiseringsprinsippet i statens regnskaper. En slik reform innebærer at staten og privat sektor benytter samme prinsipper for regnskapsførsel, og at det dermed blir enklere å sammenligne ressursbruk i privat og offentlig virksomhet der de produserer tilnærmet like tjenester. Utgangspunktet for diskusjonen er bestemmelsene i regnskapsloven og hvordan disse kan tilpasses i statlig sektor. Deretter diskuteres innføring av periodiseringsprinsippet i statens budsjetter. Flere OECD-land har innført periodiseringsprinsippet bare i statens regnskaper. Noen har gjort dette som et første skritt i reformprosessen, mens andre, for eksempel USA, ønsker å opprettholde et system med forskjellig føringsprinsipp for budsjett og regnskap. Det kan derfor være naturlig å drøfte om samme føringsprinsipp bør gjelde for budsjett og regnskap.

⁸ Dette argumentet kan være mindre relevant i dagens situasjon der Norge er en åpen økonomi med tilnærmet frie kapitalbevegelser. Som kjent er finanspolitikken lite effektiv som virkemiddel til å styre etterspørselsveksten i økonomien i en slik situasjon.

3.1 Regnskap

Bedriftsøkonomiske prinsipper for regnskapsføring er nedfelt i regnskapsloven som foreskriver tre regnskapsoppstillinger:

- Resultatregnskapet viser kapitalkostnader, arbeidskostnader og kjøp av produktinnsats innenfor budsjett- og regnskapsperioden. Periodens driftsresultat er differansen mellom driftsinntekter og driftsutgifter. Resultatregnskapet inkluderer også finansinntekter og kostnader samt ekstraordinære poster. Årsresultatet øker/reduserer egenkapitalen i balansen;
- Balansen gir en oversikt over eiendeler og forpliktelser ved årets slutt;
- Kontantstrømoppstillingen viser kontante inn- og utbetalinger i perioden og viser dermed endringer i likviditet. De kan enten vises brutto eller netto. I statsbudsjettet og regnskapet blir i hovedsak bruttometoden anvendt.

I tillegg skal regnskapet inneholde noter. Disse skal opplyse om hvilke regnskapsprinsipper som er lagt til grunn og ellers komme med utfyllende opplysninger som er nødvendige for å kunne vurdere stilling og resultat i virksomheten.

Kapitalkostnadene i resultatregnskapet framkommer ved at investeringer blir periodiserte som avskrivninger og framkommer som en årlig kostnad. Balansen gir en fullstendig oversikt over eiendeler og gjeld, og en oversikt over brutto formue i form av realkapital og finanskapital. Inntekt skal resultatføres når den er opptjent, dvs. når det har funnet sted en salgstransaksjon (opptjeningsprinsippet). Utgifter skal kostnadsføres i samme periode som tilhørende inntekt (sammenstillingsprinsippet). I de tilfeller der det ikke er en klar forbindelse mellom inntekter og kostnader, fordeles utgifter på de perioder hvor ressursene forbrukes. Avskrivning av anleggsmidler er en skjønnsmessig periodisering av utgiftene ved anskaffelsen, men må være etter et best mulig estimat av driftsmiddelets økonomiske levetid. Lineære avskrivninger (like store årlige tallmessige avskrivninger) er det mest vanlige, men det spesifiseres ikke hvilken avskrivningsmetode som bør benyttes. Vedlikehold kostnadsføres over levetiden uavhengig av når det blir utført, og føres som egen avsetning eller som en del av avskrivningsplanen.

Opptjeningsprinsippet og sammenstillingsprinsippet utgjør til sammen periodiseringsprinsippet og har to trinn. I første trinn sammenstilles tidspunkt for ressursbruk og utgiften ressursbruken har gitt opphav til, dvs. en ressurs kostnadsføres i den perioden den forbrukes. Det andre trinnet sammenstiller ressursbruk og opptjening av inntekt. Det er imidlertid oftest ikke en regnskapsmessig sammenheng mellom kostnadssiden og inntektssiden på statsbudsjettet, og det andre trinnet er ofte ikke mulig å gjennomføre. Periodiseringsprinsippet i staten vil derfor for de fleste aktiviteter begrense seg til første trinn.

Det er neppe praktisk mulig å periodisere skatteinntekter, og de landene som har innført periodiseringsprinsippet har unntatt skatter og avgifter. Når det gjelder egeninntekter i statlige virksomheter, vil disse kunne bli ført etter periodiseringsprinsippet og vil i så fall posteres mot balansen.

Eiendeler klassifiseres etter regnskapsloven i to kategorier, anleggsmidler og omløpsmidler. Anleggsmidler er eiendeler bestemt for varig eie eller bruk. De avskrives over midlets levetid. Regnskapsloven fastsetter at historisk kost, som er definert som kjøpspris med tillegg av kjøpsutgifter, skal legges til grunn når det gjelder verdivurdering av realkapital. Finanskapital vurderes etter virkelig verdi der det finnes markeder som priser det finansielle instrumentet. Garantier og tilsagn som innebærer sikre utbetalinger skal regnskapsføres og

synliggjøres i balansen på det tidspunkt forpliktelsen oppstår, mens garantier med usikker utbetaling føres i form av regnskapsmessig avsetning dersom det er grunn til å forvente tap.

Ved overgang til periodiseringsprinsippet i staten må det etableres en åpningsbalanse for realkapital for hver virksomhet. Både ved etablering og ved framtidige investeringer må det tas stilling til hvilket prinsipp for vurdering som skal legges til grunn. Alternativer til historisk kost er virkelig verdi og gjenanskaffelsesverdi. Siden statens effektivitet først og fremst må måles etter hvor mye det har kostet å frambringe et velferdsgode, kan det være ønskelig å benytte vurderingsprinsipper som gjenspeiler den reelle verdi på statens eiendeler, dvs. virkelig verdi. Dette må imidlertid vurderes opp mot kostnadene og realismen i slike verddivurderinger. For eksempel vil verdsetting etter virkelig verdi for realkapital innebære jevnlig omvurderinger, noe som kan by på praktiske problemer dersom markedsvurderinger ikke kan legges til grunn. Omvurderinger er ofte kostnadskrevene, vurderingene vil i noen grad bygge på skjønn og krever betydelig regnskapsfaglig kompetanse. Gjenanskaffelsesverdi krever i likhet med virkelig verdi regelmessige omvurderinger. Omvurderinger kan føres i resultatregnskapet (anbefalt i regnskapsloven og av IFAC) eller som egen oppstilling (anbefalt av IMF).

Et argument som taler for historisk verdi som grunnlag for avskrivninger, er at dette for de fleste anleggsmidler er praksis i privat virksomhet etter regnskapsloven. Alternative prinsipper for verddivurdering vil fjerne en av begrunnelsene for innføring av periodiseringsprinsippet – nemlig at ressursbruken i privat og offentlig sektor kan sammenlignes der det er naturlig. Endelig er det mulig å anvende forskjellige prinsipper for verddivurdering for åpningsbalansen og for nye investeringer. Dersom historisk verdi blir valgt som vurderingsprinsipp for nye investeringer, kan det for eksempel være aktuelt å bruke gjenanskaffelsesverdi i åpningsbalansen dersom det er vanskelig å etablere historisk verdi.

Det må også etableres fornuftige regler for avskrivning. Her inngår avskrivningsgrunnlaget, avskrivningsperioden og avskrivningsmetoden. Avskrivningsperioden vil avhenge av forventet levetid for anleggsmidlet og varierer sterkt fra bygninger og infrastruktur med lang levetid til f.eks. datamaskiner med kort levetid.⁹ Når det gjelder avskrivningsmetoden, kan det skilles mellom lineære, regressive og progressive metoder. Lineære, der det samme beløpet avskrives hvert år, er det mest vanlige, men regressive metoder der for eksempel den samme prosentsats av gjenværende verdi avskrives, er også benyttet.

Omløpsmidler skal vurderes til det laveste av anskaffelseskost og virkelig verdi.

Når det gjelder overgangen fra kontantprinsippet til periodiseringsprinsippet vil denne bli liten når det gjelder statens forretningsdrift (Statsbygg, GIEK, Statens Kartverk, Statens Pensjonskasse og NVE anlegg). Disse har allerede i dag innført periodiseringsprinsippet.

Et område der periodiseringsprinsippet vil føre til vesentlige endringer er føring av pensjoner. Etter periodiseringsprinsippet skal pensjoner utgiftsføres i statens regnskap når pensjonsrettighetene opptjenes, og ikke som nå når de utbetales. Samtidig føres forpliktelsen i balansen. Dette vil gi bedre informasjon om statens lønnskostnader og dermed et bedre grunnlag for å sammenligne statlig og privat tjenesteproduksjon. Videre vil periodiseringsprinsippet for pensjonsrettighetene gi et riktigere bilde når statlige virksomheter gjør avveininger om egenproduksjon versus å kjøpe en tjeneste eksternt. Denne

⁹ I noen land, for eksempel USA, er også programvare regnet som kapital.

problemstillingen ligger imidlertid utenfor dette prosjektets ramme, og blir ikke nærmere omtalt.

3.1.1 Infrastruktur i regnskapet

Et særtrekk ved infrastruktur i samferdselssektoren er at tjenestene de bidrar til å frambringe først og fremst utføres i privat sektor i form av transporttjenester. Sammenstillingsprinsippet kan derfor neppe anvendes i denne sektoren. Videre vil det bare være mulig å henføre kostnadene til den produksjon eller aktivitet samferdselsinvesteringer bidrar til å framskaffe gjennom en samfunnsøkonomisk analyse av relasjonen mellom infrastruktur, transporttilbud og transportkostnader.

Infrastruktur føres i dag i statens ordinære budsjetter og regnskaper etter kontantprinsippet. Den første utfordringen ved overgang til periodiseringsprinsippet vil være å etablere en åpningsbalanse. Det kan være problematisk å estimere den opprinnelige anskaffelseskostnaden, men Statens vegvesen anslår gjenanskaffelsesverdien av det norske riksvegnettet til omlag 300 milliarder kroner (SINTEF, 2004). Åpningsbalansen vil være av stor betydning. For en gitt avskrivningsplan og gitt antagelse om depresieringsraten vil åpningsbalansen bestemme hvor store avskrivningene blir hvert år gjennom anleggsmidlets levetid. Dersom avskrivningene beholdes i samferdselssektoren, vil de frambringe en årlig bevilgning som tilsvarer avskrivningen, og sikre at realkapitalen opprettholdes.

