

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Svar på søknad om unntak fra SRS 12 Beholdninger av varer og driftsmidler for Utlendingsdirektoratet

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) unntakssøknad av 9. mars 2026 på vegne av Utlendingsdirektoratet (UDI) om unntak fra SRS 12 *Beholdninger av varer og driftsmateriell* punkt 23. Unntakssøknaden fra UDI fremkommer i vedlegg til søknaden fra JD. Videre viser vi til e-post av 24. april 2026 fra DFØ til UDI med oppfølgingsspørsmål og svar fra UDI på e-post 30. april 2026. Unntaket søkes for både etablering av åpningsbalansen og løpende bokføring.

Regelverk

Formålet med de statlige regnskapsstandardene etter rundskriv R-114 *Bruk av de statlige regnskapsstandardene (SRS) i virksomhetsregnskapene* punkt 1, er å legge til rette for et mer omfattende og standardisert informasjonsgrunnlag for styring i statlige virksomheter. Informasjonen skal kunne brukes i virksomhetens interne styring og i departementets styring av underliggende virksomheter. Standardene skal også gi et grunnlag for å fremskaffe sammenlignbar kostnadsinformasjon og en bedre oversikt over statens eiendeler.

SRS 12 *Beholdninger av varer og driftsmateriell* regulerer den regnskapsmessige behandling av beholdning av driftsmateriell. Ifølge punkt 1 skal standarden brukes ved regnskapsføring av beholdninger av varer og driftsmateriell. I mange statlige virksomheter vil beholdninger relatere seg til frembringelse av offentlige tjenester, ikke kun varer for videresalg.

SRS 12 punkt 4 definerer beholdning av driftsmateriell slik:

«**Beholdning av driftsmateriell** er eiendeler som benyttes i eller utgjør en integrert del av virksomhetens offentlige tjenesteyting. Dette omfatter også råvarer og produksjonsmaterieill til bruk i produksjonsprosessen ved offentlige tjenesteyting.»

SRS 12 punkt 23 regulerer *når* resultatføring av beholdningsendringer finner sted: «Beholdninger av varer og driftsmateriell skal kostnadsføres i den perioden de forbrukes». Dette følger også av periodiseringsprinsippet og de grunnleggende prinsippene i SRS 1 *Presentasjon av virksomhetsregnskapet* punkt 3. Punkt 23 i SRS 12 skal sikre korrekt periodisering av kostnader i virksomhetsregnskapet i henhold til de grunnleggende prinsippene i SRS, samt gi en korrekt



verdsetting av beholdninger i balansen. Dette henger sammen med formålet med SRS som er å vise standardisert regnskapsinformasjon på tvers av statlige virksomheter, med sammenlignbar kostnadsinformasjon og oversikt over statens eiendeler.

Privat sektor opererer kun med beholdning av varer og ikke med beholdning av driftsmateriell, jf. NRS 1 *Varer*. Hovedformålet med balanseføring av beholdning av varer er ifølge NRS 1 å få til best mulig sammenstilling av inntekter og kostnader. Utgiftene ved vareanskaffelsen skal kostnadsføres i samme periode som tilhørende inntekt, jf. NRS 1 punkt 2. Beholdning av driftsmateriell i statlige virksomheter vil ikke initiere inntekter, og formålet med balanseføring av driftsmateriale i SRS vil derfor ikke være å sammenstille utgiftene ved anskaffelsen med inntekt, men å sammenstille utgiftene ved anskaffelsen med frembringelse av offentlige tjenester.

Begrunnelse for søknaden

UDI skriver at de implementerer de statlige regnskapsstandardene (SRS) fra og med 2026. UDI har identifisert beholdninger av driftsmateriell i forbindelse med kartleggingsarbeidet av eiendeler. Beholdningene består av sengetøys-, kles-, hygiene-, og kjøkkenpakker. Dette er basisartikler som utleveres til beboere i asylmottakene. Artiklene er finansiert på post 70 «Stønad til beboere i asylmottak», og skal resultatføres som tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten etter standard kontoplan for statlige virksomheter.

