

# Fag>bladet

# SAMFUNN ØKONOMI

- Fanny Voldnes: Folkevalgt styring eller markedsstyring?
- Stein Østre: Skattebetalernes penger
- Hallvard Bakke: Mytene om den dynamiske skattepolitikken

 FAGFORBUNDET



# INNHOOLD

<b>Velferd viktigst</b> Bjarne Jensen .....	2
<b>Omstillingskompetanse gir en vellykket norsk forvaltning</b>	
Gerd Eva.....	4
<b>Folkevalgt styring eller markedsstyring?</b> Fanny Voldnes .....	6
<b>Er verdiene i norske kommuner i endring?</b>	
Tor Busch og Grete Wennes .....	28
<b>Bruken av finansregnskap i det offentlige</b> Jon Lundesgaard .....	32
<b>Skattebetalernes penger</b> Stein Østre .....	38
<b>Bokanmeldelse</b> .....	49
<b>Når storebror ser deg</b> Christian Kjølaas .....	50
<b>Mytene om den dynamiske skattepolitikken</b> Hallvard Bakke .....	52
<b>En beretning om blindhet</b> Harry Herstad .....	64

Fagbladet  
**SAMFUNN  
ØKONOMI**

Redaksjonen avsluttet 9.12.2012  
ISSN 1893-3009  
Ansvarlig redaktør: Kirsti Knudsen  
Fagredaktør: Bjarne Jensen  
Opplag: 10 000

Postboks 7003, St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon 23 06 40 00

Design: Avrio design/Anne Vines  
Trykkeri: Aktietrykkeriet AS

## BESØKSADRESSE

Keyzers gt.15  
Inngang Munchs gate  
0165 Oslo  
[www.fagbladet.no](http://www.fagbladet.no)

Send tips til [tips@fagforbundet.no](mailto:tips@fagforbundet.no)

## ADRESSEENDRING

[fane2@fagforbundet.no](mailto:fane2@fagforbundet.no)

pressens faglige utvalg  
**PFU**

Fagpressen **F**  
OPPLAGSKONTROLLERT

Fagbladet redigeres etter Redaktørplakaten og Vær Varsomplakatens regler for god presseskikk. Den som likevel føler seg urettmessig rammet, oppfordres til å ta kontakt med redaksjonen. Pressens Faglige Utvalg (PFU) behandler klager mot pressen.

PFUs adresse er Rådhusgt. 17, Postboks 46 Sentrum,  
0101 OSLO.

Telefon 22 40 50 40



Førsteamanuensis Jon Lundesgaard

# Bruken av finansregnskap i det offentlige

*En uttalt oppfatning er at det i næringslivet er mye bedre orden i sakene enn i det offentlige. Hva er da mer nærliggende enn å gå inn for at oppgavene løses på samme måte begge steder?*





FOTO: COLOURBOX

Flere av de siste årenes reformer i offentlig sektor forutsetter at regnskapene i det offentlige utarbeides på den samme måten som i næringslivet. Dette er merkelig, siden måling av overskudd og verdiskaping for eierne er det sentrale i næringslivet, mens det ikke er noe poeng i det offentlige. Spørsmålet om meningen med det hele er nærliggende å stille.

### Innledning

I næringslivet spiller finansregnskap en viktig rolle. Gitt at så er tilfelle, kan vi kanskje tro at finansregnskapet er et universelt instrument som også bør legges til grunn for styring av offentlig virksomhet.

Susan Newberry (2012) bidrar i første nummer av *Fagbladet samfunn & økonomi* med en omtale av hvordan næringslivets tilnæringer over flere år er tatt på alvor i offentlig forvaltning i New Zealand. Newber-

ry er kritisk til prosjektet, og argumenterer for at næringslivsregnskap uthuler utøvelsen av politisk forankret myndighet. Dette er paradoksal i den forstand at det som skulle bidra til at alt blir mye bedre, fører til det motsatte.

La oss se nærmere på hva offentlig virksomhet er ment å skulle tjene, og videre hva finansregnskap går ut på.

### Kontantprinsippet og utøvelse av myndighet

Kontanter er noe fundamentalt og samtidig konkret, og tilgangen på kontanter legger føringer på realiseringen av aktivitet. Dette utnyttes ved utøvelsen av politisk forankret myndighet når budsjetter settes opp i henhold til kontantprinsippet.

Budsjettene følges opp med regnskap på tilsvarende grunnlag. På denne måten får offentlige organer (institusjoner) gjennom bevilgnin-

ger rett til å trekke kontante midler. Aktivitet blir dermed lett å iverksette, og å følge opp.