Vedlikeholdsbehovet for infrastruktur blir synliggjort gjennom avskrivningsplanen som i prinsippet skal avspeile det reelle økonomiske verdifallet i perioden. Statens vegvesen anslår at det vil koste 200 milliarder kroner å ruste opp riksvegnettet til tilfredsstillende standard. Dette er 2/3 av gjenanskaffelseskosten, noe som både tyder på at standardkravet har blitt hevet over tid og at vedlikeholdet kan ha vært mangelfullt.

3.2 Budsjettet

Etter kontantprinsippet er en bevilgning over statsbudsjettet en beslutning om tilførsel av likvider, mens et rendyrket periodiseringsprinsipp innebærer at budsjettvedtaket er et vedtak om kostnader. På driftsbudsjettet er det oftest en klar sammenheng mellom kostnader og likviditetsbehov og for mange formål vil ikke endring av føringsprinsipp gi noen vesentlig forskjell. For anleggsmidler der anskaffelsesperioden/ anleggsperioden er vesentlig kortere enn midlets levetid, kan det derimot være store avvik mellom kostnader og likviditetsbehov. Ved innføring av periodiseringsprinsippet må det derfor tas stilling til finansiering av investeringsprosjekter og om avskrivninger i virksomhetene skal tilbakeføres til staten eller ikke. I tidligere tider var det som nevnt innledningsvis praksis å skille mellom konsum og investeringer i budsjettet, og bare investeringer kunne lånefinansieres. Ikke sjelden var dette kombinert med regler om sammenfall mellom lånets løpetid og avskrivningsperioden.

Fordelen med å beholde avskrivningene i virksomhetene er at det gir insentiver til effektiv utnyttelse av realkapital, siden virksomheten beholder en eventuell effektivitetsgevinst. Dersom virksomheten i tillegg selv tar beslutninger om kombinasjon av innsatsfaktorer i tjenesteproduksjonen og om de vil eie eller leie realkapital, vil virksomhetene kunne ha ytterligere insentiver til effektiv ressursutnyttelse. Det er imidlertid også ulemper knyttet til en slik ordning, først og fremst i forhold til ressursallokering mellom virksomhetene. Små feilvurderinger i åpningsbalansen kan resultere i relativt store akkumulerte avvik over tid fra det som blir ansett som optimal fordeling av investeringsmidler. For å unngå dette, er relativt

hyppige omvurderinger av realkapitalen nødvendige. Videre vil det ta lenger tid å omfordele ressurser mellom virksomheter dersom prioriteringene endres når avskrivningene beholdes i virksomheten. New Zealand praktiserer en ordning der avskrivninger beholdes i virksomheten og realkapitalen omvurderes minst hvert tredje år (Warren og Barnes, 2003).

Tilbakeføring av avskrivningene til staten sentralt gir et mer fleksibelt system når det gjelder ressursallokering mellom virksomhetene over tid. Mye tyder på at det også gjør kontroll med veksten i de totale utgiftene enklere. Svakheten er at det gir mindre insentiv for virksomhetene til effektiv utnyttelse av realkapitalen. I Storbritannia føres avskrivningene tilbake til staten sentralt, og sentrale myndigheter fordeler investeringsmidler i hvert årsbudsjett basert på prioriteringer samt den informasjon som forelegges i periodiserte regnskaper. Disse to landene samt Australias erfaringer med periodiseringsprinsippet blir nærmere drøftet i kapittel 5.

3.2.1 Konsekvenser for samferdselssektoren

Investeringer i samferdselssektoren er dels store prosjekter der utgiftene kan være høye i anleggsperioden. Etter kontantprinsippet belaster prosjektene budsjettet bare i anleggsperioden, mens de etter periodiseringsprinsippet blir fordelt over anleggsmidlets levetid. Nyinvesteringer vil dermed belaste budsjettet i anleggsperioden langt mindre etter en eventuell overgang til periodiseringsprinsippet. På den andre siden vil periodiseringsprinsippet medføre at avskrivninger av tidligere investeringer så langt tilbake som 25 år, som typisk er avskrivningsperioden for veginvesteringer, belaste årets budsjett slik at det blir mindre frie investeringsmidler til rådighet innenfor en gitt utgiftsramme. Nettoeffekten på investeringsvolum skulle i prinsippet være nær nøytral, men det er også slik at årets budsjett tillegges større vekt i beslutningsprosessen enn framtidige år. Det kan da tenkes at periodiseringsprinsippet gjør det lettere å sette i gang nyinvesteringer. Spesielt kan infrastrukturprosjekter komme bedre ut i budsjettbehandlingen etter periodiseringsprinsippet i perioder med behov for stram finanspolitikk.

Dersom avskrivningene beholdes i virksomheten, vil periodiseringsprinsippet kunne gi større forutsigbarhet og bedre grunnlag for å sikre ressurser til vedlikehold.

3.3 Samme føringsprinsipp for budsjett og regnskap?

Både Andreassen-utvalget og OECD argumenterer for at staten bør ha samme føringsprinsipp i budsjett og regnskap. Bakgrunnen for dette er at det gir bedre mulighet for å sammenligne budsjett og regnskap, og dermed et bedre grunnlag for å vurdere om målene i bevilgningsbrevet er oppfylt. Det kan også tenkes at periodiseringsprinsippet ikke vil få konsekvenser for ressursbruk og allokering dersom det bare innføres i regnskapet (Blöndal, 2003).

Flere av landene som har innført periodiseringsprinsippet i statens regnskaper har som langsiktig strategi å innføre det også i budsjettet. Grunnen til at bare tre land har gjort det så langt er at periodiseringsprinsippet er komplisert, og man ønsker derfor å skaffe seg erfaring og kunnskaper gjennom en gradvis reform. Det finnes likevel også land, for eksempel USA, som ønsker å holde fast på kontantprinsippet i budsjettet selv om de innfører periodiseringsprinsippet i regnskapet. Begrunnelsen for dette er at kontantprinsippet oppfattes som det som gir best budsjett disiplin. Samtidig gir informasjonen fra regnskapet ført etter periodiseringsprinsippet et godt grunnlag for utgiftsvedtakene. Spesielt hevdes det at det blir

lettere å svekke budsjett disiplinen gjennom bevilgninger til store investeringsprosjekter dersom periodiseringsprinsippet innføres også for budsjettet.

USAs argument for å beholde kontantprinsippet i budsjettet når det gjelder store investeringsprosjekter er det samme argumentet, men med motsatt fortegn som det vi påpekte i avsnitt 3.2.1. Sett i lys av USAs akselererende budsjettunderskudd kan det nok også reises tvil om at kontantprinsippet i seg selv beforder disiplin. Sannsynligvis er det politisk vilje til disiplin sammen med et styringsdyktig politisk flertall som er det avgjørende.

3.4 Konsekvenser for langtidsplanleggingen – er handlingsregelen nok?

Føringsprinsipp og flerårige budsjetter kan ses uavhengig av hverandre, men med periodisering av inntekter og kostnader, spesielt når det gjelder realkapital, så kan det likevel være naturlig å se periodisering og budsjettering utover budsjettåret i sammenheng. Flerårig budsjetter har typisk som formål å kontrollere utviklingen i det totale utgiftsnivået, bidra til å synliggjøre flerårige budsjettkonsekvenser av årlige budsjettvedtak og å bidra til større forutsigbarhet for enkeltsektorer, virksomheter og prosjekter. De to første målsetningene forutsetter flerårige budsjetter for hele statens virksomhet, mens det siste om ønskelig kan anvendes for virksomheter eller prosjekter.

Dersom hovedhensikten med flerårige budsjetter er å synliggjøre framtidige konsekvenser av årlige budsjettvedtak, trengs relativt detaljerte flerårige budsjetter. De trenger imidlertid ikke være bindende. Dersom hovedhensikten er å kontrollere utgiftsveksten, kan det flerårige budsjettet være relativt aggregert, med bindende utgiftstak.

De fleste OECD-land har flerårige budsjetter. Dette blir sett på som ønskelig siden mange budsjettvedtak binder midler for flere år framover. Spesielt gjelder dette investeringer og rettighetsbaserte bevilgninger. Det er vanlig å ha et langtidsbudsjett som strekker seg tre år fram i tid, inkludert årsbudsjettet. Omfang, detaljnivå og grad av binding varierer imidlertid mye. Noen land har innført utgiftstak i langtidsbudsjettet, andre nøyer seg med å framskrive inntekter og forpliktelser uten at disse er bindende for senere års bevilgninger.¹⁰ De fleste land har også plandokumenter som strekker seg 10-15 år fram i tid, og som har mer karakter av å angi retningen for den økonomiske politikken og visjoner for framtida. Norge har ikke innført flerårige budsjetter, men gjennomfører omfattende analyser av de langsiktige budsjettutfordringene i forbindelse med budsjettbehandlingen. Norge har også presentert beregninger av generasjonsregnskap siden 1996. Det viktigste langsiktige planleggingsverktøyet for samferdselssektoren er Nasjonal transportplan. Den har en tidshorisont på 10 år og omtales nærmere i kapittel 8.

Virkemiddelet norske myndigheter har innført for å kontrollere utgiftsveksten er handlingsregelen. Den sier at det strukturelle underskuddet på statsbudsjettet over tid skal tilsvare forventet realavkastning av Statens petroleumsfond, som er satt til fire prosent. OECD anbefaler imidlertid flerårige utgiftstak i sin siste landrapport for Norge (OECD, 2004). Begrunnelsen er at finanspolitikken har vært for ekspansiv og at handlingsregelen ikke i tilstrekkelig grad har virket disiplinerende.¹¹ Flerårige budsjetter med årlige utgiftstak vil

¹⁰ Sverige har for eksempel treårige bindende utgiftstak fordelt på rammer for 27 utgiftsområder.

¹¹ I 2005 ser det ut til at drøyt seks prosent av Statens petroleumsfond blir brukt (Sentralbanksjef Svein Gjedrem's årstale 17. februar 2005).

etter OECDs mening gi handlingsregelen en bedre forankring og øke dens troverdighet. Det internasjonale pengefondet er av samme oppfatning, og understreker nødvendigheten av flerårige utgiftstak for å sikre budsjettdisiplin (IMF, 2004). Handlingsregelens virkning på budsjettdisiplinen drøfter mer inngående i kapittel 4.

3.4.1 Kort om handlingsregelen og samferdselssektoren

Handlingsregelen skal sikre god formuesforvaltning slik at petroleumsformuen investeres i prosjekter som styrker den langsiktige vekstkraften i økonomien. Investeringer i infrastruktur og forskning og utvikling er eksempler på tiltak som kan bidra til dette. Det er imidlertid slik at infrastruktur og privat produktiv kapital er komplementære i vekstprosessen, og avkastningen av investeringene vil avhenge av markedsforhold og lokaliseringmønstre til enhver tid. Dette blir diskutert nærmere i kapittel 8, men her kan vi fastslå at hensynet til god forvaltning av petroleumsformuen kan gi samferdselsinvesteringer økt prioritet dersom situasjonen i utgangspunktet er underinvesteringer og vedlikeholdsetterslep. Handlingsregelen drøftes nærmere i kapittel 5.