UDI skriver at de anskaffer og får levert alle innkjøp av driftsmateriale fra leverandør til et sentralt lager. Sentralt lager bekrefter varemottak, som legges til grunn for attestasjon av faktura i UDIs regnskap. Sentralt lager plukker, sender og registrerer vareuttak i sitt system når slike artikler sendes til et asylmottak. UDI har lagt til grunn at dette er tidspunktet hvor forbruket skjer, og følgelig tidspunktet hvor beholdningsendringen skal resultatføres. Utplukk og sending fra sentralt lager til asylmottak skjer etter innmeldt behov fra et asylmottak.

UDI har vurdert at selve eiendomsretten av nevnte driftsmateriell overdras fra UDI på tidspunktet hvor beboer får utdelt dette, og ikke når sentralt lager sender til asylmottaket. UDI vurderer at overdragelsen av eiendomsretten er tidspunktet hvor forbruket i tråd med SRS 12 punkt 23 skjer, og ikke tidspunktet hvor sentralt lager plukker, sender og registrerer vareuttak. Ved å legge sistnevnte tidspunkt til grunn som tidspunkt for når forbruket inntreffer, skriver UDI at det er behov for unntak fra SRS 12 punkt 23.

UDI har p.t. over 90 mottakslokasjoner, hvorav Nasjonalt ankomstsenter er ett av disse. Det er samtidig endringer i antall mottak i tråd med de forventede ankomster, noe som vil medføre betydelig forvaltningsmessig oppfølging når det gjelder lagersistem.

I unntakssøknaden viser UDI til at de har jobbet frem 3 mulige konsepter innenfor det mulighetsrommet som eksisterer basert på SRS 12, og har gjort en nytte-kost vurdering av de ulike konseptene.

Konsept 1 innebærer en systemutvikling av mottaksoppfølgingssystemet MOT, som UDI har vurdert at vil være svært kostbart og komplisert med tanke på ev. konsekvenser for andre deler av systemet. UDI har også opplyst at en tilpasning av dette systemet til også å inneha standard

lagerfunksjonalitet vurderes å øke risikoen i systemet, da systemet i dag inneholder en rekke interne systemavhengigheter. Dette vil ifølge UDI innebære et betydelig utviklingsløp, hvis det i det hele tatt er mulig innenfor en akseptabel utviklingskost, samt innebære ressursbehov internt i UDI og hos de enkelte mottaksoperatørene med tanke på å oppdatere priser.

Konsept 2 innebærer en nyanskaffelse av et eget lagersystem for håndtering av beholdningene av artikler som skal deles ut til beboere. UDI har vurdert at dette vil være en betydelig innførings- og driftskostnad som ikke kan forsvares når utdeling til beboere allikevel skjer gjennom MOT. UDI opplyser at foruten anskaffelses- og implementeringskostnaden knyttet til et nytt system, er det anslått et behov for 1-2 årsverk for drift og forvaltning av et slikt nytt system. UDI opplyser at internkontrollen i dag blir ivarettatt av mottakssystemet, som uansett må benyttes i oppfølgingen av de rettighetsbaserte beholdningene hver enkelt beboer skal ha.

Konsept 3 innebærer at UDI definerer tidspunktet for beholdningsendringer som tidspunktet hvor beholdninger tas inn og ut av sentralt lager. Slik vi forstår er det dette alternativet UDI har innrettet sin regnskapsføring etter fra 1.1.2026 og alternativet vil ikke kreve ytterligere kostnader. UDI opplyser at konsept 3 innebærer en løsning hvor de både ivaretar dagens internkontroll knyttet til beboeroppfølgning gjennom MOT, samtidig som de ivaretar regnskapsmessig beholdning til/fra ett sentralt lager. Innmelding av behov gjøres av det enkelte mottak, og materiellet som sendes fra sentralt lager til respektive mottak har en omløpshastighet på 1-3 måneder. Det er kostnadsføringen av denne tidsperioden som da forseres, og UDIs vurdering er at den totale verdien av forsert kostnadsføring ikke utgjør en styringsmessig utfordring for deres virksomhet med tanke på beslutninger om reanskaffelse av lignende driftsmateriell. Verdien av UDIs sentrale lager mener UDI utgjør vesentlige verdier, samtidig som de mener at verdien av midlertidig plasserte beholdninger på «lokale lagre» ikke gjør det.