Når det er viktig å være mer spesifikk i styringen, blir bevilgningene delt opp i poster som representerer utgiftskategorier, slik det er lagt til grunn i Bevilgningsreglementets § 4. Her er skillet mellom det som går til drift og det som går til investering, viktig.

### Andre prinsipper i næringslivet

I næringslivet utarbeides regnskapene i henhold til andre periodiseringsprinsipper. Hvordan dette skjer «helt grunnleggende», innenfor et mer tradisjonelt orientert forretningsregnskap, framgår av Regnskapslovens § 4-1, første ledd nr. 2 og nr. 3. Her konstateres det at inntekter skal innregnes når de med rimelig grad av sikkerhet er realisert (opptjeningsprinsippet) og at kostnadene skal være forbundet med opptjeningen i perioden (sammenstillingsprinsippet).

Dette er noe annet enn kontantstrømmer. Det er allment godtatt at et foretaks nettoverdi er bestemt av forventet evne til å generere framtidige nettokontantstrømmer, og det bidrar til at vi kan lure på hva finansregnskapet uttrykker. Næringslivsfolk er opptatt av både kontanter og kontantstrømmer, og finansregnskapsstørrelser. Enkelte går imidlertid så langt som å si at «kontanter er det som betyr noe – ikke regnskapsstørrelser». Tatt på alvor, innebærer det at kontantbeholdninger og kontantstrømmer anslås framover i tid, og legges til grunn når beslutninger fattes.

Dette betyr i praksis «nedenfra og opp». Det er nærliggende å prøve seg på mulighetene regnearkverktøy gir for budsjettsimulering og framskriving. Med konstateringen av at «dette er uansett ikke å anbefale», er Gjesdal (2012:23) klar. Hvorfor er så dette tilfellet?

### Verdiskapende offentlig aktivitet

Svaret på vårt spørsmål er at finansregnskapet er bedre når vi ser framover i tid, fordi det sier noe mer håndfast om hva eierne har satset, og om hva de rent faktisk får igjen. Dette bidrar til at det er mulig å danne seg et mer pålitelig

bilde av det framtidige.

Når offentlige budsjetter og regnskaper føres etter kontantprinsippet, er det et grunnleggende poeng at de går i null (det som stilles til disposisjon skal som en hovedregel også brukes opp). Kontantprinsippet bidrar ikke bare med en ramme fastlagt i penger, men innebærer også et pålegg om å tilgodese formål i et bestemt omfang.

Verdien av en nettokontantstrøm, som i den enkelte periode går i null, er også lik null. Dette er logisk, og poenget er å sørge for verdiskapende offentlig aktivitet, som ellers ikke lar seg realisere av markedsaktører. Netto verdigenerering for en ansvarlig offentlig institusjons egen del, er derfor ikke noe poeng. Utarbeides regnskapene likevel av en eller annen grunn i henhold til modellen for finansregnskap i næringslivet, reiser det åpenbart en del spørsmål.

### Finansregnskapsstyring

I næringslivet spiller regnskap en viktig rolle. Overraskende nok betyr regnskapene mer enn budsjettene. Dette skyldes at det er avgjørende å danne seg et realistisk bilde av det som er mulig å oppnå ved videre satsing. Det avlagte regnskapet bidrar med en forankring i det realiserede som er avgjørende for vurderingen av troverdigheten knyttet til de framtidige avkastningsmulighetene. Den møysommelige prosessen med innregning av hendelser i et kontosystem (dobbel bokføring)

#### RESULTATOPPSTILLING

Konstnader	Inntekter
Resultat (overskudd)	Resultat (underskudd)

#### BALANSEOPPSTILLING

Kontantbeholdning	Egenkapital
Andre eiendeler	Gjeld

leder fram til resultat- og balanseoppstillingene. I resultatoppstillingen blir inntekter og kostnader sammenstilt. I offentlig virksomhet kan det være greit i denne sammenheng å oppfatte kostnadene som bestående av løpende utbetalinger forbundet med driften, pluss avskrivninger. Med inntektene følger det kontanter stilt til disposisjon.

Et positivt resultat (på venstresiden i resultatoppstillingen) forutsetter inntekter som er større enn det som skal til for å dekke de løpende utbetalingene forbundet med driften. Det vil si at avskrivningene må dekkes inn. Et slikt skjema, kombinert med et «overskudd», medfører at den offentlige institusjonen «automatisk» får stilt til disposisjon kontanter i et omfang som er større enn det som skal til for å dekke driften.

### Residualinntekten

Balanseoppstillingen omfatter kontantbeholdning og gjeld som selvfølger poster. For en offentlig institusjon er det imidlertid et underordnet poeng å sitte med egen kontantbeholdning av betydning som følge av adgangen til offentlige «kasser». Videre er det åpenbart at en adgang til å pådra seg gjeld er problematisk.

Ovenfor ble det påpekt at verdien for det offentlige av de faktiske nettokontantstrømmene, kombinert med at kontantprinsippet følges, er lik null. Anvendelsen av finansregnskap reiser spørsmålet om hvordan dette arter seg dersom verdsettingen er finansregnskapsbasert. I Lundesgaard (2012a) er den finansregnskapsbaserte parallellen til verdsetting forankret i kontanter og kontantstrømmer utledet.<sup>1</sup> Dette leder fram til RIV-formelen, der RIV står for «residual income valuation» (norsk: «residualinntektsverdsetting»).

Uttrykt i finansregnskapsstørrelser er residualinntekten det som blir igjen av periodens resultat etter at egenkapitalens normalforrentning er trukket fra. RIV-formelen er et

*I næringslivet spiller regnskap en viktig rolle. Overraskende nok betyr regnskapene mer enn budsjettene. Dette skyldes at det er avgjørende å danne seg et realistisk bilde av det som er mulig å oppnå ved videre satsing.*

sentralt uttrykk i finansregnskapsfaget, og bidrar til å gi finansregnskapet mening. Residualinntekten er et viktig element i formelen, derav navnet, og tar vi litt i, danner uttrykket grunnlag for regnskapsanalysen som fag.

Det er ikke så vanskelig å se at resultatet i et privat foretak gjennomgående må være større enn egenkapitalens normalavkastning for at foretaksverdien skal øke. Dette er imidlertid ikke noe poeng for en offentlig institusjon som er sikret økonomisk gjennom bevilgninger. Vi har vært inne på at den kontantstrømbaserte verdien til en slik institusjon er lik null. Det er tankevekkende at resultatstørrelser som er lik null «langt framover i tid», slik at egenkapitalen akkurat er opprettholdt, leder til det samme. Dette bidrar til å stille ønsker

<sup>1</sup> Resultatet av dette innebærer at en kommer fram til noen «x-er og y-er». Det er ikke alltid like hensiktsmessig å plage folk med slikt. Når det likevel gjøres, er det fordi uttrykket på en konkret måte viser hvordan finansregnskapsstørrelser, realisert og som anslag, er nyttige opp mot det som er en viktig problemstilling i næringslivet. Med en verdsetting på tidspunkt 0 fram til horisonten  $T$  har vi

$$V_0^{RIV} = EK_0 + \sum_{t=1}^T \frac{RES_t - rEK_{t-1}}{(1+r)^t}$$

I uttrykket er  $r$  diskonteringsrenten (avkastningskravet), og  $EK_0$  er egenkapitalen i utgangspunktet. Residualinntekten er resultatet i resultatoppstillingen minus rentetapet på den bokførte egenkapitalen (normalforrentningen). Dette er  $RES_t - rEK_{t-1}$  i uttrykket. Uttrykket peker i retning av at finansregnskap er mindre velegnet som styringsinstrument i offentlige sammenhenger når det som et vesentlig poeng legges til grunn at kontanter inn og kontanter ut skal gå i null i den enkelte perioden. Er resultatet  $RES_t$  lik null, slik at egenkapitalen akkurat er opprettholdt, leder RIV-formelen til  $V_0^{RIV} = EK_0 - rEK_0/r$  som er lik null ( $1/r$  er verdien av å motta en krone hvert år «langt framover i tid»). Det vil si at et «nøytralt» resultat, som verken er positivt eller negativt, leder til det samme som kontantprinsippet. Dette er tankevekkende.

eller krav om overskudd, og eventuelle bonusordninger for ledere i det offentlige knyttet til overskudd, i et merkelig lys.

### Hvordan bestemmes investeringene?

Beslutningene vedrørende omfanget av investeringer i offentlig virksomhet er et viktig spørsmål. Susan Newberry hevder at «New Zealand-modellen» leder til at de politiske myndighetene mister noe av kontrollen på dette området.

Et viktig moment i denne sammenhengen er spørsmålet om en eventuell fristilling av offentlige institusjoner i retning av å kunne operere fritt som foretak i næringslivet. Anledningen til fritt å kunne ta opp lån for å investere, vil åpenbart svekke muligheten for overordnet styring. Institusjonene får «automatisk» tilført disponible midler dersom avskrivningene dekkes inn ved kontante inntekter, og alle vet at det bak avskrivningene skjuler seg vurderinger av skjønnsmessig art.

Om institusjonen går med overskudd, kan det dermed også følge midler ut over det som dekker kostnadene. I tillegg vil institusjonene kunne tilføres midler i form av egenkapitalinnskudd brukt til investeringer. Tilførselen av midler til investeringer blir mer uoversiktlig, og det bidrar til å svekke den overordnede politiske styringen.

### Noen videre betraktninger

Gjennom årene har offentlige institusjoner, og den offentlige sektoren, vært gjenstand

for mange omorganiseringsvisjoner. En som har mye å fortelle om dette er organisasjonsforskeren Kjell Arne Røvik, jfr. blant annet Røvik (1992).

Et bilde som brukes er «stadig nye bølgjer som skyller inn over de organisatoriske strandlinjer». Innføringen av tilsynelatende uskyldige og nøytrale regnskapsregler, med betydelige og utilstrekkelig klarlagte følger, som antydnet, må være blant de merkeligste.

Newberry redegjør for et prosjekt som foregår langt borte, men dette er nærmere oss enn vi skulle tro. For det første finnes det tilsvarende prosjekter andre steder, også i Norge. For det andre er det kommet internasjonale regnskapsstandarder for offentlig virksomhet (jfr. IPSAS) som er påvirket av prosjektet på New Zealand.<sup>2</sup> Selv om situasjonen ikke er definitivt avklart, er dette tilsynelatende standarder som er på vei inn i den offentlige forvaltningen i Norge.

Offentlige sektor har tidligere også vært utsatt for massive prosjekter med det for øye å bidra til omfattende omorganisering av økonomisystemene. Rundt 1970 var «programbudsjettering» det som fattet interesse, inspirert av et amerikansk prosjekt under navnet «Planning Programming Budgeting System/PPBS». Dette rant ut i sanden, og i Lundesgaard (1979) er det gjort et forsøk på å forstå hvorfor. PPBS var inspirert av tilnærminger hentet fra «driftsregnskap». Det aktuelle nå er inspirert av «finansregnskap», og det reiser en del spørsmål i tillegg. Det er mulig å finne igjen paralleller mellom «programbudsjettering» og utredningsarbeidet som munnet ut i NOU 2003:6.<sup>3</sup>

### Regnskap som i næringslivet

Det Susan Newberry snakker om, er kommet til Norge, og i Jensen (2007) finnes det en omfattende og kritisk analyse av utfordringene. I Jensen og Monsen (2009) og Monsen (2009), er dette utdypet. Omorganiseringen av helsesektoren basert på en konstruksjon med statlige foretak, som utarbeider regnskap som i næringslivet, innebærer at vi også har fått

<sup>2</sup> IPSAS står for «International Public Sector Accounting Standards». Standardene utarbeides under overoppsyn av et IPSAS-styre (IPSASB) med sete i New York. At standardene er næringslivsinspirert, følger av den nære forbindelsen med de internasjonale regnskapsstandardene for foretak i næringslivet (IFRS). Med internetadressen [http://www.ipsas.org/en/ipsas\\_standards.htm](http://www.ipsas.org/en/ipsas_standards.htm) er det lett å skaffe seg tilgang til IPSAS. Ian Ball har vært og er sentral i arbeidet med IPSAS. I Ball (2012) formidles det et personlig og interessant inntrykk av det som har bidratt til å sette New Zealand på kartet med hensyn til finansregnskap i det offentlige.

<sup>3</sup> NOU 2003:6 er viktig for det vi er opptatt av her. I statsbudsjettene for de siste årene (jfr. «Gul bok») er det tatt med omtaler av «kontantprinsippet», og utfordringene knyttet til bruken av periodiseringsprinsipper som i det private næringslivet.

et stort norsk eksperiment à la New Zealand. Omtalen av dette inngår som et element i en bredt anlagt diskusjon utarbeidet av Jensen og Bollingmo (2007). Kaarbø og Robbestad (2012) og Pettersen og Solstad (2012) har nylig presentert analyser av sider ved helsereformen som følge av at regnskap forutsettes utarbeidet som i næringslivet.

«Regnskap som i næringslivet» vil lett kunne oppfattes som noe som er klart og entydig. Det er ikke tilfelle. Forskjellene mellom mer klassiske tilnæringer nedfelt i den norske Regnskapsloven av 1998, og dem vi finner i internasjonale regnskapsstandarder (IFRS) og amerikanske retningslinjer (US GAAP), er betydelige. Særlig dreier dette seg om spørsmålet om man i regnskap fortsatt skal konsentrere seg om å registrere faktiske hendelser,

eller gå over til å innregne mer eller mindre løselig anslåtte markedsverdier.

Dette leder til at antakelser om hypotetiske hendelser, for eksempel et hypotetisk salg av en eiendel, legges til grunn for regnskapsføring. Flere har innvendinger mot dette.<sup>4</sup> Dette er omstendigheter som ytterligere bidrar til at vi bør være tilbakeholdne med å kaste oss over «ideen med regnskap i det offentlige som i næringslivet».

### OM JON LUNDESGAARD

Forfatteren er BI-kandidat, cand. oecon. med spesialisering i både økonometri og bedriftsøkonomi fra Universitetet i Oslo, samt dr. polit. fra samme institusjon basert på arbeid i økonomisk organisasjonsteori. Han er siden høsten 1993 tilsett som førsteamanuensis i bedriftsøkonomi ved Høgskolen i Hedmark.

<sup>4</sup> Stephen Penman, prominent regnskapsprofessor ved Columbia University (New York City), har vært opptatt av dette. Hans kritiske synspunkter er presentert i Penman (2011), og en sammenfatning av synspunktene finnes i Lundesgaard (2012a/b/c).

## LITTERATUR

**Ball, I.** (2012). New development: Transparency in the public sector. *Public Money & Management*, 32(1) 35-40.

**Bevilgningsreglementet:** Vedtatt av Stortinget 26. mai 2005. Lokalisert på: <http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instruksjer/Bevilgningsreglementet/>

**Finansdepartementet** (2003). *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten.* (Norges offentlige utredninger [NOU] 2003:6). Oslo: Departementet. <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/006/PDFS/NOU200320030006000DDDDPDFS.pdf>

**Gjesdal, F.** (2012). Valg av verdsettelsesmodell. *Magma*, 15 (2), 22-23.

**Jensen, B.** (2007). *Offentlige velferdsgoder. Økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management.* (Rapport 12: 2007). Elverum: Høgskolen i Hedmark. [http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_6392](http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_6392)

**Jensen, B. og Bollingmo, M.** (2007). *Helsereform. Utfordringer og løsninger.* (Rapport 15:2007). Elverum: Høgskolen i Hedmark.

[http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_6384](http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_6384)

**Jensen, B. og Monsen, N.** (2009). *Regnskap i stat og kommuner. Om dagens regnskapsregler og et alternativ,* (Rapport 7:2009). Elverum: Høgskolen i Hedmark. [http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_11893](http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys_brage_11893)

**Kaarbø, K. og Robbestad, A.I.** (2012). *Construction of Accounting Models in Public Sector: A Study of Translating Accrual Accounting into Norwegian Health Care Sector.* Presentert på årskonferansen til European Accounting Association, Ljubljana mai 2012.

**Lundesgaard, J.** (1979). Programbudsjettering. *BIs Skriftserie*, nr. 2 1978 - / nr. 1 1979. (Dobbeltnr. med tittel Budsjettering)

**Lundesgaard, J.** (2012a): «Penman: bruken av finansregnskapet og en IFRS-kritikk» *Magma* 15(2), 42-50.

**Lundesgaard, J.** (2012b). Kritikken av IFRS. *Revisjon og regnskap*, 82(3), 26-30.

**Lundesgaard, J.** (2012c). *RIV and the Normative Problem in Financial Accounting.* Presentert på den åttende EUFIN sam-

lingen i Praha september 2012. (Ikke publisert)

**Monsen, N.** (2011). *Statsregnskapet og kommuneregnskapet. Omutviklingen nå og veien videre,* (Rapport 10: 2011). Elverum: Høgskolen i Hedmark.

[http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_17738](http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys_brage_17738)

**Newberry, S.** (2012). Bruk av forretningsorienterte regnskaper i New Zealands sentralregjering: Oppnådde resultater og nye refleksjoner. *Fagbladet samfunn & økonomi*, nr. 1, s. 7-15.

**Pettersen, I.J. og E. Solstad** (2012). *The diverse paths of management control changes in public sector: An empirical study in the Norwegian hospital sector.* Presentert på årskonferansen til European Accounting Association, Ljubljana mai 2012.

**Penman, S.H.** (2011): *Accounting for Value.* New York: Columbia University Press.

**Røvik, K.A.** (1992): *Den «syke» stat: myter og moter i omstillingsarbeidet.* Oslo: Universitetsforlaget.