3.5 Oppsummering

Innføring av periodiseringsprinsippet i statens regnskaper vil gi bedre informasjon om ressursbruk, det er lettere å sammenligne kostnadseffektivitet i offentlig og privat sektor, merinformasjonen gir grunnlag for større fokus på kostnader, og investeringer i realkapital kan komme bedre ut når midler skal fordeles mellom konsum og investeringer. Periodiseringsprinsippet er imidlertid mer krevende regnskapsfaglig, og gevinstene avhenger av at merinformasjonen utnyttes og at skjønsmessige vurderinger blir så gode som mulig.

OECD gikk langt i å anbefale overgang til periodiseringsprinsippet i landrapporten for Norge i 2002, noe som framheves i Andreassen-utvalgets rapport. I landrapporten fra 2004 kan det imidlertid synes som OECD har tatt innover seg erfaringer fra de tre landene som har innført periodiseringsprinsippet fullt ut, og er noe mer tilbakeholdne i sine anbefalinger. Vi siterer fra OECD:

”It should however be recognised that a full and consistent application of the accrual principle is not an easy task as it may rely on a certain element of judgement. It would, for instance, imply attributing the pension costs of government employees to the time period when they are employed, rather than having this as an unrelated expenditure once they have retired. Evaluating these implicit liabilities is fraught with serious conceptual and technical difficulties. A similar problem arises with infrastructure assets where, in the absence of a transparent and verifiable framework, the selection of valuation methods (historic versus current value) and depreciation approaches will significantly affect the picture.

The discussion seems to be inconclusive, and may be prudently so. However, it remains sensible that managers are made responsible for annual accrual costs rather than for cash expenditures.” (OECD, 2004, side 56)

OECD konkluderer med at divergens mellom kontantstrømmen og kostnader spesielt i forhold til pensjoner og investeringer vurderes i hvert enkelt tilfelle, og at årlige avskrivninger heller enn hele investeringsbeløpet utgiftsføres. Vi tolker OECD dit hen at de anbefaler at periodiseringsprinsippet innføres som et supplement til kontantprinsippet for langsiktige investeringer og pensjoner. Dette kan være et hensiktsmessig første skritt tatt i betraktning implementeringsproblemer i andre land (se kapittel 5) så vel som erfaringer fra introduksjon av nye regnskapssystemer i vårt eget land den senere tid.

4 Nærmere om handlingsregelen¹²

Siden 2001 har den overordnede retningslinjen for norsk finanspolitikk vært gitt ved den såkalte handlingsregelen for bruk av petroleumsinntekter. Selv om regelen ikke har vært fulgt i eksakt forstand, har den dannet et veldefinert utgangspunkt for budsjettdebattens makrospørsmål. Den politiske debatten om grad av ekspansivitet i statsbudsjettet, disponering av petroleumsinntekter, akkumulasjon av petroleumsfond og (mer indirekte) om flytting av skattebyrder over tid og mellom generasjoner, har hele tiden blitt relatert til handlingsregelen.

Da handlingsregelen ble innført i mars 2001, skjedde det samtidig med introduksjonen av et formelt inflasjonsmål i pengepolitikken. Handlingsregelen begrenser politikernes store petroleumsgenererte handlefrihet ved å sette et årlig tak på bruken av statens petroleumsinntekter til en forventet 4 prosent realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond beregnet ved inngangen til budsjettåret. Politikerne kan dermed i et normalår tillate seg et underskudd på statsbudsjettet før petroleumsinntekter lik den nevnte avkastningen. Det er "det strukturelle oljekorrigerte underskuddet" som legges til grunn, noe som innebærer at man justerer for temporære konjunkturmessige svingninger i budsjettet samt andre spesielle forhold, jfr. Olsen og Skjæveland (2002) for en mer detaljert redegjørelse.

Sammenlignet med den tidligere rolledelingen i den økonomiske politikken, medførte omleggingen at finanspolitikken i større grad ble innrettet mot langsiktig balanse og forsvarlig fordeling mellom generasjoner, mens pengepolitikken fikk et større ansvar for konjunkturstyringen. Sagt på en annen måte: Hovedoppgavene i finanspolitikken skal være å velge en riktig sammensetning og tidsprofil for offentlige ressursbruk av ulike typer. Tilsvarende skal pengepolitikken operative målsetning være å oppnå stabilitet i inflasjonsutvikling og – i tråd med velkjente prinsipper for fleksibel inflasjonsstyring – en fornuftig kortsiktig avveining mellom aktivitetsnivået i økonomien og inflasjonsutviklingen, jfr. Bergho (2004).

Denne nye rolledelingen i den økonomiske politikken står i kontrast til den tradisjonelle. I mange tiår frem til 2001 var pengepolitikken bundet opp til å besørge fast (eller mer eller mindre stabil) valutakurs mot angitte ankervalutaer, mens finanspolitikken skulle være det primære virkemiddelet i konjunkturstabiliseringen. I denne typen regime lå det dermed til rette for at hovedfokuset ble innrettet mot hvordan ulike finanspolitiske prioriteringer, langs både tidsaksen og når det gjelder sammensetning av offentlige satsinger innen det enkelte år, slo ut på den kortsiktige inflasjonsutviklingen. Vurdert ut i fra hvordan dette i flere perioder potensielt kunne medføre at strukturelt fornuftige prioriteringer i budsjettpolitikken i for stor grad ble tilsidesatt av kortsiktig makroøkonomisk konjunkturstyring, er det lett å ha sympati med den nye rolledelingen.¹³ Dog er det viktig å være klar over at forskjellen mellom ny og gammel rolledeling heller ikke må overdrives. Hensiktsmessig konjunkturpolitikk krever at penge- og finanspolitikken blir avpasset hverandre slik at ikke et av elementene blir overbelastet. Derfor er det naturlig at forskriftene for handlingsregelen tilsier at man også skal ta hensyn til konjunktursituasjonen. Det er likevel ikke tvil om at innføringen av handlingsregelen letter presset på å utøve kortsiktig finanspolitisk konjunkturstyring og at dette gir noen flere frihetsgrader i forhold til å sette strukturelle prioriteringer i fokus.

¹² Dette kapitlet bygger på Thøgersen (2004).

¹³ Det er nærliggende å tenke seg at svært ambisiøs finanspolitisk finstyring av inflasjon og konjunkturer kunne medføre at f.eks. skattepolitiske tiltak i for liten grad ble vurdert ut i fra sine effektivitetsvirkninger og at samferdselsinvesteringer i for i liten grad ble prioritert ut i fra nytte-kostnadsvurderinger.

Et nærliggende spørsmål er om handlingsregelen er for løs i den forstand at unntaksklausulene er for omfattende og/eller de formelle institusjonelle bindingene for svake. Et argument for å beholde fleksibilitet i reglene er at for rigide regler raskt kan miste både troverdighet og legitimitet. EMU landenes finansielle stabilitetspakt er et eksempel på dette. Når etterspørselen i økonomien er svak slik som i Tyskland i senere tid, er det urimelig å stramme inn i finanspolitikken fordi de automatiske stabilisatorene i finanspolitikken responderer på den løpende økonomiske utviklingen. Det virker også å være et blindspor å forsøke å lovfeste reglene for finanspolitikken, jfr. Carlsen (1992). Dels vil man miste fleksibilitet overfor uventede situasjoner, og dels vil lovene være lite effektive fordi senere politikere uansett kan vedta en reversering.

Inntrykket er at handlingsregelen har bidratt til høyere finanspolitisk disiplin enn det man ellers ville hatt. De observerte avvikene er akseptable gitt de forstyrrelsene norsk økonomi har vært eksponert for. Gitt den statlige petroleumsgenererte rikdommen og våre store forpliktelser på utgiftssiden, vil det fortsatt være et akutt behov for veldefinerte regler for finanspolitikken. Handlingsregelen, eller den beslektede videreføringen som er foreslått av Pensjonskommisjonen (NOU 2004:1), er helt nødvendig for å minne oss om at det rett og slett ikke er noen "frie" petroleumsinntekter disponibelt for å iverksette nye politiske satsinger.¹⁴ Tvert imot står vi overfor et visst finanspolitisk innstrammingsbehov - som bare kan motvirkes gjennom dype strukturpolitiske tiltak som skaper høyere økonomisk vekst.

Vi vil avslutningsvis dvele ved spørsmålet om hvorvidt handlingsregelen kan ha uønskede konsekvenser med hensyn til omfang (og "timing") av offentlige investeringer. Dette er et relevant spørsmål sett i forhold til diskusjonen om hvorvidt statens budsjetttrutiner bør endres i retning av å separere offentlig konsum og investeringer. En implikasjon av skattutjevningmodellen er at perioder med særlig høye investeringer – presumptivt forårsaket av en opphopning av lønnsomme investeringer i enkeltår – bør slå ut i den offentlige formuesakkumulasjonen. Hvis slike opphopninger av gode offentlige investeringsprosjekter er et signifikant empirisk fenomen, vil handlingsregelen i streng forstand skape et avvik fra optimal politikk. Dette følger av at investeringene enten vil bli for lave – eller at de må finansieres ved midlertidig høyere skatter eller lavere offentlig innsats på andre områder.

Et empirisk illustrerende eksempel er de høye investeringene som ble gjennomført tidlig på 1970 tallet i forbindelse med oppbygging av petroleumssektoren. Dette var investeringer som var åpenbart lønnsomme, store som andel av BNP og som måtte gjennomføres konsentrert i tid. I den grad disse investeringene skulle finansieres over offentlige budsjetter og finanspolitikken skulle følge en handlingsregel (eller lignende budsjettregel) – ville det ha oppstått problemer. Dette ble unngått ved at de nevnte investeringene i stor grad ble lånefinansiert i stedet for midlertidig å fortrenge ordinært offentlig konsum eller medføre høyere skatter. Eksempelet er imidlertid spesielt. I de fleste normalår er det vanskelig å se for seg at det oppstår denne type kraftige opphopninger av spesielt gode investeringsprosjekter. Med unntak av helt spesielle investeringsbehov som sannsynligvis vil være lett identifiserbare og som må behandles spesielt, vil derfor handlingsregelen i seg selv neppe influere negativt på omfang og "timing" av offentlige investeringer. Dette er naturligvis ikke til hinder for at andre mekanismer, som politikeres strategiske budsjettering og prioriteringer på tvers av nytte-kostnadsvurderinger, vil medføre at gode offentlige investeringer ikke gjennomføres.

¹⁴ Pensjonskommisjonen, som nylig la frem sin rapport, foreslår en ny finanspolitisk regel. Denne tilsier at de ufonderte offentlige forpliktelsene til alderspensjon, det vil si verdien av opparbeidede rettigheter til alderspensjon utover det som har sin motpost i oppspart statlig pensjonskapital, ikke skal øke som andel av BNP i Fastlands-Norge.

Handlingsregelens bidrag til budsjettpolitikken er å angi en årlig totalramme for disponeringen over statsbudsjettet. Gode regler må være tilstrekkelig fleksible, og som diskutert overfor finner vi handlingsregelens klausuler i så henseende relevante. Selv om det kan tenkes spesielle år hvor opphopning av særlig store og lønnsomme offentlige investeringsprosjekter gjør avvik fra handlingsregelen legitimt, vil vi argumentere for at handlingsregelen angir en hensiktsmessig budsjetttramme i de fleste år.

5 Erfaringer fra andre land

Mange land har innført periodiseringsprinsippet i statens regnskaper, men så langt har bare tre land (Australia, New Zealand og Storbritannia) innført periodiseringsprinsippet fullt ut også i budsjettet. I alle tre land har budsjettreformer vært en del av omfattende reformer i offentlig sektor der målsetningen var å få bedre kontroll over utgiftsøkningen og å effektivisere bruken av offentlige midler. Som et ledd i reformene har statlige virksomheter fått større frihet til å tilpasse sammensetningen av bruken av innsatsfaktorer innenfor gitte kostnadsrammer. I det følgende ser vi nærmere på erfaringene fra de tre land som har innført periodiseringsprinsippet både i budsjett og regnskap.

Storbritannia innførte periodiseringsprinsippet for regnskapet i regnskapsåret 1999/2000 og for budsjettet i 2001/2002. Landet har to separate budsjett, ett ressursbudsjett og ett investeringsbudsjett. I ressursbudsjettet føres kapitalkostnader i form av avskrivninger og forrentning, mens nye investeringer samt inntekter fra salg av eiendeler og netto opplåning føres i investeringsbudsjettet. Gjenanskaffelseskost blir brukt som vurderingsprinsipp for eiendeler og følger således samme prinsipp som i nasjonalregnskapet (SNA). Storbritannia har også innført treårige utgiftstak for investeringer og administrasjonskostnader. Bevilgningene til de enkelte virksomheter er gitt som kostnadmessige bevilgninger. De tilhørende likviditetsmessige bevilgninger beregnes som kostnadmessige bevilgninger +/- avskrivninger og øvrig periodisering + nye investeringer og avdrag på lån minus inntekter fra salg av eiendeler. Infrastruktur blir omvurdert hvert femte år på basis av gjenanskaffelsesverdi fratrukket kapital slit (Hepworth, 2002).

En studie av erfaringen med periodiseringsprinsippet i Storbritannia peker på at siden periodiseringsprinsippet er basert på skjønn i større grad enn kontantprinsippet, er det rom for kreativ bokføring (Hepworth, 2002). Det blir understreket at standarder og kontroll må være på plass før periodiseringsprinsippet innføres for å unngå at virksomheter opptrer strategisk for å utløse større bevilgninger. Studien understreker at budsjett og regnskap bør føres etter samme prinsipp for å beholde oversikt og kontroll med ressursbruken. Forventningene til reformen var at den skulle gi et bedre beslutningsgrunnlag, bedre balanse mellom konsum og investering, oppmuntre til bedre utnyttelse av realkapitalen, og dermed gi økt effektivitet både i offentlig sektor og i den britiske økonomien. Det er for tidlig å trekke konklusjoner, men studien understreker at forutsetningene for at en slik reform skal lykkes er følgende:

- Reformene bør bygge på et velfungerende system – endring av føringsprinsipp løser ikke eventuelle styringsproblemer i offentlig sektor;
- Grundige forberedelser og konsultasjoner før og under reformprosessen;
- Etablering av adekvate regnskapsstandarder og tilstrekkelig ekspertise innefor regnskap.

New Zealand innførte periodiseringsprinsippet for regnskapet i 1992 og budsjettet i 1994. Landet er dermed det eneste som har hatt periodiseringsprinsippet gjennom en full økonomisk syklus. New Zealands erfaringer tyder på at innføring av periodiseringsprinsippet kan være vellykket selv om det blir innført i en situasjon med store underskudd i offentlige budsjetter og et rapporterings- og regnskapssystem som ikke fungerte (Warren og Barnes, 2003). Bakgrunnen for reformene var vilje til å balansere budsjettet uten å øke skattetrykket gjennom en streng prioritering av oppgaver og mer offentlige tjenester for hver dollar. New Zealand har vært gjennom en reformprosess som har vakt internasjonal oppsikt, og har lyktes med å få orden på offentlige budsjetter og bedre styring i budsjettpolitikken.

New Zealand har desentralisert beslutninger om bruken av realkapital til den enkelte virksomhet innenfor visse rammer. Avskrivninger akkumuleres i virksomhetene som kan benytte dem til nyinvesteringer. De kan også avgjøre om de vil eie eller leie realkapital. Erfaringene viser at åpningsbalansen for realkapitalen ved overgang til periodiseringsprinsippet var viktig for virksomhetens framtidige aktivitet. De første årene opplevdes det som et problem å aggregere et kostnadsbasert budsjett for å skaffe oversikt over totale offentlige utgifter (Pallot, 2002).

Landet innførte omfattende reformer på mange områder, blant annet privatisering, samtidig med endring av føringsprinsippet for statens budsjett og regnskap. Samlet sett førte reformene til et sterkere kostnadsfokus. Det er imidlertid vanskelig å identifisere virkningen av periodiseringsprinsippet isolert sett. En gjennomgang av erfaringene etter 12 år peker på at innføring av periodiseringsprinsippet i budsjett og regnskap har vært en hjelp i reformprosessen i den forstand at det har bidratt til et bedre grunnlag for beslutninger, bedre mulighet til å fokusere på langsiktige problemstillinger og bedre forvaltning av realkapital (Warren og Barnes, 2003). Studien konkluderer likevel med at politisk vilje til reformer var det avgjørende og at endringen i føringsprinsipp i budsjettet ikke var utslagsgivende for de oppnådde resultatene. Det pekes også på at etablering av beste praksis (benchmarking) og sammenligning av kostnadseffektivitet på tvers av virksomheter ikke har fungert. Dette har vært et sentralt punkt i argumentasjonen for en omlegging til periodiseringsprinsippet, men det synes altså å være vesentlige implementeringsproblemer på dette området.

Australia har innført et budsjett og regnskapssystem i statlig sektor som skal være mest mulig markedsbasert og gi lignende insentiver til virksomhetene som de vi finner i privat sektor. Staten har rollen både som kjøper av tjenester og som eier av de statlige virksomhetene. Virksomheter (for eksempel departementer) får bevilgninger som anses som betaling for tjenestene de leverer. Betalingen skal dekke kostnadsminimerende produksjonskostnader inklusive avskrivninger av kapital som har inngått i produksjonen. Virksomhetene beholder derfor i prinsippet avskrivningene som kan benyttes til investeringer/vedlikehold. Ved nyinvesteringer får virksomhetene bevilgninger som anses som innskudd av egenkapital fra eieren.

Ifølge en studie av Robinson (2002) er det vanskelig å finne en god balanse mellom behovet for sentral kontroll og de statlige virksomhetenes autonomi innenfor et bedriftsøkonomisk regnskapssystem. Han hevder at Australia ikke helt har klart å løse målkonfliktene som oppsto. På den ene siden beholder virksomhetene avskrivninger og inntekter fra salg av aktiva som en kilde til egenfinansiering av investeringer. På den andre siden må de ha tillatelse fra finansdepartementet til å foreta investeringer finansiert av disse midlene. Dette har vært ansett som nødvendig for å føre kontroll med det totale utgiftsnivået. Det har også vært et problem at virksomheter som har akkumulert egne midler som følge av god

kostnadskontroll og relativt store avskrivninger har fått kutt i budsjettet, noe som oppleves som en konfiskering av effektiviseringsgevinstene.

Periodiseringsprinsippet er relativt nytt i offentlige budsjetter og regnskaper, og det er for tidlig å trekke bastante konklusjoner fra erfaringen i disse tre landene. Noen felles trekk kan vi likevel observere allerede nå. I alle tre landene understrekes det at periodiseringsprinsippet, spesielt for budsjettet, er komplisert og krevende. Det kan bare gjennomføres etter grundige forberedelser og etter at en solid kompetanse er etablert. Mye tyder på at også holdningsendringer er nødvendige. Endelig har innføring av periodisering i regnskapet ført til at det går lenger tid fra budsjettårets slutt til regnskap foreligger. OECDs beste praksis er at regnskap bør foreligge tre måneder etter budsjettårets slutt, mens de som har innført periodiseringsprinsippet ligger etter dette. I Storbritannia, for eksempel, foreligger regnskapet 10 måneder etter budsjettårets slutt (Blöndal, 2003).

Internasjonale regnskapsstandarder kan være til hjelp ved innføring av periodiseringsprinsippet. Slike finnes i IFACs standarder.¹⁵ Det internasjonale pengefondet har også retningslinjer for rapportering av statistikk for statlige finanser der periodiseringsprinsippet forutsettes.

En av gevinstene av innføring av periodiseringsprinsippet er å gi insentiver til mer effektiv ressursbruk på virksomhetsnivå. Det har imidlertid vist seg å være krevende å forene behovet for styring av totale offentlige utgifter og desentralisering av beslutninger relatert til ressursbruken på virksomhetsnivå. Storbritannia har forsøkt å løse dette med tilbakeføringer av avskrivninger til sentrale myndigheter slik at allokering av ressurser til investeringer og vedlikehold blir gjort sentralt for hvert budsjettår. Det er imidlertid for tidlig å si om dette har ivaretatt avveiningen mellom sentral kontroll av samlede utgifter og hensynet til effektiv ressursbruk på virksomhetsnivå.

Bare Storbritannia har innført egne investeringsbudsjett. Samtidig har landet innført den såkalte gylne regel som sier at bare investeringer skal kunne lånefinansieres (Hepworth, 2002). Grunnen til at dette ikke har vært mer utbredt kan være allment aksepterte forskningsresultater som tyder på at *finansieringen* av offentlige utgifter gjennom skatter eller låneopptak ikke nødvendigvis har noen betydning (såkalt rikardiansk ekvivalens).¹⁶ Nå viser imidlertid nyere forskning at relativt små avvik fra rikardiansk ekvivalens gjør at et skille mellom konsum og investering der bare investering kan lånefinansieres, kan gi vesentlige velferdsforbedringer. Videre pekes det på at innføring av regler om budsjettbalansen uten at det skilles mellom konsum og investering fører til underinvestering i offentlig sektor (Bassetto og Sargent, 2005). Dette er imidlertid et nytt teoretisk resultat og det gjenstår mye empirisk forskning før det kan omsettes i politikkanbefalinger.

¹⁵ IFAC er en forkortelse for the International Federation of Accountants som har utviklet International Public Sector Accounting Standards, forkortet til IPSAS.

¹⁶ Rikardiansk ekvivalens sier at dersom innbyggerne i et land har et langsiktig tidsperspektiv og bryr seg om velferden til sine etterkommere, vil finansiering av offentlige budsjetter ikke ha noen betydning. Ved lånefinansiering vil innbyggerne forutse høyere skatter i framtida for å betale ned gjelda og tilpasse seg på samme måte som om utgiftene var finansiert ved skatter. Hvorvidt Rikardiansk ekvivalens holder i praksis, er et empirisk spørsmål som ikke kan fastslås en gang for alle.

6 Statens investeringer

I dette kapitlet gir vi en kort oversikt over statlige institusjoner som har et spesielt ansvar for investeringer i realkapital. Vi presenterer også en oversikt over statens investeringer siden 1990 slik de framkommer i statens regnskaper og nasjonalbudsjettet.

Investeringer i maskiner, utstyr, inventar osv. blir foretatt av den enkelte virksomhet innenfor de budsjetterrammer som er gitt. Slike investeringer omfattes av regelverket for statens anskaffelser og administreres av Nærings- og handelsdepartementet. Reglene skiller ikke mellom anskaffelse av anleggsmidler og forbruksmateriell.

Statlige eiendomsetater har ansvaret for forvaltningen av statens bygninger og eiendommer; maskiner, tekniske innretninger og inventar forvaltes av etaten som bruker objektet, mens Statens vegvesen, Jernbaneverket og Avinor forvalter realkapitalanleggene i samferdselssektoren. Statens vegvesen er et ordinært forvaltningsorgan og har ansvaret for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet og tilsyn med kjøretøy og trafikkanter. Etaten har også ansvaret for riksvegferjetilbudet. Vegdirektoratet er hovedkontor for Statens vegvesen og er et frittstående direktorat under Samferdselsdepartementet. Produksjonsvirksomheten til Statens vegvesen ble skilt ut i eget aksjeselskap (Mesta AS) i 2003. Jernbaneverket er også et ordinært forvaltningsorgan og har ansvar for utvikling og drift av jernbanenettet i Norge. Investeringer i infrastruktur balanseføres ikke i statens kapitalregnskap. Avinor AS eier og driver 45 flyplasser. Mesta AS og Avinor AS er statsforetak og fører allerede i dag regnskap i tråd med regnskapsloven. Andre etater med ansvar for betydelig realkapital er:

- Statsbygg som ble opprettet i 1993, og er byggherre og forvalter av bygg som har et formål, beliggenhet eller utforming som gjør at det ikke finnes et fungerende marked. Statsbygg er en forvaltningsbedrift. Dets realkapital skal framgå av virksomhetens balanse og det beregnes avskrivninger og rente. Statsbygg forvalter ca. 2.1 millioner m² bygningsareal fordelt på ca 1500 eiendommer i Norge og Svalbard og 115 eiendommer i utlandet.¹⁷ Det skal betales husleie for eiendommene.
- Entra Eiendom AS som ble opprettet i 2000 og forvalter statens bygninger i det konkurranseutsatte markedet. Entra har som hovedmål å dekke statens behov for lokaler.
- Opplysningsvesenets fond er en av landets største grunneiere og eier og forvalter landets prestegårder, presteboliger, store skogarealer og ca 11500 festetomter. I beholdningsoversikten for 2003 blir markedsverdien av beholdningene anslått til 1,105 milliarder kroner.¹⁸ Fondets kapital er ikke aktivert i statens kapitalregnskap.

I statens regnskaper inngår investeringer i realkapital i forvaltningsbedriftene og petroleumsvirksomheten (SDØE). Det gis imidlertid ikke noen samlet oversikt over verdien av statens realkapital i kapitalregnskapet. Tidligere ble det gitt ut en egen stortingsmelding hvert fjerde år med en detaljert oversikt over statens eiendommer, men denne oversikten inkluderte ikke statsaksjeselskaper, statsforetak eller særlovsselskaper. Statens vegvesens veggrunn var heller ikke inkludert. Den siste av disse oversiktene kom som stortingsmelding nummer 10 for 2000-2001 og den neste vil komme som vedlegg til Moderniseringsdepartementets budsjettproposisjon for 2006.

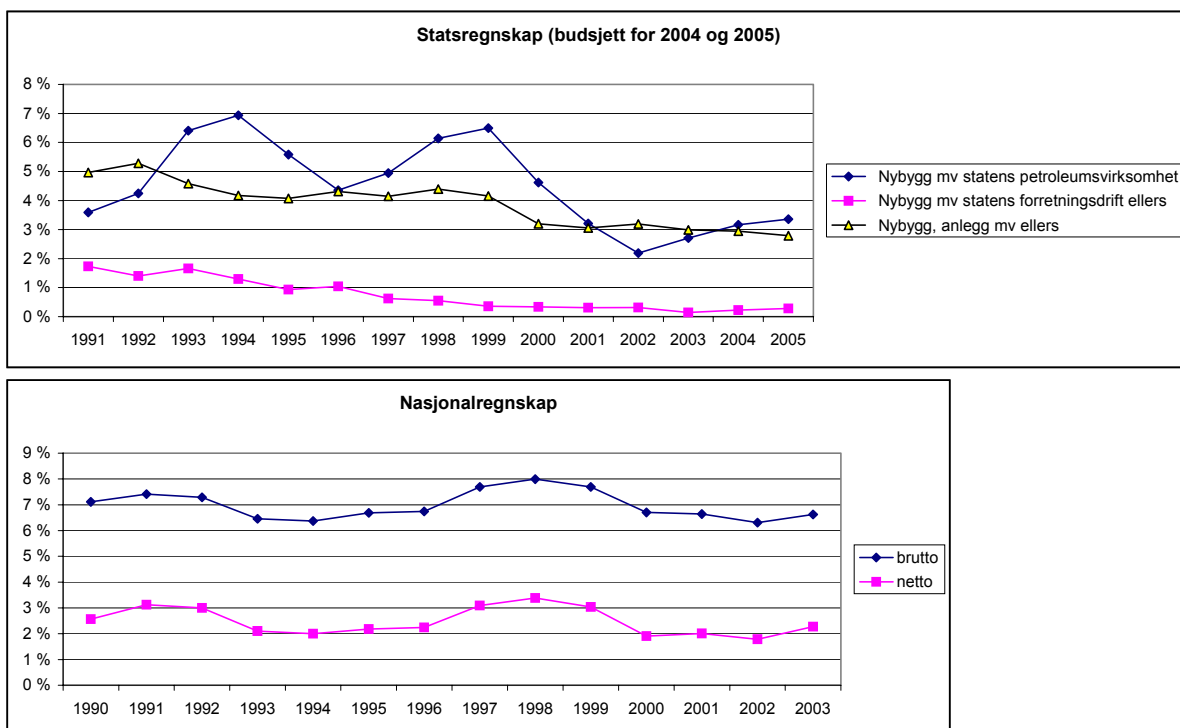
¹⁷ Se <http://www.statsbygg.no/eiendom/>

¹⁸ Se http://www.ovf.no/aarsrapport/aarsrapport_2003.pdf

Boks 1

Statens investeringer i realkapital i statsregnskapet og nasjonalregnskapet

Nasjonalregnskapet føres etter prinsippene som er gjengitt i SNA (System of National Accounts) og i Det internasjonale pengefondets Government Finance Statistics Manual. Statens beholdning av realkapital beregnes etter en geometrisk avskrivingsmetode, og kapitalslitberegninger tar utgangspunkt i gjenanskaffelsesverdier i nasjonalregnskapet. Figuren sammenligner statens investeringer i realkapital som andel av totale utgifter i perioden 1990-2005 i statsregnskapet og nasjonalregnskapet. Tallene for 2004 og 2005 er fra statsbudsjettet.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Statens utgifter til bruttoinvesteringer i fast realkapital har vært stabile på rundt 7 prosent av statens totale utgifter i nasjonalregnskapet. I statsregnskapet har statens utgifter til budsjettavdeling ii, nybygg, anlegg mv, gått jevnt nedover. Dette skyldes i stor grad at flere av statens virksomheter er skilt ut som egne virksomheter gjennom denne perioden og ikke lenger inngår i statens regnskaper. Samtidig viser figuren at en analyse av statens regnskaper gir et misvisende bilde av utviklingen av statens investeringer.

7 Føringsprinsipp og synliggjøring av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Dette kapitlet ser nærmere på hvordan føringsprinsipp henger sammen med vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av investeringer. Dernest diskuteres føringsprinsipp og vurderinger av effektiv ressursutnyttelse i virksomhetene. Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger baseres på informasjon om alle kostnader ved et prosjekt samt kvantifisering av nytte av prosjektet *for alle som blir berørt*. Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsbetraktninger tar med andre ord hensyn til kostnader som blir påført de som direkte finansierer og/eller bruker anleggsmidlet og i tillegg kostnader som blir påført andre for eksempel ved inngrep i naturen, forurensning, støy osv. På samme måte skal de i

prinsippet ta hensyn til både direkte og indirekte nytte av investeringer, selv om dette kan være vanskelig å kvantifisere. Uansett så må samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger baseres på informasjon om kostnader og nytte og vi vil argumentere for at periodiseringsprinsippet gir bedre informasjon enn kontantprinsippet.

Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsbetraktninger vil ofte innebære en rangering av ulike investeringsprosjekter slik at det sikres at knappe ressurser allokeres dit de gir høyest avkastning. Rangering foretas på bakgrunn av nytte-kostnadsanalyser som gir netto nåverdi av prosjektene. Periodiseringsprinsippet bidrar til en mer enhetlig behandling av kapitalens bidrag til framskaffelse av tjenester og dermed et bedre grunnlag for å sammenligne nytte av investeringer mellom prosjekter. Videre er det slik at nytte-kostnadsanalysen nødvendigvis må baseres på *forventede* kostnader og nytte på investeringstidspunktet. Dersom kontantprinsippet følges i budsjett og regnskap, er det små muligheter til å sammenholde forventet nytte og kostnader med faktisk nytte og kostnader over realkapitalens levetid. Overgang til periodiseringsprinsippet vil gi informasjonsgrunnlag til ex post vurderinger og dermed være en viktig kilde til institusjonell læring og erfaringsoverføring fra prosjekt til prosjekt.

For investeringer i anleggsmidler vil realkapitalens levetid påvirkes av vedlikehold. I mange tilfeller innebærer dette at en avveining må gjøres mellom nyinvesteringer, vedlikehold og oppgradering av eksisterende anleggsmidler. I statens regnskaper ført etter kontantprinsippet, framkommer vedlikehold av anleggsmidler som en ren utgift på samme måte som offentlig konsum. Regnskapet gir dermed ikke informasjon om sammenhengen mellom levetid og vedlikehold. Ved overgang til periodiseringsprinsippet i regnskapene kan vedlikehold inngå som en del av avskrivningsplanen. Kombinert med regelmessige omvurderinger av realkapitalen gir periodiseringsprinsippet et bedre grunnlag for å foreta og oppdatere samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger i avveiningen mellom nyinvesteringer, vedlikehold og oppgradering av eksisterende anleggsmidler.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet knyttes først og fremst til investeringer, men henger også sammen med en effektiv produksjon av varer og tjenester. I nytte-kostnadsbetraktninger blir det for eksempel implisitt lagt til grunn at kostnadene minimeres og nytten maksimeres. Generelt innebærer en effektiv tjenesteproduksjon mest mulig produksjon for en gitt total kostnad og at et gitt produksjonsvolum er produsert til lavest mulig kostnad. For offentlig virksomhet er det gjerne mest hensiktsmessig å fokusere på sammensetningen av innsatsfaktorene som gir lavest mulige kostnader for et gitt produksjonsnivå. For at en slik vurdering skal være mulig, må faktorbruken kunne måles, prisene på innsatsfaktorene må være kjent, det må være mulig å måle sluttproduktet og produksjonsteknologien må være kjent.

I mange sammenhenger kan det være nyttig å sammenligne kostnader ved produksjon av en gitt tjeneste mellom statlige virksomheter og mellom statlige og private virksomheter. Dette kan vanskelig gjøres når offentlige regnskaper føres etter kontantprinsippet. Etter dagens system er både arbeidskostnader og kapitalkostnader undervurdert i statens regnskaper. Lønnsutgifter ført etter kontantprinsippet inkluderer ikke trygdeutgifter, og avskrivninger av kapital framkommer ikke i statens kostnader. Dermed vil offentlig tjenesteproduksjon komme mer gunstig ut i en sammenligning med privat sektor enn det som er en samfunnsøkonomisk riktig avveining. Innføring av periodiseringsprinsippet i staten vil imidlertid gjøre en sammenligning av kostnader mulig

Endelig kan innføring av periodiseringsprinsippet gi grunnlag for en mer effektiv organisering av offentlig tjensteproduksjon. Ofte er det den enkelte virksomhet som er best plassert til å forta vurdering av sammensetning av innsatsfaktorene i tjensteproduksjonen, for eksempel hvor vidt anleggsmidler skal anskaffes eller leies og forholdet mellom anleggsmidler og arbeidskraft. Periodiseringsprinsippet gir et bedre informasjonsgrunnlag til å desentralisere beslutninger om faktorbruk i tjensteproduksjonen. Målstyringen kan dermed lettere fokusere på kostnadseffektivitet. Erfaringer fra andre land tyder imidlertid på at man bør være oppmerksom på at desentralisering kan svekke den sentrale kontrollen med de totale offentlige utgifter.

For å oppsummere kan vi si at periodiseringsprinsippet inneholder mer informasjon om kostnader ved bruk av realkapital og om realkapitalens bidrag til virksomhetens produksjon sammenlignet med kontantprinsippet. En vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet bygger på informasjon om nytte og kostnader og periodiseringsprinsippet gir dermed et bedre grunnlag for slike vurderinger. Erfaring fra andre land tyder imidlertid på at det kan være krevende å realisere de potensielle gevinstene.

8 Føringsprinsipp og synliggjøring av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i samferdselssektoren

Investeringer i infrastruktur har nytteeffekter som kan være vanskelige å måle uansett føringsprinsipp i statens regnskaper og budsjetter. Transport inngår i produksjon og markedsføring av alle varer og tjenester. Råvarer, komponenter og moduler transporteres mellom råvareprodusenter, underleverandører og ferdigvareprodusenter og sluttproduktet transporteres fra produsent til forbruker. Gode og kostnadseffektive transportløsninger har bidratt til at produksjonskjedene kan ha større geografisk utbredelse og gir økt mulighet til spesialisering. Gode transportløsninger har for eksempel muliggjort sentralisering og utnyttelse av stordriftsfordeler i foredling av jordbruksprodukter til tross for et desentralisert jordbruk. I de fleste andre næringer har vi sett en utvikling i retning av et større nettverk av spesialiserte underleverandører i inn- og utland. Dette har skjedd samtidig som bedriftene innfører mer effektive produksjonskjeder der minimalt lagerhold inngår som et viktig element. Denne utviklingen har bidratt til produktivetsforbedringer og økonomisk vekst som har vært muliggjort av gode transportløsninger. Disse omfatter både hensiktsmessig infrastruktur og en god organisering av transporttjenestene der effektive dør-til-dør-løsninger står sentralt.

Det finnes en omfattende litteratur som forsøker å estimere effekten av investeringer i infrastruktur på økonomisk vekst, produktivitet og kostnadsnivå i andre sektorer og på bosettingsmønsteret. Så vidt vi har kunnet bringe på det rene finnes det ikke nyere publiserte studier for Norge på dette området. Vi vil derfor kort referere resultater fra nyere internasjonale studier og diskutere relevans for Norge. Deretter diskuterer vi Nasjonal transportplan og sammenhengen mellom denne og statsbudsjettet. Til slutt ser vi på konsekvenser av innføring av periodiseringsprinsippet i samferdselssektoren.

8.1 Internasjonale studier

Amerikanske studier tyder på at transportkostnader som andel av totale kostnader i næringslivet har vært relativt stabile gjennom lang tid. Dette skyldes at når prisen på transporttjenester går ned, øker transportetterspørselen tilsvarende. Det har vært et klart fall i prisen på flyfrakt både i USA og globalt, mens sjøtransport har hatt en relativt flat pristrend over de siste tiårene på internasjonale transportruter. På transportruter der sjøtransport konkurrerer med lufttransport, har det vært en markert økning av flyfraktens markedsandel (Hummels, 1999; 2001). Det har også vært en utvikling i retning av at godsbehandling ved endepunktene og eventuell omlasting utgjør en større andel av de totale transportkostnadene. Dermed betyr transportavstand relativt mindre enn før (Hummels, 2004).

Også i persontrafikken ser vi at transportkostnader utgjør en relativt stabil andel av husholdningenes utgifter. Igjen er det et uttrykk for at lavere priser gir høyere etterspørsel. Avstanden mellom bolig og arbeidssted kan økes og fritidsreiser til fjernere mål øker relativt sett. Utviklingen i transportsektoren har gitt privatpersoner større aksjonsradius, noe som synes å gi betydelige velferdsgevinster (SINTEF, 2004).

En studie fra USA finner at en 10 prosent økning i realkapitalbeholdningen i vegsektoren (highways) gir en 2,5 prosent reduksjon i produksjonskostnadene i industrien. Gevinsten kommer i hovedsak fra lavere kostnader knyttet til kjøp av innsatsvarer (Cohen og Paul, 2004). En studie fra Spania finner at investeringer i infrastruktur har en positiv effekt på produktivitetsnivået i økonomien, og at effekten er størst for jordbruket. Studien finner at en 10 prosent økning i offentlig realkapital i form av infrastruktur gir en produktivitetsøkning på 1,2 prosent for økonomien som helhet og 9 prosent for jordbruket (del Mar Salinas-Jiménez, 2004). Generelt tyder funnene fra litteraturen på at den samfunnsøkonomiske gevinsten ved nye investeringer i infrastruktur avtar noe med realkapitalbeholdningen.¹⁹ Videre viser forskningen at offentlige investeringer i infrastruktur og private investeringer i produksjonskapital er komplementære. Jo lavere privat investeringsnivå i en region, jo lavere avkastning av investeringer i infrastruktur i samme region.²⁰

En annen indikator på nytten av effektive transportsystemer er hvor mye bedrifter er villige til å betale for rask levering. Hummels (2001) har analysert amerikanske bedrifters valg av transportmidler ved import og funnet at i gjennomsnitt er de villige til å betale 0,8 prosent av (ad valorem) verdien av varen i ekstra transportkostnader for å spare en dag transittid. Tallet varierer mellom sektorer og produkter. Det er selvsagt usikkert i hvilken grad dette tallet kan anvendes på norske forhold, og om det gjelder i samme grad for innenlands transport, men det tyder på at transportløsninger som gir kort leveringstid er høyt verdsatt i markedet, og at det sannsynligvis knyttes samfunnsøkonomisk så vel som privatøkonomisk gevinst til kortere transport- og reisetid.

Infrastruktur har svært lang levetid og det kan argumenteres for at levetiden bør være uendelig for riksveger og annen essensiell infrastruktur. Noen OECD-land har lagt dette synet til grunn og avskriver ikke investeringer i infrastruktur. I stedet blir vedlikeholdskostnader som sikrer en ubegrenset levetid estimert og danner grunnlaget for bevilgninger til samferdselssektoren (Blöndal, 2003).

¹⁹ Det kunne vært nyttig å utføre en lignende studie som den spanske på norske forhold for å få en bedre indikasjon på de samfunnsøkonomiske virkningene av investeringer i samferdselssektoren.

²⁰ Denne studien ser på beholdningen av realkapital for all infrastruktur og måler effekten på produktivitetsveksten. Den er derfor ikke direkte sammenlignbar med den amerikanske studien

En ny studie viser at fordelinger av investeringer i samferdselssektoren på nyinvesteringer og vedlikehold er av stor betydning for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det finnes en optimal fordeling som gir høyere økonomisk vekst enn alle andre alternativer. Denne fordelingen avhenger av infrastrukturbeholdningen og hvor mye hver dollar brukt til vedlikehold forlenger levetiden til anleggsmidlet. Ikke overraskende er det optimalt å bruke mer til vedlikehold og mindre til nyinvesteringer jo større beholdningen av realkapital er (Kalaitzidakis og Kalyvitis, 2004).

Konklusjonene fra internasjonale studier er at investeringer i infrastruktur bidrar til produktivitetsforbedringer i økonomien, der den største relative forbedringen synes å ligge i jordbruket. Videre er det relativt store gevinster knyttet til å få ned tidskostnadene i godstransporten. Den samfunnsøkonomiske gevinsten er størst for investeringer i regioner der privat realkapital kan utnyttes bedre gjennom komplementære investeringer i infrastruktur. Endelig finnes en optimal fordeling mellom nyinvesteringer og vedlikehold. En optimal fordeling av investeringsmidlene vil kunne bidra til høyere økonomisk vekst.

8.2 Nasjonal transportplan og investeringsbevilgninger

Investeringer i transportsektoren blir planlagt gjennom Nasjonal transportplan (NTP) som har en planleggingshorisont på ti år og revideres hvert fjerde år. Den gjeldende transportplanen er for perioden 2002-2011. Forslag til Nasjonal transportplan for 2006-2015 forelå fra transportforetakene i 2003. NTP er en strategisk plan for det samlede transportsystemet på vei, bane, sjø og luft. Den omhandler investeringer og vedlikehold av infrastrukturen, men behandler ikke transportutøvere. NTP er det sentrale styringsdokumentet for de respektive etatene, og følges opp gjennom årlige budsjettframlegg. Prioriteringene og rammene i NTP er imidlertid ikke bindende for de årlige budsjetter, og planen utarbeides utenom budsjettprosessen, og er ikke nødvendigvis tilpasset hva som er mulig innenfor handlingsrommet for budsjettpolitikken. Andreassen-utvalget peker på at det er viktig at det ikke blir for stort avvik mellom rammene i NTP og de årlige budsjetttrammene for at NPT skal bevare sin verdi som styringsverktøy. NTP 2006 -2015 ser imidlertid ikke ut til å legge opp til en ekspansiv politikk når det gjelder investeringer i infrastruktur. Det legges opp til en svak realvekst i investeringene der årlig gjennomsnitt i planperioden er vel to prosent høyere enn årsgjennomsnittet for perioden 2002- 2004.

Tabell 1. Rammefordeling statlige midler, årlig gjennomsnitt, millioner 2004-kroner

	Bevilget 2002-2004	NTP 2006-2015
Jernbanelinjen	4575	4700
Statens vegvesen	12000	12250
Kystverket	600	600
Statlig kjøp av regionale lufthavntjenester	234	300
Kjøp av persontransport med tog	1418	1400
Sum	18827	19250

Kilde: Stortingsmelding nr 24 (2003-2004)

NTP har beregnet netto nytte av investeringene som inngår i planen. Netto nytte består av summen av endringer i samfunnets transportkostnader (tidskostnader og kjørekostnader), ulykkeskostnader og miljøkostnader fratrukket investeringskostnader og kostnader til drift og vedlikehold. Beregningene inkluderer bompengefinansierte vegprosjekt. Jernbaneinvesteringene er beregnet til å gi en positiv netto nytte på 4,6 milliarder kroner (av investeringer på totalt 16,4 milliarder kroner), mens veginvesteringene er anslått til å gi en

netto nytte på minus 1,5 milliarder kroner (av totale investeringer på 40 milliarder). Det understrekes at investeringsmidler til veger som er bundet til refusjoner og fullføring av prosjekter som er startet opp og til oppfølging av vedtatte bompengepakker bidrar negativt til netto nytte, mens frie midler bidrar positivt. SINTEF (2004) peker imidlertid på at informasjonsgrunnlaget for å vurdere nyinvesteringer opp mot oppgradering og vedlikehold kunne vært bedre. Det finnes ikke en standardisert metodikk for vurdering av opprustningstiltak for eksisterende veier. Det finnes heller ikke gode estimat for hva som er en optimal vegstandard.

En avgjørende faktor for størrelsen på netto nåverdi av et prosjekt er diskonteringsrenten og tidsprofilen på utgifter og nytte. Jo høyere diskonteringsrente, jo større betydning har periodiseringen av utgifter og nytte. I nytte-kostnadsanalysene har veginvesteringer fått en høyere diskonteringsrente enn bybane og jernbane.²¹ Analyseperioden er på 25 år og restverdien etter 25 år inngår i beregningen av prosjektets nytte. Det siste året vil ha lavere neddiskontert nytte jo høyere diskonteringsraten. SINTEF (2004) argumenterer for at det ikke er påvist gode grunner til at veginvesteringer skal ha høyere diskonteringsrenter enn investeringer i bane, og at dette slår uheldig ut for vegsektoren.

Vegtransport står for 85-90 prosent av transportarbeidet (personkilometer) for persontransport og 40-50 prosent av transportarbeidet (tonnkilometer) for godstransport (SINTEF, 2004). Ifølge SINTEFs rapport er personbilen det klart billigste og mest effektive persontransportmiddel for transport over kortere og mellomlange distanser. Unntakene er persontransport på tidspunkter og steder med kapasitetsproblemer i trafikkavviklingen og transport av personer som ikke har førerkort eller tilgang til personbil.

For godstrafikken kommer sjøtransport ut som det klart mest kostnadseffektive spesielt for bulktransport, mens vegtransport kommer ut som det nest dyreste alternativet (flytransport er dyrest). Vegtransport tar likevel den nest største andelen av transportarbeidet etter volum, etter sjøtransport. Vegtransport er spesielt konkurransedyktig for stykk gods og for transport der kort leveringstid fra dør til dør er viktig. Videre understrekes viktigheten av effektive havner og andre godsterminaler for gode transportløsninger. Dette siste poenget samsvarer godt med erfaringer fra internasjonale studier (se avsnitt 8.1).

SINTEF-rapporten understreker behovet for fleksible transportløsninger både i person- og godstransporten der vegtransport har klare fordeler. Persontransport er i stor grad karakterisert ved turkjeder der for eksempel arbeidsreiser kombineres med innkjøp og henting og bringing av familiemedlemmer. Bare personbilen kan fylle behovet for fleksibilitet på en god måte og det argumenteres i rapporten for at politikuttformingen bør ta utgangspunkt i og legge til rette for at personbilen er kommet for å bli, og at den vil dekke de fleste persontransportbehov for korte og mellomlange reiser. Det hevdes også at miljøproblemer og kapasitetsproblemer kan avhjelpes ved hjelp av teknologiske nyvinninger både på drivstoffområdet og når det gjelder bedre utnyttelse av vegkapasiteten. Det argumenteres derfor for at kollektive transporttilbud bør ses på som et supplement og ikke en konkurrent til personbiltransport. Dette bryter i noen grad med politiske målsetninger om å overføre en større del av persontrafikken fra personbilen til kollektivtransport både i Norge og i EU.²²

Økt bruk av bompengefinansiering av infrastruktur (broer, tunneler, veger) tyder på at det er betalingsvilje for infrastruktur. Ifølge SINTEF (2004) pågikk 45 bompengefinansierte

²¹ Kalkulasjonsrenten for bybane er 5 prosent, jernbane 7, vei 8, sjøfart 9 og luftfart 10 prosent (SINTEF, 2004).

²² Se EUs hvitbok (white paper) om transportpolitikken (Commission of the European Communities, 2001).

prosjekter ved utgangen av 2002 og trafikkantene betalte til sammen 3 227 millioner kroner i bompenger i 2002. Bompengene utgjorde nesten 40 prosent av investeringene på riksvegnettet samme år. SINTEF finner at dette er en kostbar og lite hensiktsmessig finansieringsform. For det første synes det noe tilfeldig hvilke prosjekter som blir implementert, og for det andre så er det kostbart å etablere og drive bompengestasjonene.

En annen aktuell form for organisering og finansiering av veiprosjekter er offentlig privat samarbeid (OPS). Slike prosjekter innebærer at en privat tilbyder etter en anbudskonkurranse får i oppdrag å finansiere, bygge og vedlikeholde veien. Kontrakten er tidsavgrenset og anlegget blir typisk overført vederlagsfritt til det offentlige ved kontraktens utløp. Den private utbyggerens inntekter kan stamme fra brukerbetaling, offentlige rammetilskudd, offentlige tilskudd per bruker eller en kombinasjon av disse. OPS kan innføres uavhengig av føringsprinsipp i offentlige budsjetter, men vil ha som konsekvens at vei-investeringen i OPS-prosjektet periodiseres over kontraktperioden. Erfaringer fra Storbritannia tyder på at OPS-prosjektene i veisektoren har gitt en kostnadsbesparelse på 12-18 prosent, til tross for høyere finansieringskostnader. Gevinsten skyldes først og fremst at utbygging og vedlikehold ses i sammenheng og at de mest driftsøkonomiske løsninger derfor velges (KPMG, 2003).

Både NTP og SINTEF peker på at det har oppstått etterslep i vedlikeholdet av riksvegnettet og at oppgradering er nødvendig. Dette sannsynliggjør at vegstandarden i Norge er suboptimal og at det derfor er i samfunnets interesse å oppgradere vegnettet og deretter beholde den forbedrede standarden gjennom bevilgninger som tilsvarer avskrivningene.

8.3 Konsekvenser av innføring av periodiseringsprinsippet

Erfaringsmessig har det vært vanskelig å nå rammene som er lagt i NTP i de årlige budsjettene. Denne rapporten har argumentert for at langsiktige investeringer kommer relativt bedre ut ved innføring av periodiseringsprinsippet i statens regnskaper og budsjetter, eventuelt sammen med flerårige budsjetter. For vegsektoren vil dette kunne slå gunstig ut:

- Investeringskostnader vil periodiseres over anleggsmidlets levetid, og gir langt mindre belastning på budsjettet det året eller de årene kontante utbetalinger påløper.
- Uferdige vegprosjekter vil framkomme som en kostnad i statens regnskaper, og dermed bli synliggjort og gi bedre insentiver til å unngå at prosjekter blir stående uferdige over lengre perioder.
- Vedlikeholdsbehov blir synliggjort gjennom at avskrivninger fra tidligere investeringer føres som utgift på driftsbudsjettet. Periodiseringsprinsippet gir merinformasjon som gjør det mulig å beregne en optimal avveining mellom nyinvesteringer, oppgradering og vedlikehold.

Verdien av tilleggsinformasjonen som ligger i periodiseringsprinsippet ligger imidlertid i kvaliteten på informasjonen. Adekvat informasjon vil være nødvendig for å kunne gjøre gode anslag for infrastrukturens åpningsverdi i statens balanse samt etablere realistiske avskrivningsperioder. Alternativt kan man beregne vedlikeholdsutgiftene som er nødvendige for å opprettholde realkapitalen. Vi har også pekt på at valg av kalkulasjonsrente har betydning for nytte- og kostnadsvurderinger. NTP bruker differensiert kalkulasjonsrente der bybane har den laveste og luftfart den høyeste kalkulasjonsrenten. Det er imidlertid ikke klart hvilke vurderinger som legges til grunn for en slik differensiering. Kalkulasjonsrenten vil ha betydning både for de totale bevilgninger til, og fordelingen innenfor, samferdselssektoren. En differensiering bør derfor begrunnes.

Konklusjonen må bli at et nytt budsjettssystem legger til rette for større forutsigbarhet i samferdselssektoren, mer effektiv fordeling mellom nyinvesteringer, oppgradering og vedlikehold og dermed bedre kostnadseffektivitet. Om det også resulterer i større bevilgninger til nyinvesteringer i samferdselssektoren er imidlertid ikke uten videre gitt, men vil avhenge av hvor stor vekt årets budsjett tillegges i beslutningsprosessen.

9 Oppsummering og konklusjoner

Andreassen-utvalget leverte i 2003 sin innstilling om føringsprinsipper for statens budsjett og regnskap. Utvalget anbefalte at periodiseringsprinsippet innføres både i statens regnskap og budsjett og at flerårige budsjetter blir innført. Dessuten anbefaler både OECD og IMF at Norge innfører flerårige budsjetter med bindende utgiftstak, mens OECD mener at statlige virksomheter må bli ansvarlige for kostnadene i virksomhetene uten at dette behøver å bety innføring av periodiseringsprinsippet. En slik aktpågivenhet fra OECDs side synes å være motivert av erfaringene fra de land som har innført periodiseringsprinsippet i hele statlig sektor for både budsjett og regnskap. Erfaringene tyder på at de potensielle gevinstene spesielt når det gjelder fordelingen mellom konsum og investering er uomtvistelige, men at implementeringsproblemer gjør at de potensielle gevinstene ikke nødvendigvis realiseres. Implementeringsproblemene knytter seg spesielt til tekniske problemer med å etablere åpningsbalanser og avskrivningsplaner, kostnadskrevende omvurderinger og mangel på regnskapsfaglig ekspertise. Det har også vist seg at utnyttelse av merinformasjonen som ligger i periodiseringsprinsippet krever omstilling og holdningsendringer i statlige virksomheter. En nærliggende konklusjon er at periodiseringsprinsippet bør innføres gradvis og først der gevinstene synes størst. Innføring av periodiseringsprinsippet i statens regnskaper i sektorer der investeringer utgjør en relativt høy andel av totale utgifter kan være et naturlig første skritt.

Handlingsregelen er det viktigste styringsinstrumentet for utviklingen i offentlige utgifter over tid. Det kan imidlertid reises spørsmål om handlingsregelen er tilstrekkelig bindende. Så langt har det oljekorrigerte budsjettunderskuddet vært høyere enn handlingsregelen tilsier, og det anslås at målet på fire prosent av petroleumsfondets verdi nås først i 2009. Andreassen-utvalget, OECD og IMF er derfor samstemte i at flerårige budsjetter med bindende utgiftstak er nødvendige i tillegg til handlingsregelen. Teoretisk kan både handlingsregelen og bindende utgiftstak bidra til at store investeringsprosjekter nedprioriteres av den enkle grunn at reglene fokuserer på en jevn utgiftsutvikling mens store investeringsprosjekter bidrar til fluktuasjoner i utgiftene. Dette problemet kan imidlertid løses dersom periodiseringsprinsippet innføres i tillegg til flerårige utgiftstak

Periodisering av investeringer over anleggsmidlets levetid synliggjør kostnader og behovet for vedlikehold på en bedre måte enn kontantprinsippet. Ved overgang til periodiseringsprinsippet oppstår en rekke problemstillinger som er blitt drøftet i utredningen:

- Prinsipper for verdivurdering, spesielt er dette en viktig problemstilling for å etablere en åpningsbalanse for realkapital i samferdselssektoren;
- Prinsipper for avskrivning (lineær, regressiv, progressiv);
- I hvilken grad virksomhetene akkumulerer avskrivninger for nye investeringer og vedlikehold.

Vi peker på at åpningsbalansen er av avgjørende betydning for virksomhetenes framtidige tilgang til ressurser, spesielt dersom avskrivningene beholdes i virksomheten. For å unngå at små feil i åpningsbalansen skal akkumuleres til store avvik mellom faktisk ressurstilgang og det som ses på som ønskelig, er det nødvendig med omvurderinger av realkapitalbeholdningen med jevne mellomrom. Dette kan være både kostbart og teknisk krevende. Dessuten vil det alltid være slik at skjønsmessige vurderinger legges til grunn, noe som krever økt regnskapsteknisk kompetanse for å sikre en god sammenheng mellom ressursallokeringen og politiske målsetninger. Åpningsbalansen for vegsektoren vil være av avgjørende betydning for tildeling av ressurser de første årene etter en eventuell reform blir gjennomført, og det bør gjøres en omfattende verdivurdering for at åpningsbalansen skal treffe så godt som mulig.

Periodiseringsprinsippet innebærer at store investeringsprosjekter fordeles over flere budsjettår, noe som gir lavere utgifter i anleggsperioden, men avskrivninger fra tidligere investeringer kan redusere frie midler til nyinvesteringer. Dette vil gi et bedre grunnlag for en mer optimal avveining mellom nyinvesteringer, oppgradering og vedlikehold. Dersom virksomhetene beholder avskrivningene, vil dette gi større forutsigbarhet og bedre insentiver til effektiv utnyttelse av realkapitalen i virksomhetene. Dette kan være positivt for samferdselssektoren, som kan få mer forutsigbare rammer under periodiseringsprinsippet.

Vi konkluderer med at periodiseringsprinsippet utvilsomt er et bedre verktøy for å sikre en effektiv bruk av knappe midler i offentlig sektor enn kontantprinsippet. Periodiseringsprinsippet gir også et bedre grunnlag for allokering av ressurser mellom konsum og investering. Det er imidlertid et verktøy som er vanskeligere å bruke enn dagens system, og virkningen av en eventuell reform vil avhenge av i hvor stor grad merinformasjonen som ligger i det nye systemet blir utnyttet. Det vil uansett være slik at et teoretisk riktig føringsprinsipp vil være en hjelp til å identifisere hva som er optimal fordeling av knappe ressurser gitt politiske prioriteringer, men føringsprinsippet vil neppe påvirke politiske prioriteringer.

Referanser

Bassetto, M. og Sargent, T.J. (2005): "Politics and efficiency of separating capital and ordinary government budgets", NBER Working Paper 11030, January.

Bergo, J. (2004): "Fleksibel inflasjonsstyring", *Penger og Kreditt*, 2, 32, 76-83.

Blöndal, J.R., (2003): "Accrual Accounting and budgeting: Key issues and recent developments", *OECD Journal on Budgeting*, 3:1, 43-59.

Carlsen, F. (1992): "Bør petroleumsfondet grunnlovsfestes?", *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 105, 109-127.

Cohen, J.P. og Morrison Paul, C., (2004), "Public infrastructure investment, interstate spatial spillovers and manufacturing costs", *The Review of Economics and Statistics*, 88:2, 551-560.

Commission of the European Communities, (2001): "European transport policy for 2010: time to decide", White Paper, Brussels, 12.09.2001, COM (2001) 370 final.

Del Mar Salinas-Jiménez, M. (2004): "Public infrastructure and private productivity in the Spanish regions", *Journal of Policy Modeling* 26:1, 47-64.

Finansdepartementet, (2003): "Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten", NOU 2003 no 6.

Gjedrem, S. (2004): "Økonomiske perspektiver", Foredrag av sentralbanksjef Svein Gjedrem på Norges Banks representantskapsmøte torsdag 17. februar 2005.

Hepworth, N., (2002): "Government budgeting and accounting reform in the United Kingdom", i *Models of Public Budget and Accounting Reform*, OECD Journal of Budgeting, Volume 2, Supplement 1.

Hummels, D. (1999): "Toward a geography of trade costs", mimeo, University of Chicago.

Hummels, D. (2001): "Time as a trade barrier" mimeo, Purdue University.

Hummels, D. (2004): "Transportation costs and trade over time", Paper skrevet for OECD/CEMT Rundebord 131 om transport og internasjonal handel.

IMF, (2004): "Norway: Article IV consultation – Staff report; Staff supplement; Public information notice on the executive board discussion; and Statement by the executive director for Norway", IMF Country Report No 04/94, March.

Kalaitzidakis, P. og Kalyvitis, S. (2004): "On the macroeconomic implications of maintenance in public capital", *Journal of Public Economics*, 88, 695-712.

KPMG (2003), "Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS)", Rapport til Nærings- og Handelsdepartementet, Mars.

NOU 2004:1, Modernisert folketrygd - Bærekraftig pensjon for framtida, Statens forvaltningstjeneste, Oslo.

OECD (2004): "Economic Survey – Norway 2004". Paris: OECD.

Olsen, Ø. og A. Skjæveland (2002): "Handlingsregelen for bruk av oljeinntekter", i: A.J. Isachsen (red.), *Hva gjør oljepengene med oss?*, Cappelen Forlag, Oslo.

Opplysningsvesenets fond, (2004): "Årsrapport 2003", http://www.ovf.no/aarsrapport/aarsrapport_2003.pdf, åpnet 27.01.2005.

Pallot, J. (2002): "Government accounting and budget reform in New Zealand", i *Models of Public Budget and Accounting Reform*, OECD Journal of Budgeting, Volume 2, Supplement 1.

Robinson, M. (2002): "Financial control in Australian government budgeting", *Public Budgeting and Finance*, Spring, 80-93.

Samferdselsdepartementet (2004): "Nasjonal transportplan 2006-2015", Stortingsmelding nr. 24 (2003-2004).

SINTEF (2004): "Er det lønnsomt å bruke mer midler til vegformål? Analyser og vurderinger i lys av transportetatens Forslag til Nasjonal transportplan 2006-2015", SINTEF Bygg og Miljø Veg og samferdsel, mars.

Statistisk Sentralbyrå (2004): "Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter 2003", <http://www.ssb.no/emner/12/01/offinnut/>

Statistisk sentralbyrå (2005): "Statistikkbanken", <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>

Statsbygg (2005) <http://www.statsbygg.no/eiendom/> åpnet 27.01.2005.

Thøgersen, Ø. (2004): "Finanspolitisk regelstyring: Mindre fleksibilitet – bedre resultater?", *Magma - Tidsskrift for økonomi og ledelse*, nr. 2 - 2004, s. 54-64.

Warren, K. og Barnes, C. (2003): "The impact of GAAP on fiscal decision making: a review of twelve years' experience with accrual and output-based budgets in New Zealand", *OECD Journal on Budgeting* 3:4, 7-40.