DFØs vurdering av søknaden

DFØ har vurdert søknaden om unntak med hjemmel i reglement for økonomistyring i staten § 3 første ledd. DFØ er delegert myndighet til å fastsette unntak i instruks fra Finansdepartementet.

UDIs konsept 3, basert på UDIs forklaring, er ikke tråd med SRS 12 punkt 23 ved at utgiften kostnadsføres på et tidligere tidspunkt (tidspunktet for uttak fra sentralt lager) enn i den perioden driftsmateriellet forbrukes, som er tidspunktet beboer får driftsmateriellet utlevert på asylmottak. Konsekvensen av at UDI benytter konsept 3 for resultatregnskapet er at kostnaden kommer tidligere enn faktisk forbruk. Det fører til at perioden uttak fra sentralt lager skjer får for høye kostnader og perioden der driftsmaterialet utleveres til bruker får for lave kostnader. Konsekvensen for balanseoppstillingen er at eiendeler i balansen blir for lave ved at beholdninger som fortsatt gir fremtidig nytte ikke er synlig i balansen.

UDI har i unntakssøknaden beskrevet at de mulighetene de ser (konsept 1 og 2) for å kunne regnskapsføre i henhold til SRS 12 punkt 23, vil være svært kostbare for UDI, mens alternativet med unntak fra SRS 12 punkt 23 ikke vil innebære ytterligere kostnader fordi UDI allerede har innrettet seg etter dette alternativet. Dersom UDI ikke får unntak fra SRS 12 punkt 23 innebærer det

at UDI må ha over 90 lokale lagre inn i regnskapet, i tillegg til at antall lagre vil endres i takt med antall asylmottak, noe som er i endring.

Slik vi forstår utgjør beholdningen på det sentrale lageret en vesentlig verdi for UDI, mens beholdningene på de lokale lagrene til sammen ikke utgjør en vesentlig verdi. UDI anslår en omløpshastighet på 1-3 måneder, som innebærer at kostnaden resultatføres 1-3 måneder tidligere enn forbruket.

DFØ legger vekt på at beholdninger på de lokale lagrene, ifølge UDI, er av uvesentlig verdi og har høy omløpshastighet. DFØ forstår at en full lagerføring på de lokale lagrene vil medføre betydelige administrative kostnader uten tilsvarende nytteverdi. DFØ legger videre vekt på at UDI vurderer at et unntak fra SRS 12 punkt 23 ikke utgjør en styringsmessig utfordring for deres virksomhet med tanke på beslutninger om reanskaffelse av lignende driftsmateriell.

I NOU 2015:14 *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring* punkt 9.8 *Utvalgets vurdering*, trekkes det frem at hvilken nytte virksomhetene vil få av SRS vil variere noe. Utvalget legger til grunn at der nytten er relativt liten er også kostnadene og ulempene små. I de tilfellene der det vurderes at kostnadene vil være vesentlig større enn nytten for den enkelte virksomhet og staten samlet, åpnes det for å kunne gi unntak fra aktuelle deler av regelverket, i tråd med etablert praksis. Muligheten for å kunne innvilge unntak i situasjonene som er omtalt av utvalget, var også en del av bakgrunnen for og del av DFØs tilrådning til FIN i 2019 om at SRS burde bli obligatorisk for alle statlige virksomheter.

Vi forstår at det vil være krevende å balanseføre beholdninger av driftsmateriell som er lokalisert på asylmottakene, sett opp mot alternativet å kostnadsføre driftsmateriellet på tidspunktet driftsmateriellet sendes fra sentralt lager til asylmottakene. JD støtter unntakssøknaden fra UDI. Vår vurdering er at situasjonen med vesentlig større kostnader enn nytte for den aktuelle virksomhet og staten samlet omtalt i NOU 2015 :14 foreligger.

