

# Innhold

<b>DEL 1</b> .....	19
1. Oversikt over statlig mangfold og rammebetingelser .....	25
1.1 Staten som en del av offentlig sektor .....	26
1.2 Om organiseringen av statlig virksomhet .....	27
1.2.1 Tre bærende demokratiske prinsipper .....	28
1.2.2 Ulike nivåer av statlig organisering .....	29
1.3 Statlig budsjett- og regnskapsregelverk og tilhørende normer .....	41
1.3.1 Kort om Grunnloven og Stortingets forretningsorden	43
1.3.2 Bevilgningsreglementet .....	44
1.3.3 Normer i stortingsvedtak og stortingsdokumenter ..	44
1.3.4 Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten .....	45
1.3.5 Rundskriv (permanente og årlige) .....	47
1.3.6 Veiledere og ORDSØK – nærmere anbefalinger, orientering og eksemplifisering tilknyttet budsjett, regnskap m.m. i staten .....	48
1.3.7 – Kort om normgivningen tilknyttet regnskap og budsjett i staten .....	49
1.4 Senter for statlig økonomistyring .....	49
Vedlegg til kapittel 1 .....	50
Vedlegg 1 .....	50
Vedlegg 2 .....	52
2. Statlige planleggingsformer .....	55
2.1 Statsbudsjettet .....	55
2.1.1 Statsbudsjettets funksjoner .....	56
2.1.2 Statsbudsjettet og bruken av oljepenger .....	58
2.1.3 Statsbudsjettet som et sentralt makroøkonomisk styringsverktøy .....	59

2.2 Budsjettframskrivninger – mellomlang tidshorisont . . . . .	61
2.3 Langsiktig planlegging og styring . . . . .	62
2.4 Likviditetshåndtering . . . . .	64
2.5 Oppsummering og avsluttende refleksjoner . . . . .	66
3. Forskjeller mellom offentlig og privat sektor . . . . .	67
3.1 Økonomisk perspektiv . . . . .	67
3.2 Produksjonsperspektiv . . . . .	70
3.3 Styringsperspektiv . . . . .	72
<b>DEL 2</b> . . . . .	75
4. Prinsipper for statsregnskapet og statsbudsjettet . . . . .	79
4.1 Grunnleggende budsjett- og regnskapsprinsipper . . . . .	80
4.1.1 Ettårsprinsippet . . . . .	80
4.1.2 Kontantprinsippet . . . . .	82
4.1.3 Bruttoprinsippet . . . . .	88
4.1.4 Fullstendighetsprinsippet . . . . .	91
4.1.5 Realismeprinsippet . . . . .	92
4.1.6 Budsjettets enhet . . . . .	95
4.2 Tilleggsprinsipper og regler . . . . .	95
4.2.1 Konto for forskyvning . . . . .	96
4.2.2 Verdsettelsesprinsipper . . . . .	96
4.2.3 Noen tilleggsprinsipper og bestemmelser . . . . .	97
Vedlegg til kapittel 4 . . . . .	102
5. Statens konto- og bevilgningssystem . . . . .	105
5.1 Statens kontoplan . . . . .	105
5.1.1 Statens postinndeling . . . . .	106
5.1.2 Statens kapittelinndeling . . . . .	113
5.1.3 Kontostrengen i statlig rapportering . . . . .	114
5.2 Disponering av bevilgninger – hovedregel . . . . .	115
5.3 Unntak fra hovedregelen om bevilgninger . . . . .	116
5.3.1 Overskridelsesmuligheter . . . . .	117
5.3.2 Overføringsmuligheter . . . . .	123
Vedlegg til kapittel 5 . . . . .	131
Vedlegg 1 – Eksemplifisering av stikkordsbruken i statsbudsjettet . . . . .	131

Vedlegg 2 – Oversikt over kapittelinnndelingen i statsbudsjettet og statsregnskapet . . . . .	132
Vedlegg 3 – Standard underpostinndeling tilknyttet post 01	133
Vedlegg 4 . . . . .	134
<b>6. Regnskapets rapporter, rapporteringskrav og avslutning. . . . .</b>	<b>139</b>
6.1 Statsregnskapet . . . . .	139
6.1.1 Bevilgningsregnskap . . . . .	141
6.1.2 Kapitalregnskap . . . . .	144
6.2 Utarbeidelsen av statsregnskapet og tilhørende rapportering . . . . .	148
6.2.1 Statsregnskapsrapportering . . . . .	148
6.3 Periodeavslutning og saldering . . . . .	150
6.3.1 Generelle rutiner og sjekkpunkter . . . . .	150
6.3.2 Avslutning av bevilgningsregnskapet . . . . .	152
6.3.3 Kort om salderingen av statsbudsjettet . . . . .	154
Vedlegg til kapittel 6 . . . . .	155
Vedlegg 1: Statens kapitalregnskap (balanserapport) . . . . .	155
<b>7. Regnskaps- og budsjettregler for andre statlige organisasjonsformer. . . . .</b>	<b>158</b>
7.1 Nettobudsjetterte statlige forvaltningsorganer . . . . .	158
7.2 Statlige forvaltningsbedrifter . . . . .	162
7.3 Statlige helseforetak . . . . .	173
Vedlegg til kapittel 7 . . . . .	176
Vedlegg 1: Resultat- og balanseregnskap for Statsbygg i årsmelding 2007 . . . . .	176
<b>8. Den formelle budsjettprosessen i staten. . . . .</b>	<b>181</b>
8.1 Kort om prinsipielle framgangsmåter i budsjettarbeidet . . . . .	181
8.2 Nærmere om utarbeidelsen av statsbudsjettet . . . . .	187
8.2.1 Rammebudsjettering . . . . .	187
8.2.2 Ulike faser og roller i statens budsjettarbeid . . . . .	188
8.2.3 Statens budsjettprosess – neste års budsjett . . . . .	189
8.2.4 Statens budsjettprosess – revidering av innværende års budsjett . . . . .	193
Vedlegg til kapittel 8 . . . . .	196

<b>DEL 3</b> .....	199
9. Overordnede statlige styringsmodeller og kontrollmekanismer	205
9.1 Tradisjonell orientering mot regnskap og budsjett i staten	205
9.1.1 Den tradisjonelle budsjett-handling-regnskap- modellen .....	205
9.1.2 Regnskapets målsettinger og brukergrupper i det offentlige .....	207
9.2 Mål- og resultatstyring .....	208
9.3 En hierarkisk tilnærming til styring i staten .....	214
9.3.1 Styringsnivåene i den hierarkiske modellen. ....	215
9.3.2 Styringsmekanismer i den hierarkiske modellen. ....	215
9.3.3 Oppsummering av den hierarkiske styringsmodellen	219
9.4 Nærmere om formaliserte statlige styringsverktøy og virksomhetsnivået .....	220
9.4.1 Inputorienterte styringsverktøy og virkemidler ....	220
9.4.2 Proessorienterte styringsverktøy og virkemidler ...	224
9.4.3 Outputorienterte styringsverktøy og virkemidler ...	235
9.4.4 Oppsummering. ....	237
9.5 Kort om Stortingets kontroll og sanksjonsmuligheter. ...	238
9.6 Oppsummerende betraktninger om statlig styring og kontroll .....	241
Vedlegg til kapittel 9 .....	242
10. Virksomhetsstyring – ulike interne styringsforhold. ....	246
10.1 Virksomhetsinterne budsjettforhold .....	247
10.1.1 Generelt om statlige virksomheters budsjettildeling og fullmakter. ....	248
10.1.2 Det interne budsjettspillet .....	250
10.1.3 Økonomisk styring og kontroll i fagenhet – budsjettfokusering .....	251
10.2 Innledende om internregnskap. ....	252
10.3 Nærmere om regnskapsføring og enkelte områder ....	253
10.3.1 Interimskonto og mellomværende med statskassen .	253
10.3.2 Utdrag fra lønnsområdet .....	254
10.3.3 Tap på krav – kundefordringer .....	260
10.3.4 Enkelte krav til oppbevaring og registrering av regnskapsmateriale .....	260

10.4 Regnskapsanalyse.....	261
10.4.1 Er begrepene overskudd og underskudd meningsfylte i statlige virksomheter? .....	262
10.4.2 STATSRES .....	265
10.5 Gebyrfinansierte tjenester.....	266
11. Utprøving av periodiseringsprinsippet i statlige virksomheter	268
11.1 Bakgrunn .....	268
11.2 Den formelle prosessen.....	270
11.3 Prosjektgjennomføringen .....	271
11.3.1 Deltakerne og den formelle prosjektorganiseringen.	271
11.3.2 Prosjektstøtte .....	274
11.3.3 Standardsettingen .....	275
11.3.4 Utviklingstrekk og faser i periodiseringsprosjektet .	276
11.4 Utviklede regnskapsløsninger.....	278
11.4.1 Målene med regnskapsløsningene.....	279
11.4.2 Rapportene og rapporteringspakken .....	280
11.4.3 Byggesteiner i rapporteringspakken og regnskapsløsningene.....	282
11.4.4 Post 50 virksomheter i UH sektoren .....	292
11.5 Noen spesielle regnskapsmessige områder .....	292
11.5.1 Diskusjon av noen regnskapsmessige områder.....	292
11.5.2 Enkelte avsluttende refleksjoner tilknyttet valgte regnskapsløsninger og en hybrid modell.....	296
11.6 Illustrasjon av brukseffekter og analysemuligheter med periodiseringsprinsippet .....	297
11.7 Videre drøfting.....	301
11.7.1 Utfordringer tilknyttet utprøvingens rammebetingelser .....	301
11.7.2 Regnskapsmessige utfordringer tilknyttet praktisering av kostnad/nyttetraktninger .....	303
11.7.3 Metodiske og prosjektrelaterte utfordringer.....	304
Vedlegg til kapittel 11 .....	305
Vedlegg 1: Utviklede regnskapsløsninger .....	305
Vedlegg 2: Regnskapsoppstillinger iht. periodiseringsprinsippet i staten .....	307

12. Vurdering av regnskapsfaglige konsekvenser ved endring i statlige regnskapsprinsipper .....	316
12.1 Statsregnskapet: Egenskaper hos brukerne .....	317
12.1.1 Politikere .....	317
12.1.2 Administrasjon .....	318
12.2 Vurdering av anvendbarheten av dagens statsregnskap og tilhørende konsekvenser .....	320
12.2.1 Vurdering av endring i begripelighet .....	320
12.2.2 Vurdering av endring i relevans .....	321
12.2.3 Vurdering av endring i pålitelighet .....	322
12.2.4 Vurdering av endring i sammenliknbarhet. ....	323
12.2.5 Oppsummering – vurdering av endringer for brukere	323
12.3 Vurdering av juridiske konsekvenser .....	325
12.4 Institusjonelle konsekvenser .....	326
12.4.1 Regnskapspraksis og bruk av informasjon .....	326
12.4.2 Statsregnskapet i en institusjonell kontekst .....	328
12.5 Konklusjon .....	334
Referanser .....	337