UDI søker om varig unntak fra SRS 12. Fullmakten DFØ har fått delegert fra Finansdepartementet til å gjøre unntak fra økonomiregelverket, er ikke begrenset til kun å gjøre midlertidige unntak. DFØs praksis har likevel hittil vært at det hovedsakelig gis midlertidige unntak første gang en virksomhet søker om unntak, med mindre det er særlige forhold ved aktiviteten til virksomheten som tilsier at behovet er varig. Dette har sammenheng med at for å legge til rette for sammenlignbarhet i statsforvaltningen og for et fornuftig grunnlag for aggregering på statsnivået, er det viktig at like forhold behandles likt.

Det som taler for at det gis et varig unntak, er formålet med innføringen av de statlige regnskapsstandardene. Det framgår av rundskriv R-114 *Bruk av de statlige regnskapsstandardene (SRS) i virksomhetsregnskapet* at formålet med standardene hovedsakelig er å legge til rette for informasjon som skal kunne brukes i virksomhetens interne styring og i departementenes styring av underliggende virksomheter, og at både UDI og JD gir uttrykk for at nytten av informasjon om beholdninger av driftsmateriell på asylmottakene i UDIs regnskap ikke overstiger kostnadene.

Det som taler for at det gis midlertidig unntak er at UDI ikke har erfaring med bruk av SRS i styringen. Erfaringer fra andre statlige virksomheter som har gått over til SRS viser at det ofte tar flere år før en virksomhet ser hvordan SRS kan brukes på en nyttig måte i styringen.

Konklusjon – unntakssøknaden innvilges

DFØ har vurdert søknaden om unntak med hjemmel i reglement for økonomistyring i staten § 3 første ledd. DFØ er delegert myndighet til å fastsette unntak i instruks fra Finansdepartementet.

På bakgrunn av at UDI ikke har erfaring med bruk av SRS i styringen, gir vi midlertidig unntak fra SRS 12 *Beholdninger av varer og driftsmateriell* punkt 23 første setning. Dette innebærer at UDI kan kostnadsføre beholdninger av driftsmateriell på tidspunkt for uttak fra sentralt lager.

Vi gjør oppmerksomme på at det etter SRS 1 punkt 22 og 23 skal opplyses om anvendte regnskapsprinsipper for vesentlige transaksjoner og andre hendelser. I omtalen av regnskapsprinsipper skal det opplyses om vesentlige avvik fra enkeltbestemmelser i SRS. UDI må derfor i sin prinsippnote gi informasjon om innvilget unntak fra SRS 12 for tidspunkt for kostnadsføring av beholdninger av driftsmateriell. Informasjon må gis i prinsippnoten til virksomhetsregnskapet etter SRS i perioden for midlertidig unntak, jf. SRS 12 punkt 27. Det bør videre informeres om at beholdninger på lokale lagre ikke er balanseført i note til regnskapslinjen *Beholdninger av driftsmateriell* i avsnitt C.II *Fordringer og beholdninger ved tilskuddsforvaltning og andre overføringer*. Dette gjelder både for åpningsbalansen og virksomhetsregnskapet etter SRS i perioden for midlertidig unntak.

Unntaket gis midlertidig for fem år fra 1.1.2026. DFØ legger til grunn at UDI innen utløpet av unntaksperioden på nytt har vurdert, med bakgrunn i erfaring med bruk av SRS, om kostnadsføring av beholdninger av driftsmateriell i henhold til SRS 12 punkt 23 vil medføre vesentlige kostnader og ikke gi nytte. Hvis vurderingen er uendret, ber vi om at UDI sender en søknad om varig unntak fra SRS 12 punkt 23.

Vennlig hilsen

Marius Seljedal
avdelingsdirektør

Marte Wæge Myklebust
seksjonssjef

Kopi til: Riksrevisjonen

Brevet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift