



## DFØs forvaltning av økonomiregelverket i 2014

Direktoratet for økonomistyring  
April 2015

A decorative graphic consisting of a grid of dotted lines. The grid is rectangular and tapers to the right, with the right side being shorter than the left side. It is positioned to the right of the dark green text box.

## Innhold

1	Bakgrunn, formål og avgrensning.....	3
2	DFØs myndighet, interne retningslinjer og organisering.....	4
3	Unntakssøknader og henvendelser.....	5
3.1	Behandlede saker om unntak.....	5
3.2	Nærmere om unntak.....	8
3.3	Henvendelser vedrørende økonomiregelverket.....	9
3.4	Nærmere om enkelte henvendelser.....	17
3.5	Saksbehandlingstid.....	19
4	Andre tiltak og erfaringer.....	20
4.1	Nytt rundskriv og veileder om samfunnsøkonomisk analyse.....	20
4.2	Ny veileder i gevinstrealisering.....	20
4.3	Bruk av internrevisjon i staten.....	20
4.4	Erfaringer fra forvaltning av evalueringsportalen.....	21
4.5	Kompetansetiltak årsrapport med årsregnskap.....	21
4.6	Oppdatering av de statlige regnskapsstandardene (SRS).....	21
4.7	Veiledningsnotat om nettoføringsordning for merverdiavgift.....	22
4.8	Innrapportert informasjon om bruk av regnskapsprinsipp og kontoplan.....	22
4.9	Erfaringer fra Dokument 1 for budsjettåret 2013.....	24
5	Oppsummering og prioriteringer for regelverksforvaltningen.....	26
5.1	Oppsummering.....	26
5.2	Prioriteringer i forvaltningen og utviklingen av regelverket.....	26
	Vedlegg 1: Oversikt over ferdig behandlede søknader om unntak fra økonomiregelverk i 2014.....	28

## 1 Bakgrunn, formål og avgrensning

Finansdepartementet har i tildelingsbrevet for 2015 gitt Direktoratet for økonomistyring (DFØ) i oppdrag å utarbeide en rapport om forvaltningen av regelverket for økonomistyring i staten (økonomiregelverket) i 2014. Formålet med rapporten er å gi Finansdepartementet et grunnlag for å vurdere DFØs forvaltning av økonomiregelverket i 2014. DFØ har som praksis å publisere rapporten på våre nettsider etter det årlige fagmøtet med departementet der rapporten gjennomgås. Vi har erfart at rapporten blir lest av flere statlige virksomheter.

I kapittel 2 omtales kort organisatoriske rammer, interne retningslinjer og organisering knyttet til DFØs arbeid med regelverkssaker. DFØs behandling av unntakssøknader og henvendelser i 2014 er utgangspunktet for rapporten og omtales i kapittel 3. Kapittel 3 inneholder en samlet oversikt og gjennomgåelse av:

- unntakssøknader som DFØ har behandlet i 2014
- henvendelser fra departementer og statlige virksomheter om fortolkning og forståelse av økonomiregelverket og DFØs oppfølging av disse

For å understøtte formålet inneholder rapporten også en oversikt over enkelte andre tiltak og erfaringer i 2014 som er relevante for å vurdere selve regelverket eller etterlevelsen av det. Kapittel 4 inneholder derfor en redegjørelse for noen aktiviteter som har vært sentrale i forvaltningen av økonomiregelverket ved siden av unntakssøknader og henvendelser. Kapittel 5 inneholder en oppsummering av regelverksforvaltningen for 2014 og prioriteringer for regelverksforvaltningen fremover.

## **2 DFØs myndighet, interne retningslinjer og organisering**

DFØ forvalter økonomiregelverket på grunnlag av delegert myndighet i instruks til direktøren datert 20. oktober 2014. DFØs fullmakter er også omtalt i flere av de faste rundskrivene fra Finansdepartementet til statsforvaltningen og fremgår av tildelingsbrevet til DFØ. Departementet fastsetter prinsipper og standarder og tar beslutning i prinsipielle saker. Prinsipielle saker og håndtering av disse er omtalt i DFØs brev av 19.3.2007. Departementet ivaretar også forvaltningsansvaret for bestemmelsene om etatsstyring (kapittel 1) og flere rundskriv fra Finansdepartementet. DFØ gir råd til Finansdepartementet om økonomiregelverket.

DFØs behandling av unntakssøknader og henvendelser er lagt opp i henhold til dokumenterte interne retningslinjer og rutiner for å sikre god kvalitet, dokumentasjon og effektivitet. DFØ mottar de fleste henvendelsene til e-postadressen [regelverk@dfo.no](mailto:regelverk@dfo.no). E-postadressen [faggruppeSRS@dfo.no](mailto:faggruppeSRS@dfo.no) benyttes for henvendelser som gjelder de statlige regnskapsstandardene (SRS) eller standard kontoplan for statlige virksomheter.

DFØs forvaltning av økonomiregelverket er organisert i Forvaltnings- og analyseavdelingen (FOA). Oppgaver knyttet til behandling av henvendelser og unntakssøknader har vært samlet i Seksjon for regelverk og konsernsystemer (SRK). I tillegg trekkes det ved behov på ressurser fra avdelingens øvrige seksjoner.

### 3 Unntakssøknader og henvendelser

Kapittel 3 inneholder en omtale av DFØs behandling av unntakssøknader og skriftlige svar på henvendelser. I tillegg har DFØ besvart en del henvendelser over telefon. Disse er ofte begrenset til rene faktaopplysninger og henvisninger til konkrete bestemmelser eller rundskriv i regelverket.

#### 3.1 Behandlede saker om unntak

DFØ mottok i 2014 24 søknader om unntak fra en eller flere bestemmelser i økonomiregelverket («bestemmelsene»). 2 søknader som DFØ mottok i 2013 ble overført til 2014 for behandling. 23 av de til sammen 26 søknadene ble ferdigbehandlet i 2014, og 18 av søknadene ble innvilget. De 18 søknadene som ble innvilget, inneholdt til sammen 25 unntak. For 3 søknader vurderte DFØ at det ikke var behov for unntak, og 2 søknad ble avslått. Oversikt over behandlede søknader framkommer i vedlegg til rapporten. 3 søknader ble overført til behandling i 2015.

Saksforløp	Antall søknader
Mottatte brev/søknader i 2014	24
Overførte søknader fra året før	2
Søknader behandlet ferdig	23
Innvilget (antall unntak)	25
Avslåtte søknader	2
Annet/ikke behov (antall søknader)	3
Overførte søknader til neste år	3

Tabell 1 Antall søknader mottatt, overført, ferdigbehandlet, innvilget og avslått i 2014

Nedenfor omtales de 23 søknadene som DFØ ferdig behandlet i løpet av 2014.

For 3 av søknadene var det ikke behov for å gi unntak. Det gjelder 2 søknader om unntak for valutakonto for virksomheter som har koordinatorfunksjon i EU-finansierte prosjekter og en virksomhet som ønsket å benytte seg av 2 ulike banker på rammeavtalen. 2 søknader ble avslått på grunnlag av at de ikke inneholdt tilstrekkelige opplysninger til at DFØ kunne vurdere dem.

DFØ innvilget følgende 10 søknader om unntak knyttet til konsernkontoordningen eller øvrige bestemmelser om betalingsformidling:

- 4 søknader fra Kunnskapsdepartementet gjaldt unntak for opprettelse av kontantkortordning etter den nye tilleggsavtalen for kontantkort i staten, for et universitet og 3 statlige høyskoler. Søknadene medførte 4 unntak.
- 1 søknad fra Nærings- og fiskeridepartementet om opprettelse av valutakonto for Norsk Romsenter i forbindelse med at virksomheten har valutatransaksjoner i USD og Euro som en del av sin ordinære drift. Søknaden medførte 1 unntak.
- 3 søknader gjaldt unntak for å opprette valutakontoer i utlandet for henholdsvis Arbeids- og velferdsetaten, Forsvaret og Sjøfartsdirektoratet. To av søknadene inneholdt i tillegg søknad om unntak fra krav om hhv. autorisering og tilgang til økonomisystem. Alle tre søknadene gjelder behov som oppstår i tilknytning til virksomhetens ordinære drift, som av ulike årsaker omfatter aktiviteter i utlandet. Valutakontoen for Arbeids- og velferdsdirektoratets skal benyttes til innkomne sjekker fra bidragspliktige i USA. Valutakontoen benyttes sammen med tjenesten Lock-box, som skal bidra til å sikre raskere utbetaling til bidragsmottakere og enklere administrasjon. Valutakontoen for Forsvaret er knyttet til betaling for et forsvarssamarbeid mellom flere land, der Forsvaret setter penger inn på en valutakonto som skal dekke det norske

Forsvarets forpliktelser i samarbeidet. Ordningen er administrativt besparende for alle parter. Søknadene medførte til sammen 5 unntak.

- 2 søknader fra Finansdepartementet gjaldt unntak fra krav i bestemmelsene pkt. 3.8 til autorisering, overføring av betalingsoppdrag og avregningsretur i tilknytning til henholdsvis forvaltning av terminbetalinger for statslån og porteføljen av rentebytteavtaler. For terminbetalingene innebar søknaden en videreføring av tidligere gitte unntak, mens for rentebytteavtaler hadde søknaden bakgrunn i en planlagt overføring av forvaltningsoppgaver fra departementet til Norges Bank. Ved vurdering av søknadene la DFØ vekt bl.a. på at terminbetalingene skal skje innenfor etablerte rutiner og en tilleggsavtale som er inngått med banker, og på opplysninger i søknaden om fordeler ved bruk av Norges Banks standardløsninger basert på SWIFT ved forvaltning av porteføljen av rentebytteavtaler. Søknadene medførte 3 unntak.

DFØ innvilget 8 søknader om andre unntak, hvorav 3 gjaldt årsrapport og årsregnskap og 3 gjaldt standard kontoplan:

- Finansdepartementet har fått unntak fra bestemmelsene pkt. 3.4, slik at Skatteetaten i en overgangsperiode kan avlegge årsregnskapet etter kontantprinsippet, men likevel fortsette å føre periodisert regnskap for den delen av etaten som tidligere var virksomheten Statens innkrevingsentral. Løsningen er mulig å gjennomføre fordi årsregnskapet for etaten kun vil vise beløp som er rapportert til statsregnskapet i oppstillingene av bevilgningsrapporteringen og artskontorrapporteringen. Bakgrunnen er at Skatteetaten ønsker å bruke noe tid på å vurdere om hele etaten skal gå over til å føre virksomhetsregnskapet etter de anbefalte statlige regnskapsstandardene. Søknaden medførte 1 unntak.
- DFØ behandlet en søknad om unntak fra de nye kravene til årsrapport for Finanstilsynet. Søknaden, med DFØs vurdering, ble oversendt Finansdepartementet, ettersom søknaden ble vurdert som prinsipiell. DFØ tilrådte å avslå søknaden fordi behovet for unntak etter vårt skjønn var begrenset og for å ivareta den tilsiktede standardiseringen av årsrapporter. Finansdepartementet vurderte søknaden annerledes og innvilget et tidsbegrenset unntak fra kravene til inndeling av årsrapporten i del I-V (benevnelse og rekkefølge) for en periode på 3 rapporteringsår. Det ble ikke gitt unntak fra kravene til årsregnskap. Søknaden medførte 1 unntak.
- Olje- og energidepartementet søkte om at Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) skulle få unntak fra kravene til årsrapport med årsregnskap, på grunnlag av særordningen som er etablert med at Petoro AS forvalter SDØE-eierandelene. SDØE er ikke en virksomhet, men er likevel omfattet av kravene i økonomiregelverket gjennom vedtekter Olje- og energidepartementet har fastsatt, på grunnlag av at ordningen mottar bevilgninger over statsbudsjettet og er omfattet av bevilgningsreglementets § 7. DFØ innvilget unntak fra kravene til inndeling av årsrapport for SDØE, men stilte som vilkår at årsrapporten fortsatt skulle inngå i en samlet årsrapport for Petoro AS og SDØE. DFØ fant ikke grunnlag for å innvilge departementets søknad om unntak fra nye krav til årsregnskap for SDØE. Søknaden medførte 1 unntak.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet søkte om at Statsbygg fikk unntak fra kravet til oppstilling av artskontorrapporteringen i årsregnskapet. DFØ innvilget søknaden for regnskapsåret 2014, på grunnlag av at Statsbygg tidligere har fått unntak fra standard kontoplan fram til 2015. Søknaden medførte 1 unntak.
- 2 søknader gjaldt tidsbegrenset unntak for tilpasning til bokføring på kontogruppe 87 i standard kontoplan. Søknadene gjelder Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Helsedirektoratet. Bakgrunnen er at NAV ikke har systemstøtte for å følge full sektorinndeling i kontogruppe 87 i

standard kontoplan for ytelser som utbetales til mottakere med organisasjonsnummer.

Unntakene er knyttet til punktene 3.3.3, 3.5.2 og 4.3.2 i bestemmelser om økonomistyring i staten, og gjelder fram til 31.12.2014 (inkl. rapporteringen for regnskapsåret 2014). Søknadene inneholdt til sammen 6 unntak.

- 1 søknad gjaldt tidsbegrenset unntak for GIEK (fondsregnskapene) fra å bokføre på artskontoene i standard kontoplan fram til og med regnskapsåret 2016. Omlegging til standard kontoplan krever en omlegging av dagens systemløsning for fondsregnskapene. Arbeidet er i gang, men lar seg ikke gjennomføre så raskt som ønskelig. GIEK har bedt om bistand fra DFØ. Søknaden inneholdt 1 unntak.
- 1 søknad gjaldt utsatt frist for å oppdatere instruksjer i Skatteetaten, som følge av nye bestemmelser. Det ble gitt utsatt frist til 31.03.2015. Søknaden inneholdt 1 unntak.

De ovenstående 23 søknadene førte til at det ble innvilget 25 unntak med en tidsbegrenset varighet på 5 år eller kortere.

Unntak gjeldende t.o.m.	Tidspunkt unntaket ble innvilget						
	2014	2013	2012	2011	2010	2004–2009	SUM
2015	2	6	3	12	7	1	31
2016	2			5		2	9
2017	1		6				7
2018		8					8
2019	13	1					14
2020							0
Varig unntak						7	7
<b>Sum</b>	<b>18<sup>1</sup></b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>17</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>76</b>

Tabell 2 Oversikt over året unntaket ble innvilget og året det innvilgede unntak utløper

Tabell 2 over inneholder en oversikt over innvilgede unntak i perioden 2004–2014 som fortsatt er gyldige ved inngangen til 2015, fordelt på når det ble innvilget og varigheten av unntaket.

Ved inngangen til 2014 var totalt 76 unntak fortsatt gyldige. 69 av disse er blitt gitt med en varighet på inntil 5 år. Varigheten følger av at DFØ som hovedregel ikke gir unntak utover 5 år. 7 av unntakene er varige og disse ble innvilget i årene 2004–2005.

Tabell 3 oversikt over fordelingen av gyldige unntak pr. 1.1.2015 - valutakonti og andre forhold

Tidspunkt da unntaket ble innvilget	Gyldige unntak som gjelder valutakontoer	Gyldige unntak som gjelder andre forhold	SUM
2014	6	12	18
2013	4	11	15
2012	9	0	9
2011	11	6	17
2010	6	1	7
2004–2009	1	9	10
<b>Sum</b>	<b>37</b>	<b>39</b>	<b>76</b>

Tabell 3 Oversikt over antall gyldige unntak fordelt etter valutakonti og andre forhold

<sup>1</sup> 3 søknader medførte 7 unntak som ble gitt i 2014, og som utløp samme år. Disse framkommer derfor ikke av tabellen.

Av de 76 unntakene som var aktive ved inngangen til 2015, gjaldt 37 av unntakene valutakonti. 39 unntak var knyttet til andre forhold, og av disse var 7 varige unntak innvilget i perioden 2004–2005.

Tabell 4 inneholder en oversikt over antall unntakssøknader som er behandlet i årene 2010 til 2014 fordelt per departement.

Departement	2014	2013	2012	2011	2010
Arbeids- og sosialdepartementet	4				
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet					2
Finansdepartementet	5			1	2
Forsvarsdepartementet	1	1		2	2
Helse- og omsorgsdepartementet	1				1
Justis- og beredskapsdepartementet	1	2			1
Klima- og miljødepartementet			1		
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	2	1			
Kulturdepartementet		2			
Kunnskapsdepartementet	5	2	5	10	5
Nærings- og fiskeridepartementet	3	1	4	3	1
Olje- og energidepartementet	1	3	1	2	
Samferdselsdepartementet				3	
Utenriksdepartementet				3	1
<b>Sum antall søknader behandlet</b>	<b>23</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>24</b>	<b>15</b>
<b>Sum antall innvilget unntak<sup>2</sup></b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>24</b>	<b>11</b>

Tabell 4 Antall unntakssøknader som er behandlet i årene 2010 til 2014 fordelt per departement

I perioden 2010–2014 har DFØ ikke behandlet søknader om unntak fra Landbruks- og matdepartementet.

### 3.2 Nærmere om unntak

Andelen unntak som gjelder valutakontoer utgjør som i tidligere år rundt halvparten av de gyldige unntakene. 17 gyldige unntak for valutakonto utløper i 2015 og vi legger til grunn at flertallet av disse ikke vil bli fornyet på grunn av de nye bestemmelsene punkt 3.7.3. Endringen innebar en forenkling ved at koordinatorene for EU-finansierte prosjekter kan opprette valutakonto uten å søke om unntak. Statistikk fra bankene viser at per 3. kvartal 2014 har 5 virksomheter og 2 departementer valutakonto uten at DFØ har gitt unntak for dette. Vi legger til grunn at flertallet av disse er koordinatorene i EU-finansierte prosjekter, men 1 virksomheter disponerer kontoer i US dollar. Virksomheten har tidligere fått unntak på grunnlag av eksternt finansierte prosjekter, men dette er utløpt.

DFØ har så langt kun behandlet 5 søknader om unntak, for å kunne ta i bruk den nye ordningen med kontantkort for personer som av ulike årsaker ikke kan opprette bankkonto. Det ble innvilget 4 unntak for dette i 2014 og 1 tilbake i 2013. Alle de 5 virksomhetene tilhører universitets- og høyskolesektoren.

For regnskapsåret 2015 er det fortsatt noen gyldige unntak fra krav knyttet til standard kontoplan. Det gjelder virksomheten Forsvaret, Petoro AS sin forvaltning av ordningen SDØE og GIEK sin

<sup>2</sup> Antall unntak er normalt ulikt antall behandlede søknader. Årsaken er at noen søknader blir avslått og at flere unntak kan bli innvilget på grunnlag av én søknad.



forvaltning av fondsregnskapene til ulike garantiordninger. I tillegg mottok DFØ i desember 2014 søknader om at henholdsvis Arbeids- og velferdsetaten og Helsedirektoratet kunne videreføre unntak fra å følge full sektorinndeling i kontogruppe 87 i standard kontoplan for ytelser som utbetales til mottakere med organisasjonsnummer. Disse søknadene behandles i 2015.

### 3.3 Henvendelser vedrørende økonomiregelverket

I 2014 behandlet og besvarte DFØ 299 henvendelser om fortolkning og forståelse av økonomiregelverket. Henvendelsene kommer i all hovedsak fra departementer og statlige virksomheter.

Tabell 5 gir en oversikt over antall henvendelser som er skriftlig besvart av DFØ fra og med 2010 til og med 2014. Henvendelsene er kategorisert etter hvilket tema i bestemmelsene de sorterer under. Enkelte henvendelser er kategorisert som "annet". Det gjelder henvendelser som er knyttet til bevilgningsreglementet og andre regelverk, men som likevel kan relateres til reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten.

Tema	2014	2013	2012	2011	2010
Styring (1–2, 4.5)	22	20	19	18	24
Felles standarder og prinsipper (3)	75	24	15	29	23
Standard kontoplan for statlige virksomheter (3.3.3)	93	85	51	62	–
Statlige regnskapsstandarder (SRS) (3.4.2)	39	39	45	76	80
Bokføring, dokumentasjon, oppbevaring (4)	24	20	20	15	15
Lønn (5.2)	3	3	2	0	3
Anskaffelser (5.3)	6	3	1	5	7
Inntekter (5.4)	12	13	8	4	3
Tilskudd, stønader og garantier (6–8)	16	15	13	10	9
Annet	9	1	9	11	17
<b>Sum antall henvendelser</b>	<b>299</b>	<b>223</b>	<b>183</b>	<b>230</b>	<b>181</b>

Tabell 5 Antall henvendelser fra 2010 til 2014 inndelt etter bestemmelser om økonomistyring i staten (kapittel/punkt).

Som det framgår av tabellen har det vært en klar økning antall henvendelser om felles standarder og prinsipper for budsjettering, regnskapsføring og betalingsformidling. Økningen kan forklares med endringer i regelverket, om blant annet nettoføringsordningen for merverdiavgift i statsforvaltningen, standard kontoplan og årsregnskap. Nedenfor oppsummeres kort innholdet i henvendelsene for 2014 med utgangspunkt i den tematiske inndelingen i tabell 5. I parentes fremkommer henvisning til relevante kapitler og punkter i bestemmelsene.

#### Styring (kapittel 1 og 2 og 4.5)

DFØ har i 2014 behandlet 22 henvendelser om kapittel 1, 2 og pkt. 4.5 i bestemmelsene. Antallet henvendelser i denne kategorien har vært temmelig stabil de siste 5 årene.

8 henvendelser var knyttet til ett eller flere av kravene i bestemmelsene pkt. 2.5 om transaksjonskontroll av utgifter. At vi regelmessig mottar henvendelser som transaksjonskontroller tyder på at dette temaet er krevende å forstå for flere brukere. Spørsmålene er oftest knyttet til budsjetttdisponeringsmyndighet (BDM) og attestasjon, men enkelte ganger også om anviserbegrepet, som gikk ut av regelverket i 2003. 1 henvendelse med flere problemstillinger ble fulgt opp med eget møte der DFØ forklarte reglene for transaksjonskontroller nærmere. Vi vil trekke fram en henvendelse som inneholdt spørsmål om behovet for å godkjenne og attestere reiseforskudd til tjenestereiser. DFØ svarte med henvisning til bestemmelsene pkt. 2.5 at et reiseforskudd skal godkjennes og attesteres før utbetaling. 1 henvendelse gikk ut på om regelverket

krever signaturprøver for å kontrollere signaturen fra tilsatte som utøver BDM eller attesterer med fysisk signatur på papir. DFØ svarte at det ikke er krav om å ha et signaturprøveregister, men at det er krav til at virksomheten skal delegere BDM skriftlig og virksomheten skal ha tilfredsstillende rutiner for tilfredsstillende oppfølging av delegert BDM, inkludert systemer og rutiner som sikrer kontroll med transaksjonene. 2 henvendelser gikk ut på om innleide vikarer kan attestere for virksomheten. DFØ viste til at det er virksomhetens egne tilsatte som skal attestere utgifter. Regelverket er likevel ikke til hinder for at innleid personale kan utføre en eller flere attestasjonskontroller. 2 av henvendelsene var om kravet til at tilsatte i virksomheten skal autorisere betalingsoppdrag, jf. krav i bestemmelsene punkt 4.5 og punkt 3.8.3.3.

Vi har kun fått 3 skriftlige henvendelser om årsrapport, men flere om årsregnskap som er omtalt under overskriften felles standarder og prinsipper. Vi vil trekke fram et spørsmål som gikk ut på om regelverket stiller krav til type digital format på årsrapporten. DFØ svarte at det ikke er stilt krav til et bestemt filformat eller lignende. Vi har for øvrig fått en del muntlige henvendelser om kravet til signatur i årsrapportens del I og del VI. DFØ har forstått det slik at kravet om signatur innebærer at det må signeres manuelt på en fysisk papirutskrift. En slik versjon kan skannes til elektronisk filformat. Flere brukere har gitt uttrykk for at de mener det bør være tilstrekkelig at dokumentet er elektronisk signert. DFØ har for øvrig besvart rundt 20 henvendelser om anbefalingene i veiledningen til årsrapport.

1 henvendelse om internkontroll dreide seg om kravene til internkontroll i bestemmelsene punkt 2.4 gjelder på andre områder enn økonomiforvaltning. DFØ svarte at kravene i økonomiregelverket til internkontroll tar utgangspunkt i Finansdepartementets ansvar og myndighet som budsjettdepartement, med overordnet ansvar for effektiv ressursbruk i statsforvaltningen. Det er stilt krav til internkontroll flere steder i bestemmelser om økonomistyring i staten og disse går vesentlig bredere enn økonomiforvaltning, og er redegjort for i DFØs veileder.

### *Felles standarder og prinsipper (kapittel 3)*

I 2014 behandlet DFØ 75 henvendelser om felles standarder og prinsipper i bestemmelsene kapittel 3 og tilhørende rundskriv fra Finansdepartementet. Det er en økning på 51 henvendelser fra 2013, som kan forklares med de reviderte kravene i kapittel 3 og tilhørende rundskriv. Nedenfor er disse henvendelsene omtalt i 3 kategorier:

#### *(1) Krav til felles prinsipper for budsjettering og regnskapsføring*

Vi mottok 22 henvendelser om det nye rundskrivet R-116 om nettoføring av merverdiavgift i staten, som ble fastsatt høsten 2014. En god del henvendelser om tilpasning i systemer til denne ordningen er også mottatt og besvart av Regnskaps- og Lønnsavdelingen i DFØ som ledd i leveransen av økonomitjenester til virksomhetene (disse er ikke medregnet i det oppgitte antallet). DFØ har utarbeidet et veiledningsnotat om ordningen og har også lagt ut svar på en del ofte stilte spørsmål på våre nettsider. Veiledning om tilpasning i DFØs systemer er også lagt ut på våre nettsider. Dette har redusert behovet for henvendelser, men vi går ut fra at det i 2015 fortsatt vil komme en hel del henvendelser om de nye reglene. Mange av henvendelsene dreier seg om bestemte typer utgifter er innenfor eller utenfor ordningen, jf. særlig henvisningen i rundskrivet til begrensninger etter merverdiavgiftsloven §§ 8-3 og 8-4, som gjelder tilsvarende for nettoføringsordningen. En del spørsmål har tatt opp problemstillinger knyttet til reiseutgifter og utgiftsrefusjoner av utlegg. Det har også vært henvendelser om dokumentasjonskrav, om utgifter til drift og inventar av leide bygg, og om håndtering av viderefakturering eller bruk av belastningsfullmakter. På grunn av ordningens avhengighet mot merverdiavgiftsloven, har det vært behov flere runder med avklaringer med Skattedirektoratet og til dels Finansdepartementet. Det vises også til omtale av ordningen under kap. 4 Andre tiltak og erfaringer (pkt. 4.1).

14 henvendelser berørte krav til årsregnskap i bestemmelsene punkt 3.4 og R-115, inkludert 1 om de utgåtte kravene til årsregnskap i de opphørte bestemmelsene punkt 3.2.3. Nedenfor omtaler vi de fleste av disse. Se også omtale av dokumentasjon av regnskapsprinsipper og avklaringer om periodisert regnskap under punktet nærmere om enkelte henvendelser.

4 henvendelser har dreid seg om korrekt avgrensning av årsregnskapet. DFØ har i disse henvendelsene lagt vekt på at hver virksomhet skal avlegge ett samlet årsregnskap med aktuelle oppstillinger. Spørsmålet oppstår fordi avgrensning av virksomheten kan være utfordrende i tilfeller med delegert etatsstyring, når virksomheten forvalter et statlig fond og i ett tilfelle der en forvaltningsbedrift hadde etablert en praksis med ett årsregnskap for virksomheten og ett for en forsikrings- og låneordning. Felles for disse er at praksisen for avgrensning av årsregnskapet for virksomheten tilsynelatende har avveket fra hvordan regelverket avgrenser årsregnskapet.

2 henvendelser omfattet spørsmål om behov for tilpasninger til oppstillingen av årsregnskapet for en forvaltningsbedrift og en statsbank. Slike tilknytningsformer er ikke redegjort nærmere for i rundskriv R-115. DFØ har svart at forvaltningsbedriftene kan presentere sin 24-post i bevilgningsrapportering under overskriften for utgifter, som en netto beregning av driftsresultatet, slik det også blir gjort i statsbudsjettet og -regnskapet. For andre poster skal utgifter og inntekter presenteres slik oppstillingsplanen legger opp til. For statsbanker foreslo DFØ at det blir opprettet et eget avsnitt i artskontorrapporteringen for å synliggjøre netto utbetalt utlån, iht. kravet om å gi et dekkende bilde. Dette avsnittet plasseres mellom summelinjen Netto rapporterte utgifter til drift og investeringer og avsnittet for Innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten. 1 henvendelse gikk på om det er krav til rekkefølge på presentasjon av oppstillingene i årsregnskapet. DFØ svarte at rundskrivet ikke stiller krav om rekkefølge, men at det er intensjonen at oppstillingene presenteres i den rekkefølgen bestemmelsene og rundskrivet benytter.

3 henvendelser inneholdt spørsmål om regnskapsføring av statlige fond. DFØ svarte blant annet at dersom midlene eller avkastningen på fond benyttes til å finansiere aktiviteter eller tiltak utenfor statsforvaltningen vil fondene falle inn under bestemmelsene punkt 3.6 om statlige fond. Videre at statlige fond skal føres separat fra virksomhetens regnskap med en egen kontospesifikasjon og at det for fond må dokumenteres valgte regnskapsprinsipper i egen prinsippnote for fondsregnskapet.

#### *(2) Krav til betalingsformidling*

9 henvendelser dreide seg om krav i bestemmelsene om konsernkontoordningen og adgang til å gjøre unntak fra denne.

2 henvendelser var om rutiner ved betaling, henholdsvis endring av forfallsdato på faktura ved årsskiftet og overføring av fondsmidler til oppgjørskonto. 2 henvendelser gikk ut på muligheten for å opprette kontoer utenfor konsernkontoordningen, henholdsvis valutakonto og egen konto for bedriftsidrettslaget. 1 henvendelse om muligheten for å ta i mot betaling med kredittkort og om virksomheten eller brukeren skal belastes gebyrer ved tjenesten. DFØ svarte at virksomheten må betale gebyret til kortselskapet, men at økonomiregelverket ikke er til hinder for å kreve at brukeren belastes gebyret. Dersom brukeren skal belastes gebyret må virksomheten følge krav i finansavtaleloven.

2 henvendelser var om sikker overføring av betalingsfiler. DFØ har, som tidligere, lagt vekt på at betalingsoppdrag ikke under noen omstendighet skal være tilgjengelig for manipulasjon eller endring i perioden fra betalingsfilen produseres i økonomisystemet og fram til filen blir forseglet (sikret). Kravet er utledet fra bestemmelsene pkt. 4.3.3 og utformingen av rammeavtalen med bankene.

2 henvendelser var om regler for kontoer utenfor konsernkontoordningen, med ikke-statlige midler. En del av DFØs vurdering var å veilede for om midlene tilhører staten eller ikke. Vi har redegjort for reglene som følger av bestemmelsene pkt. 3.7.3 og at saldo på slike bankkontoer ikke skal inngå i rapporteringen av mellomværende til statsregnskapet.

*(3) Krav til rapportering til statsregnskapet*

22 henvendelser var knyttet til bestemmelsene om rapportering til statsregnskapet eller ulike rundskriv fra Finansdepartementet.

4 henvendelser var knyttet til bruk av belastningsfullmakter og betalinger mellom statlige virksomheter og rapporteringen av slike innbetalinger. Problemstillingen som gjentar seg er at viderefakturerte utgifter vil få budsjettmessige konsekvenser ved inntektsføring hos virksomheten som viderefakturerer utgifter. Flere virksomheter ønsker å avvike fra bruttoprinsippet i slike tilfeller, dvs. å nettoføre inntektene som en utgiftsreduksjon. DFØ har i sine svar vist til bruttoprinsippet i bevilgningsreglementet og nærmere omtale i veileder i statlig budsjettarbeid om bruttoprinsippet. En tilhørende problemstilling vi avklarte med Finansdepartementet er at rundskriv R-111 også gjelder for inntekter, selv om belastningsfullmakter og betalinger omtales i forbindelse med utgifter. Vi svarte en virksomhet at betaling mellom statlige virksomheter er et alternativ til bruk av belastningsfullmakter, jf. R-111 og omtale i pkt. 4. DFØ vil likevel ikke anbefale å benytte betaling mellom virksomheter for statlige inntekter.

2 henvendelser var om forenklet oppgjør av arbeidsgiveravgiften for statlige virksomheter etter reglene i rundskriv R-103. De øvrige henvendelsene i denne kategorien gjaldt primært spørsmål om bruk av ulike poster etter regler i rundskriv R-101, inkludert inntektsføring og rapportering av forskjellige inntekter. 1 henvendelse om sammenslåing av virksomheter og rapportering er omtalt under nærmere om enkelte henvendelser.

*Statlige regnskapsstandarder (Bestemmelsene pkt. 3.4.2 og R-114)*

DFØ har i 2014 behandlet 39 henvendelser om de statlige regnskapsstandardene (SRS). Det er stor variasjon i de temaene som tas opp i henvendelsene.

Det har kommet flest spørsmål om utarbeidelse av åpningsbalanse, klassifisering og bokføring av inntekter, SRS 17 Anleggsmidler og SRS 25 Personal- og pensjonskostnader.

Virksomheter som i spesielle tilfeller avviker fra de statlige regnskapsstandardene på enkelte punkter, skal sende en redegjørelse om dette til DFØ via overordnet departement. DFØ har i 2014 mottatt 3 redegjørelser om avvik fra SRS.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har sendt en redegjørelse som vedrører 4 nettobudsjetterte virksomheter (Bioforsk, Veterinærinstituttet, Norsk institutt for skog og landskap og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning). LMD har utarbeidet nærmere retningslinjer for disse instituttene på følgende områder: investeringer, avskrivninger, inntektsføring av bevilgninger, tilpasning i forpliktelsesmodellen, endring i oppstilling av resultatregnskapet og balansen, og forenklinger i kontantstrømoppstillingen.

Arbeids- og sosialdepartementet har sendt en redegjørelse om avvik fra SRS vedrørende Statens pensjonskasse (SPK). Departementet orienterer her om at SPK ikke benytter forpliktelsesmodellen (SRS 10), at bokføring av avskrivninger følger reglene for forvaltningsbedrifter (SRS 17) og at pensjonsforpliktelsen balanseføres i virksomhetsregnskapet (SRS 25).

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har sendt en redegjørelse vedrørende Statens institutt for forbruksforskning (SIFO). I brevet orienteres det om at SIFO ikke benytter hele eller deler av følgende statlige regnskapsstandarder: SRS 2 Kontantstrømoppstilling, SRS 9 Regnskapsføring av transaksjonsbaserte inntekter, SRS 10 Regnskapsføring av inntekter fra bevilgninger, SRS 17 Anleggsmidler og SRS 25 Personal- og pensjonskostnader.

Flere av momentene nevnt ovenfor vurderes i arbeidet med oppdatering av de statlige regnskapsstandardene.

#### *Standard kontoplan for statlige virksomheter (Bestemmelsene pkt. 3.3.3 og R-102)*

DFØ har i 2014 behandlet 93 henvendelser om standard kontoplan for statlige virksomheter. Det er stor variasjon i de temaene som tas opp i henvendelsene. Veiledningsnotatene til standard kontoplan oppdateres i januar 2015 basert på henvendelsene vi har mottatt fra virksomhetene og endringene i standard kontoplan fra 1.1.2015.

I 2014 har det kommet flest spørsmål om kobling mellom artskonto etter standard kontoplan og statskontoer (enten kapittel/post eller konto i kapitalregnskapet ved rapportering til statsregnskapet). Fra 1.1.2014 skal alle beløp som rapporteres til statsregnskapet i S-rapport være rapportert på statskonto kapittel/post eller statskontonummer i kapitalregnskapet (mest vanlige er konsernkonto og mellomværende med statskassen) og på artskonto. DFØ har i løpet av 2014 gjennomgått virksomhetenes rapportering til statsregnskapet og kobling mellom artskonto og statskonto på et overordnet nivå. Feilene som gikk igjen var at virksomheter rapporterte artskontoer som ikke skal rapporteres til statsregnskapet på statskonto for mellomværende med statskassen, for eksempel konto for kundefordringer og leverandørgjeld. Med bakgrunn i dette har DFØ kontaktet flere virksomheter direkte for å rette disse feilene. Dette arbeidet fortsetter i 2015.

Noen av henvendelsene gjelder også spesielle ordninger i staten som kun er aktuelle for en eller et fåtall virksomheter. Dette gjelder blant annet bruk av standard kontoplan for transaksjoner knyttet til statens pensjonsfond som rapporteres til statsregnskapet av Finansdepartementet.

#### *Virksomhetens økonomisystem, bokføring, dokumentasjon og oppbevaring (kapittel 4)*

DFØ har i 2014 mottatt 24 henvendelser om krav i bestemmelsene kapittel 4. Disse kommenteres nedenfor under kategoriene krav til økonomisystem, krav til bokføring og krav til dokumentasjon og oppbevaring.

##### *Krav til økonomisystem*

4 henvendelser er knyttet til krav til økonomisystem. 2 av disse gjaldt krav til korrekt overføring mellom lønssystem og regnskapssystem og mellom fakturabehandlingssystem og regnskapssystem. Kravet i bestemmelsene punkt 4.3.2 er at når økonomisystemet består av flere moduler, skal systemet sikre korrekt overføring mellom modulene og gjenbruk av registrerte data. Det innebærer at dataoverføringen må være entydig og fullstendig. 1 henvendelse var om regelverket åpner for å etablere reskontrofunksjonalitet utenfor regnskapssystemet. DFØ svarte ved å vise til at det er tillatt, men at slik hjelpesystemer inngår i økonomisystemet når de påvirker eller produserer bokførte opplysninger. Det innebærer at hjelpesystemet skal oppfylle kravene som er stilt til økonomisystemet. I en annen henvendelse ble DFØ spurt om det er tillatt å ha ett lønnsfirma og flere regnskapsfirma i en og samme etat. DFØ svarte at regelverket ikke er til hinder for løsningen, så lenge virksomheten er i stand til å oppfylle de aktuelle kravene i bestemmelser om økonomisystemet.

### *Krav til bokføring*

3 henvendelser gjaldt forståelse av krav til sporbarhet i bestemmelsene pkt. 4.4.4. 1 henvendelse gjaldt bruk av belastningsfullmakter og hvordan virksomheten skulle bokføre og rapportere benyttet fullmakt, med vekt på bruk av standard kontoplan på obligatorisk siffernivå. 1 henvendelse gjaldt om det er krav til å utøve BDM og å attestere for ompostinger. DFØ svarte at det er behov for BDM dersom virksomheten pådrar seg en ny økonomisk forpliktelse. Ny attestasjon skal skje dersom korreksjonen endrer kontrollgrunnlaget som det ble attestert for på opprinnelig dokumentasjon, jf. de ulike kontrollene i bestemmelsene pkt. 2.5.2.2 a) til f).

### *Krav til dokumentasjon og oppbevaring*

14 henvendelser dreide seg om krav til dokumentasjon og oppbevaring. En del av henvendelsene inneholder spørsmål om oppbevaringstid for ulike typer regnskapsmateriale og ulike aspekter ved oppbevaring i elektroniske formater. En del av henvendelsene gjelder også spørsmål om elektronisk oppbevaring, elektronisk tilgjengelighet og sikkerhetskopier. DFØ har bevart disse henvendelsene med henvisning til bestemmelsene punkt 4.4.9 og 4.4.10, samt dokumentasjon på våre nettsider om hva de siste endringene i bestemmelsene innebærer. Enkelte av henvendelsene berører tilstøtende regelverk om oppbevaring, f.eks. krav i skattebetalingsforskriften og arkivloven. DFØ har besvart disse henvendelsene ved å svare for kravene i økonomiregelverket og henvise til at spørsmål om andre regelverk må rettes til aktuell forvalter av regelverket.

### *Lønn, anskaffelser og inntekter (kapittel 5)*

DFØ mottok 21 henvendelser i 2014 om rutiner for behandling av lønn, anskaffelser og inntekter som omfattet følgende tema:

#### *Lønn (5.2)*

1 henvendelse gikk ut på om økonomiregelverket regulerer private trekk i lønn. DFØ svarte at dette ligger utenfor regelverkets virkeområde, men viste til at bestemmelsene pkt. 5.2.4.4 regulerer virksomhetens plikt til å rapportere lønn og oppgavepliktige ytelser i henhold til gjeldende lov- og avtaleregleverk.

2 henvendelser var relatert til A-ordningen som gjelder fra 1.1.2015 og krav til avstemming i forbindelse med endring i rapporteringen til Skatteetaten i forbindelse med lønnsdata. I svarene ble disse henvendelsene besvart med henvisninger til bestemmelsene rutiner for lønn i kapittel 5 og krav til avstemming i bestemmelsene kapittel 4 og 5.

#### *Anskaffelser (5.3)*

1 henvendelse gjaldt krav transaksjonskontroller og rutiner for anskaffelser ved etablering av elektroniske anskaffelsessystemer (plankjøp). Vi har besvart lignende henvendelser tidligere år, og det er ulike spørsmål til utøvelse og dokumentasjon av BDM, og attestasjon ved bestilling og fakturabehandling som er sentrale i slike henvendelser.

2 henvendelser inneholdt spørsmål om kravet til å registrere eiendeler i bestemmelsene pkt. 5.3.7 og om normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten.

3 henvendelser inneholdt spørsmål om behandling av fakturaer, herunder et spørsmål fra Direktoratet for forvaltning og IKT om DFØs vurderinger av ulike aspekter ved kravet til å kunne motta inngående fakturaer på elektronisk format i bestemmelsene pkt. 5.3.5.1.

#### *Inntekter (5.4)*

12 henvendelser om inntekter og omtaler nedenfor et utvalg av disse.

1 henvendelse med spørsmål om kasseløsninger og kontante innbetalinger. DFØ svarte at Hovedregelen for inntekter er at det for innbetalinger må benyttes enten reskontroløsning, jf. bestemmelsene pkt. 5.4.2, eller kasseapparat/terminal eller tilsvarende system, jf. bestemmelsene pkt.5.4.6. Kontantsalg omfatter også kontant betaling av avgifter og gebyrer. Ved kontantsalg skal både kortbetalinger og kontante betalinger registreres på kasseapparat, terminal eller tilsvarende system. Betaler skal også gis kvittering som inneholder en beskrivelse av tjenesten som er mottatt. Bestemmelsene pkt. 5.4.6 åpner for å bruke forhåndsnummererte bilag dersom virksomheten mottar betalinger sporadisk. En kvitteringsblokk med gjennomslag er tilstrekkelig til å oppfylle kravene til forhåndsnummererte bilag og kvittering til kunden.

1 henvendelse gikk ut på om det er krav til å utstede faktura eller om egendeclarering kan benyttes ved levering av en tjeneste. DFØ redegjorde for kravene i bestemmelsene pkt. 5.4.2, til behandling av krav der betaling skal skje i etterhånd. Egendeclarasjon kan benyttes, men det skal benyttes reskontro for oppfølging av krav jf. pkt. 5.4.2.4. DFØ pekte også på at mange av betalerne vil forvente en faktura og at egendeclarasjon derfor bør klareres med aktuelle brukere i forkant. Alle virksomheter skal ha et regnskapssystem med reskontro (jf. krav i bestemmelsene pkt. 4.3.1), men det tillates likevel å benytte reskontrofunksjonalitet i et hjelpesystem utenfor regnskapssystemet. Ved bruk av hjelpesystemer gjelder de samme kravene som til økonomisystemet for øvrig, jf. bestemmelsene pkt. 4.3. På Ord og begreper på DFØs nettsider er det gitt mer veiledning om ulike varianter av et kravregister.

I 2 øvrige henvendelser om faktura var spørsmålene om statlige virksomheter kan sende e-faktura til sine kunder og om det er gitt retningslinjer for kredittid når faktura utstedes fra statlige virksomheter. DFØ svarte at bestemmelsene ikke er til hinder for utstedelse av e-faktura. Vi viste også til at rammeavtalene skal benyttes dersom virksomheten skal benytte tjenesten e-faktura via banker. På spørsmålet om kredittid svarte DFØ at vi ikke kjenner til generelle retningslinjer for kredittid verken i økonomiregelverket eller i andre regelverk for statlige virksomheter. Det er derfor i utgangspunktet opp til vedkommende virksomhet, i kontakt med overordnet departement, å vurdere hvilke betalingsfrister som bør settes.

1 henvendelse ønsket virksomheten avklaring på om statlige virksomheter kan inngå avtaler om avbetaling for statlige tjenester. DFØ viste til bestemmelsene pkt. 5.4.2.1, om at kravgrunnlag for inntekter kan fastsettes på ulike måter. Det må derfor gjøres en konkret vurdering om det kan avtales avbetalingsordninger for tjenesten. Det bør da tas utgangspunkt i om det er andre krav eksempelvis i lov, vedtak eller instruks fra departementet som regulerer adgangen til å inngå slike avtaler.

3 henvendelser var om oppfølging av krav. Justisdepartementet ønsket bistand til vurdering av nye rutiner for årlige vurderinger av sannsynlige og konstaterte tap, på sideutgifter domstoler har forskuttert i sivile saker i påvente av en rettskraftig dom. DFØ svarte at tilbakebetaling som oppstår pga. forskutterte utgifter faller utenfor bestemmelsene punkt 5.4, som gjelder inntekter til staten. Vi anbefalte likevel departementet å ta i bruk rutinene i bestemmelsene punkt 5.4, også for krav om tilbakebetaling.

1 henvendelse inneholdt spørsmål om hva som faller inn under begrepet verdipapir. Etter DFØs vurdering faller neppe garantidokumenter, forsikringspoliser o.l. innenfor verdipapirbegrepet slik det er brukt i bestemmelsene pkt.5.4.8. DFØ rådet likevel virksomheten til å vurdere behovet for å fastsette rutiner for mottak og oppbevaring av garantidokumenter.

### *Tilskudd og stønader (kapittel 6 og 7)*

DFØ behandlet 16 henvendelser om bestemmelsene kapittel 6 og 7 i 2014. 1 av disse dreide seg om stønader, som normalt også er regulert i en eller annen form for særlovgeving med bestemt formål. Vi omtaler nedenfor et utvalg av de 16 henvendelsene.

4 henvendelser gikk ut på å gi råd til henholdsvis utforming av en veileder for en tilskuddsordning, å uttale oss i en høring om regelverk for en tilskuddsordning, å forklare sammenhengen mellom bestemmelsene i økonomiregelverket og regelverket for en ordning og vurdering av om en ordning faller inn under reglene for tilskudd.

I 1 henvendelse stilte virksomheten spørsmål om statens standardavtaler for konsulentkjøp kan benyttes ved utforming av oppdragsbrev ved delegering av forvaltning av en tilskuddsordning. Begrepet oppdragsbrev benyttes i regelverket om forvaltningsoppgaver som en enhet utenfor statsforvaltningen ivaretar etter avtale med et departement. DFØ svarte at økonomiregelverket ikke regulerer innholdet i oppdragsbrev. Vi pekte på at statens standardavtaler trolig kan benyttes, men disse må suppleres med viktige elementer som blant annet en henvisning til regelverket for tilskuddsordningen eller en beskrivelse av hovedelementene i ordningen og krav til rapportering. Det vil være hensiktsmessig å operere med både en avtale mellom partene om forvaltningsoppdraget og et årlig oppdragsbrev på bakgrunn av Stortingets årlige bevilgningsvedtak. Oppdragsbrevet må ta høyde for de ulike forutsetningene som ligger i de årlige budsjettvedtakene.

4 henvendelser inneholdt spørsmål om rapportering og klager. 1 henvendelse gjaldt bruk av revisor, 1 henvendelse gjaldt rapporteringskrav for tilskudd til fylkeskommuner, 1 henvendelse gjaldt håndtering av en klagesak og 1 henvendelse gjaldt i hvilken utstrekning forvalter kan kreve rapportering som ikke er angitt tilskuddsbrevet.

4 henvendelser gjaldt spørsmål som berører bestemmelsene kapittel 6 om tilskudd og budsjettprosessen og bevilgningsreglementet. 1 henvendelse gjaldt muligheten for å vedta tildeling av tilskudd i år som gjelder neste års bevilgning. DFØ anbefalte ikke en slik praksis, med henvisning til at virksomhetenes disponering av budsjettmidler skal skje på grunnlag av tildelingsbrev fra overordnet departement, og endelig tildelingsbrev vil først kunne foreligge etter at Stortinget har vedtatt statsbudsjettet for kommende år. Hvis tilsagn likevel gis før dette tidspunkt, må det tas forbehold om Stortingets budsjettvedtak. 2 henvendelser gjaldt bestemmelsene punkt 6.3.5 om utbetaling til tilskuddsmottakere. DFØ har vist til at hovedregelen er at tilskudd skal utbetales til mottakere etter hvert som de har behov for å dekke de aktuelle utgiftene, og besvart ulike spørsmål i tilknytning denne bestemmelsen og bevilgningsreglementets hovedprinsipper. 1 henvendelse gjaldt om mottakere kan kreve renter dersom tilskuddet utbetales for sent. DFØ svarte at tilskudd normalt ikke er rettighetsbaserte, men basert på søknader og tildelingskriterier og bevilgninger fra Stortinget. Bestemmelser i økonomiregelverket gir ikke grunnlag for å kreve renter, men i regelverk for tilskuddsordningen eller i tilsagnsbrev kan det være gitt rett til å motta utbetaling på visse tidspunkter. I så fall bør forvalteren vurdere hva som bør være konsekvensen av å utbetale beløpet senere enn avtalt.

1 henvendelse gjaldt delegering av forvaltningsmyndighet for stønader, regulert i bestemmelsene pkt. 7.2. I det konkrete tilfellet var spørsmålet knyttet til både delegering av myndighet til en underliggende virksomhet og til private selskaper mv. DFØ viste til at delegering til private må være vurdert som forsvarlig og at departementet skal føre kontroll med at forvaltningen utføres på en forsvarlig måte. Bestemmelsene pkt. 7.2.2.4 må forstås slik at "lista" for å overlate forvaltningsansvar for stønadsordninger til private selskaper, bør ligge relativt høyt. DFØ viste også



til at vedtak om å overlater forvaltningsansvaret til private selskaper må godkjennes av Finansdepartementet og omtales i bevilgningsforslaget fra departementet.

#### *Annet*

DFØ behandlet 9 henvendelser som kan relateres til økonomiregelverket, men som i hovedsak gjelder et annet regelverk. For 2 henvendelser om merverdiavgiftsloven og skattebetalingsforskriften henviste DFØ videre til Skattedirektoratet. 1 henvendelse fra Arkivverket gjaldt flere spørsmål om forholdet mellom bestemmelsene i økonomiregelverket og arkivloven, i forbindelse med gjennomgang av ny forskrift.

De 6 øvrige henvendelsene gjaldt ulike fullmakter i rundskriv R-110 og spørsmål som er knyttet til bevilgningsreglementet og budsjettprosessen, jf. også bestemmelsene punkt 3.2. For eksempel spørsmål om leasing og avtaler over flere budsjetterminer, spørsmål om nettobudsjettering og spørsmål forsikring av statens risiko og framgangsmåte ved forslag om tilleggsbevilgning som følge av inntruffet skade. En av henvendelsene etterlyste en veileder til hvordan omstillingskostnader skal behandles i staten. DFØ svarte ved å henvise til budsjettprosessen, men viste også til vår egen veileder til omstilling av statlige virksomheter og Kommunal- og moderniseringsdepartementets nettsider for omstillinger i staten og personalspørsmål.

### **3.4 Nærmere om enkelte henvendelser**

Enkelte henvendelser i 2014 har medført behov for å presisere hvordan regelverket skal forstås, i form av fortolkning av enkelte begreper og bestemmelser. Nedenfor omtales disse sakene nærmere.

#### Autorisering av betalingsoppdrag for mindre virksomheter

I henvendelse ba et departement om avklaring på om en tjenesteyter kunne utføre autorisering av betalingsoppdrag på vegne av virksomheten, og i den forbindelse om departementet faller inn under kravet til små virksomheter. DFØ svarte at departementet skal utføre autorisasjon selv, jf. krav i bestemmelsene pkt. 3.8.3.3 og 4.5.1. Bestemmelsene gir likevel departementer adgang til å godkjenne at andre statlige virksomheter, eller en statlig tjenesteyter, utfører autorisasjon av betalingsoppdrag på vegne av små virksomheter. Bakgrunnen for unntaket er at små virksomheter kan ha utfordringer med å få etablert en tilfredsstillende internkontroll med en god arbeidsdeling. På spørsmål svarte DFØ at det aktuelle departementet etter vår vurdering ikke faller inn under begrepet små virksomheter.

DFØ har ulike uttalelser lagt vekt på at det ikke er gitt noen konkrete avgrensninger av «små virksomheter» i regelverket, men at denne bestemmelsen er ment å tilrettelegge for en bedre arbeidsdeling når det er vanskelig å organisere en fornuftig autorisasjonsordning i små virksomheter. I 2006 uttalte SSØ til et mindre departement at de etter unntaksbestemmelsen kunne vurdere og eventuelt godkjenne at en tjenesteyter skulle autorisere for dem. Uttalelsen har antagelig blitt tolket slik at alle departementer kan overlate autorisering til en tjenesteyter. DFØ har forstått det slik at flere departementer har innrettet seg etter dette. Den etablerte praksisen ligger etter vår vurdering utenfor rammene av det regelverket var ment å åpne for. Vi har formidlet vår svar til tjenesteyteren, slik at de kan ta opp med de aktuelle departementene om disse bør gjøre en ny vurdering.

#### Myndighet til å disponere budsjettmidler (BDM) – å godkjenne utgifter

Ved 1 henvendelse svarte DFØ at BDM ikke kan delegeres uten at det følger med en budsjetttramme til den tilsatte, noe vi har fått spørsmål om i tidligere år. DFØ har fortolket regelverket slik at det må følge med en budsjetttramme ved delegering av fullmakten. Vi forklarer i slike tilfeller forskjellen mellom å godkjenne eller utøve BDM og det å effektivere en bestilling på vegne av en

annen tilsatt med BDM. Vårt inntrykk er at flere virksomheter ønsker at arbeidet med å godkjenne i systemet skal utføres av tilsatte på lavere nivåer, men at virksomheten likevel ønsker at fullmaktene til å disponere budsjettet legges til tilsatte på et høyere nivå i organisasjonen. DFØ tror det vil komme flere henvendelser av denne typen framover, blant annet drevet fram av spørsmål i forbindelse med design av nye systemløsninger for innkjøp av varer og tjenester. Forventninger om rask «saksflyt» i elektroniske systemer, bidrar til at DFØ i økende grad opplever at kravene til BDM og attestasjon utfordres av brukerne.

#### Dokumentasjon av regnskapsprinsipper

I henvendelse ønsket virksomheten svar på hvordan kravet til å dokumentere virksomhetens regnskapsprinsipper skulle forstås, fordi departementet og Riksrevisjonen hadde ulike oppfatninger. DFØ vektla i vårt svar at de valgte regnskapsprinsippene skal dokumenteres og være konsistente over tid. Normalt vil prinsippnoter for virksomhetenes årsregnskap være dokumentasjonen på valgte prinsipper. DFØ vektla at det ved utarbeidelse av periodisert virksomhetsregnskap ikke er stilt krav om valg av bestemte «finansielle» rammeverk fastsatt av eksterne parter, men at bruk av statlige regnskapsstandarder (SRS) er anbefalt. Dersom det i prinsippnoter henvises til at de fører et periodisert regnskap, må virksomheten også opplyse om hvilke prinsipper de benytter. Det vil for eksempel ikke være tilstrekkelig å oppgi at «regnskapsloven følges så langt det passer». Vi henviste også til høringen om SRS, og at Finansdepartementet tar sikte på at virksomheter velger å føre periodisert regnskap skal benytte SRS fra og med 2016. I Dokument 1 for 2013 har Riksrevisjonen overfor Stortinget tatt opp flere utfordringer knyttet til valg av finansielt rammeverk, jf. omtale i denne rapportens punkt 4.9.

#### Avklaringer om periodiserte virksomhetsregnskap

I henvendelse ønsket virksomheten avklaring på om «kontantregnskapet» eller virksomhetsregnskapet skulle regnes som det offisielle regnskapet. DFØ svarte at begrepet offisielt regnskap ikke benyttes, men at økonomiregelverket benytter begrepet pliktig regnskapsrapportering og at årsregnskapet inngår i dette begrepet. Årsregnskapet for virksomheter som velger å føre periodisert regnskap skal dermed omfatte både to oppstillinger av rapporterte beløp etter kontantprinsippet og oppstilling av et periodisert virksomhetsregnskap. En annen virksomhet spurte om SRS er obligatorisk for virksomheter som periodiserer. Bakgrunnen for henvendelsen var at departementet hadde stilt krav om at virksomheten skulle gå over til SRS, blant annet på grunn av at Riksrevisjonen ba om en avklaring av virksomhetens valgte regnskapsprinsipper.

#### Regnskapsavslutning ved sammenslåing ved flere virksomheter

DFØ mottok en henvendelse om hva som er korrekt framgangsmåte ved avslutning av regnskap for flere virksomheter som skal sammenslås i løpet av året. DFØ har lagt til grunn ledelsen i den nye sammenslåtte virksomheten etter bestemmelsene pkt. 2.2 er ansvarlig for en samlet resultat- og regnskapsrapportering for hele kalenderåret. Det betyr at rapporteringen for de sammenslåtte virksomhetene, skal skje samlet i én årsrapport med årsregnskap for den nye sammenslåtte virksomheten. For å gi et dekkende bilde av årsrapport og årsregnskap bør sammenslåingen kommenteres og de vurderingene som er gjort ved etablering av åpningsbalanse for den nye virksomheten. DFØ pekte videre på at det er god praksis at ledelsen i virksomhetene som skal sammenslås, sørger for å utarbeide en delårsrapport med delårsregnskap ved avslutningen av virksomheten i løpet av året. Vi fremholdt videre at alle balanseposter skal avstemmes og at åpne poster bør avsluttes og overføres, slik at den inngående balansen for den nye virksomheten blir korrekt.

### **3.5 Saksbehandlingstid**

Saksbehandlingstiden for de 23 behandlede unntakssøknadene var i 2014 i gjennomsnitt 35 dager og med en medianverdi på 21 dager. Dette er noe kortere enn saksbehandlingstiden for 2013, da gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 42 dager, med en medianverdi på 15 dager.

For de til sammen 299 henvendelsene i 2014, var saksbehandlingstiden i gjennomsnitt 21 dager og medianverdien var 13 dager. Om lag 65 pst. av henvendelsene ble besvart innen tre uker, mot 56 pst. i 2013.

## 4 Andre tiltak og erfaringer

DFØs regelverksforvaltning omfatter, i tillegg til å behandle unntakssøknader og henvendelser om økonomiregelverket, kompetansetilbud og veiledning overfor departementer og statlige virksomheter. Nedenfor gis en omtale av erfaringene fra utvikling av nye bestemmelser og andre tiltak eller erfaringer fra 2014 som har betydning for å vurdere økonomiregelverket og etterlevelsen av det.

### 4.1 Nytt rundskriv og veileder om samfunnsøkonomisk analyse

I forbindelse med at DFØ fikk i oppdrag å utarbeide en sektorovergripende veileder som ble publisert i 2014, bistod DFØ med å utarbeide Finansdepartementets rundskriv R-109 «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.» Samfunnsøkonomiske analyser reguleres først og fremst gjennom Utredningsinstruksen. Gjennomgang foretatt av Difi og Riksrevisjonen viser at instruksens krav om å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser i liten grad blir fulgt opp, og at dette medfører mangelfull kvalitet av beslutningsgrunnlag for valg av offentlige tiltak. Regjeringen har satt i gang et arbeid med å revidere instruksen for å forbedre beslutningsgrunnlaget i forvaltningen og utrede tiltak som sørger for bedre etterlevelse av kravene til utarbeidelse av beslutningsgrunnlag. Det er en arbeidsgruppe ledet av KMD med deltakelse fra FIN, NFD, UD, DIFI og DFØ som skal revidere instruksen og vurdere mekanismer for etterlevelse. Videre skal DIFI i samarbeid med DFØ utarbeide veiledningstekst til instruksen. Arbeidet med instruks og veileder vil foregå parallelt og avsluttes i løpet av første halvår 2015. Vi forventer at en revidert utredningsinstruks, i kombinasjon med det nye rundskrivet og ny veileder i samfunnsøkonomiske analyser, vil føre til flere og bedre samfunnsøkonomiske analyser.

### 4.2 Ny veileder i gevinstrealisering

Gevinstrealisering er å planlegge og organisere med tanke på å hente ut gevinster av et prosjekt eller tiltak. DFØ lanserte en ny veileder i gevinstrealisering i oktober 2014. Denne veilederen må sees i sammenheng med at alle virksomheter stilles overfor krav til planlegging, gjennomføring og oppfølging i reglement for økonomistyring i staten § 9. Formålet med veilederen er å bidra til god planlegging og vellykkede gevinstrealiseringsprosesser i offentlige tiltak. Målgruppen er ledere og medarbeidere i både linjeorganisasjoner og i prosjekter.

Veilederen er ment som et praktisk hjelpemiddel, og DFØ har lagt vekt på enkle metoder og verktøy. Den er samkjørt med Prosjektveiviseren (Difis anbefalte modell for gjennomføring av digitaliseringsprosjekter i det offentlige) for å gjøre det enklere å bruke disse to verktøyene parallelt. DFØ forventer at samarbeidet med Difi på dette området vil øke oppmerksomheten om og bruken av metoder for gevinstrealisering i offentlige prosjekter. Den nye veilederen er et viktig tiltak i denne sammenhengen.

### 4.3 Bruk av internrevisjon i staten

DFØ har, i tråd med oppdrag i tildelingsbrevet for 2014, deltatt sammen med Finansdepartementet i arbeidsgruppen som utredet bruk av internrevisjon i staten. I arbeidsgruppens rapport av juni 2014 er det fremmet forslag bl.a. til felles rammer for bruk av internrevisjon i staten og at virksomheter over en viss størrelse skal vurdere om de bør bruke internrevisjon. Med utgangspunkt i rapporten og innkomne høringsuttalelser til Finansdepartementet, utarbeider DFØ forslag til konkrete endringer i økonomiregelverket for staten (i bestemmelser om økonomistyring i staten og/eller i rundskriv). Frist for DFØs forslag er iht. tildelingsbrevet for 2015, 1. april.

DFØ startet i 2014 arbeidet med å vurdere behovet for oppdatert veiledningsmaterieell for virksomheter som vurderer å etablere en internrevisjonsfunksjon, slik det er foreslått i arbeidsgruppens rapport. Dette materiellet vil ta utgangspunkt i eventuelle nye krav i økonomiregelverket til internrevisjon. Det tas sikte på at det nytt veiledningsmaterieell skal foreligge når nye krav eventuelt trer i kraft i 2015.

#### **4.4 Erfaringer fra forvaltning av evalueringsportalen**

Evalueringsportalen har vært i drift siden opprettelsen i 2011 og ved utgangen av 2014 var det 2211 registrerte evalueringsrapporter. DFØ vurderer at portalen nå er godt etablert som en informasjonskilde som benyttes av brukere både i og utenfor statsforvaltningen.

Ved siste revisjon av bestemmelser om økonomistyring i staten ble det tatt inn henvisninger til pliktavleveringsloven, under punkter med krav til evalueringer. Elektronisk registrering av evalueringer i Evalueringsportalen har gjort det enklere å etterleve innsendingsplikten. Hjemmelen i pliktavleveringsloven og samarbeidet mellom DFØ og Nasjonalbiblioteket har vært avgjørende for å få samlet og tilgjengeliggjort evalueringsrapportene på portalen. Portalen har trolig også hatt en positiv effekt på bevisstheten i statlige virksomheter om kravene i økonomiregelverket til å gjennomføre evalueringer.

#### **4.5 Kompetansetiltak årsrapport med årsregnskap**

DFØ har erfart at veiledningen på våre nettsider ble tatt godt i mot av brukerne. I 2014 har vi lansert et gjennomgangseksempel på en fiktiv virksomhet sin årsrapport. Vi har levert flere miniseminarer for departementer og virksomheter og hatt et rådgivingsløp mot flere virksomheter, der oppfølging av de nye kravene har vært tema. I løpet av høsten 2014 har vi utviklet og gjennomført nye kurs om årsrapport og om regnskap, der årsregnskap var et viktig tema. Både rådgivningen og kursene har fått gode tilbakemeldinger. Årsrapport og årsregnskap har også vært tema i blant annet seminar for departementene om mål- og resultatstyring (MRS) og etatsstyring og i nettverk for virksomhetsstyring.

DFØ har tidligere oversendt departementet en egen rapport om kartlegging av årsrapporter for 2012, som skal benyttes som grunnlag i en framtidig evaluering av de nye kravene. Foruten kartleggingen har DFØ gjort stikkprøver av om de nye kravene til årsrapport er innarbeidet i tildelingsbrevene for 2014. Vi har også gjort stikkprøver av om det er spor av ny struktur i årsrapporter for 2012, som ble utarbeidet før kravene hadde trådt i kraft.

Vårt inntrykk er at de nye kravene nå er godt kjent, men at det er stor variasjon i hvor store ressurser som blir lagt ned tilpasning og forbedring av årsrapportene. Vi forventer at alle virksomheter kommer til å utarbeide årsrapportene etter ny felles struktur. Å legge om rapporteringen fra aktivitets- og tiltaksrapportering til flere vurderinger av oppnådde bruker- og samfunns effekter vil trolig ta lengre tid. Vi antar at avleggelsen av årsregnskap etter nye krav vil skje uten store problemer for de fleste virksomheter, men at det kan forekomme enkelte avvik fra kravene i presentasjonene av oppstillingsplaner og noter det første året de tas i bruk. DFØ mener det er viktig å evaluere effektene av de nye kravene til årsrapporter og årsregnskap. Vi viser til vår anbefaling om gjøre en evaluering i løpet av høsten 2016, som ble oversendt i rapporten til departementet om kartlegging av årsrapporter for 2012.

#### **4.6 Oppdatering av de statlige regnskapsstandardene (SRS)**

DFØ har fått i oppgave av Finansdepartementet å utarbeide et forslag til oppdatering av de 11 anbefalte statlige regnskapsstandardene (SRS), jf. Supplerende tildelingsbrev for 2014 til DFØ. Arbeidet er delt i to hovedleveranser. Første leveranse omfatter de standardene som DFØ mener

---

inneholder de mest prinsipielle problemstillingene. Andre leveranse omfatter oppdatering av de øvrige standardene der endringene i hovedsak vil bestå av språklige og strukturelle forbedringer.

I arbeidet med oppdatering av standardene er det opprettet en referansegruppe som bidrar i arbeidet med å sikre brukervennlighet og kvalitet i de oppdaterte standardene. Referansegruppen består av åtte bruttobudsjetterte virksomheter, fire nettobudsjetterte virksomheter, to forvaltningsbedrifter og tre departementer. DFØ utarbeider utkast til oppdaterte standarder som diskuteres med referansegruppen.

DFØ har sendt Finansdepartementet forslag til oppdatering av de standardene som etter vår vurdering inneholder de mest prinsipielle problemstillingene:

- SRS 1 Oppstillingsplaner for resultatregnskap og balanse
- SRS 2 Kontantstrømoppstilling
- SRS 9 Transaksjonsbaserte inntekter
- SRS 10 Inntekt fra bevilgninger

I desember 2014 sendte Finansdepartementet disse 4 standardene på høring med høringsfrist 15. mars 2015. Høringen omfatter også en vurdering av konsekvensene av å gjøre SRS obligatorisk for virksomheter som har valgt å føre regnskapet etter andre prinsipper enn kontantprinsippet. DFØ skal i 2015 bistå Finansdepartementet i vurderingen av høringssvarene.

DFØ skal i 2015 utarbeide forslag til oppdatering av de øvrige statlige regnskapsstandardene, og forslag til endringer i regelverk og rundskriv som vil være nødvendig.

#### **4.7 Veiledningsnotat om nettoføringsordning for merverdiavgift**

DFØ har utarbeidet et veiledningsnotat om nettoføringsordningen for budsjettering og regnskapsføring av merverdiavgift i statsforvaltningen, på grunnlag av rundskriv R-116 av 19.9.2014. Notatet ble lagt ut på DFØs nettsider ultimo oktober og har blitt supplert med ny informasjon i flere runder, bl.a. på grunnlag av spørsmål som har kommet fra virksomhetene (jf. omtale i pkt. 3.2 om svar på henvendelser). Veiledningsnotatet inneholder omtale av den regnskapsmessige håndteringen i ordningen og av hvilke virksomheter som er omfattet av ordningen. I tillegg gir notatet en del informasjon om hvilke utgifter som omfattes og ikke omfattes av ordningen. Kravene i nettoføringsordningen skiller seg fra øvrig regulering i økonomiregelverket med tilhørende rundskriv ved at begrensninger etter et annet regelverk gjelder tilsvarende, jf. henvisning i pkt. 4.2.3 i rundskrivet til merverdiavgiftsloven §§ 8-3 og 8.4. Dette innebærer bl.a. at DFØ ikke har fullmakt til å fortolke denne delen av rundskrivet. Det er i rundskrivet og veiledningsnotatet i stedet henvist til mer informasjon i Merverdiavgiftshåndboken fra Skattedirektoratet. DFØ har også lagt ut svar på en del ofte stilte spørsmål om nettoføringsordningen på våre nettsider.

#### **4.8 Innrapportert informasjon om bruk av regnskapsprinsipp og kontoplan**

I forbindelse med årsavslutningen 2013 innhentet DFØ informasjon fra departementene om hvilke regnskapsprinsipper og kontoplaner underliggende virksomheter anvendte for utarbeidelse av virksomhetsregnskapet og bokføring i kontospesifikasjonen.

Tabellen 6 inneholder en oversikt over kategorier og innrapportering av hvilke regnskapsprinsipp som ble brukt ved utarbeidelsen av virksomhetsregnskapet for departementer og underliggende virksomheter for regnskapsårene 2010 til 2013.

Regnskapsprinsipp ved utarbeidelse av virksomhetsregnskapet	Antall virksomheter <sup>3</sup>			
	2013	2012	2011	2010
Kontantprinsippet slik det fremgår av Økonomiregelverket	156	156	211	228
Periodiseringsprinsippet slik det fremgår av de anbefalte statlige regnskapsstandardene (SRS)	63	59	62	57
Annet	12	12	9	12
Sum	231	227	282	297

Tabell 6 Regnskapsprinsipp ved utarbeidelse av virksomhetsregnskapet

Det fremgår av tabellen at de fleste statlige virksomheter ved utarbeidelse av virksomhetsregnskapet bruker kontantprinsippet, slik det fremgår av økonomiregelverket. Fra 2012 til 2013 har det vært en liten økning i antall virksomheter som benytter SRS. De 12 virksomhetene som rapporterer "Annet" benytter også et periodiseringsprinsipp, men uten at de følger noe rammeverk fullt ut. Noen av disse virksomhetene benytter enkelte statlige regnskapsstandarder, men ikke alle. Andre oppgir at de benytter "regnskapsloven så langt det passer".

Tabellen nedenfor viser en oversikt over kategorier og innrapportering av hvilke kontoplaner som ble brukt ved bokføring av virksomhetsregnskapet for departementene og underliggende virksomheter for regnskapsårene 2013, 2012 og 2011.

Tabell 7 viser en oversikt over kategorier og innrapportering av hvilke kontoplaner som ble brukt ved bokføring av virksomhetsregnskapet for departementene og underliggende virksomheter for regnskapsåret 2013.

Anvendt kontoplan for bokføring i virksomhetsregnskapet	Antall virksomheter <sup>4</sup>		
	2013	2012	2011
Statens kontoplan (rundskriv R-101)	67	122	202
Standard kontoplan for statlige virksomheter (rundskriv R-102)	151	49	17
Norsk standard kontoplan (NS 4201)	11	11	13
Annet	2	45	50
Sum	231	227	282

Tabell 7 Anvendt kontoplan for bokføring i virksomhetsregnskapet

Standard kontoplan for statlige virksomheter ble fra 1.1.2014 obligatorisk for statlige virksomheter å benytte ved bokføring i virksomhetens kontospesifikasjon. Dette forklarer den store økningen i antall virksomheter som benytter denne kontoplanen fra 2012 til 2013. For 2014 hadde 8 virksomheter og fond unntak fra standard kontoplan. For 2015 har fortsatt 3 virksomheter unntak fra standard kontoplan, jf. omtale i kapittel 3 om DFØs behandling av unntakssøknader.

<sup>3</sup> "Virksomheter" gjenspeiler her alle enheter som rapporterer til statsregnskapet, dvs. både virksomheter, driftsenheter og fond. Fra 2011 til 2012 er det i tabellen en reduksjon av virksomheter. Årsaken er at det for 2012 kun er oppgitt virksomheter, og ikke underliggende driftsenheter og fond som inngår i en virksomhet. Se omtale i DFØs rapport 3/2012, punkt 4.3 om begrepet virksomhet.

<sup>4</sup> Se note 3

## **4.9 Erfaringer fra Dokument 1 for budsjettåret 2013**

I 2014 har DFØ ikke laget en egen rapport om Riksrevisjonens merknader til økonomistyringen i Dokument 1. Vi viser til avklaringer om dette i brev fra Finansdepartementet av 31.10.2014, og gjengir nedenfor noen av våre inntrykk fra Dokument 1 for budsjettåret 2013 som kan relateres til krav i økonomiregelverket.

Fra et stabilt nivå på rundt 20 vesentlige merknader til underliggende virksomheter per år i 2010 og tidligere, har antall vesentlige merknader økt de siste årene, til 33 i 2012 og 35 i 2013. Det kan tenkes at økningen har sammenheng med at Riksrevisjonen tok i bruk nye retningslinjer for revisjonen fra og med 2012. Av de 35 virksomheter som fikk vesentlige merknader for 2013, fikk 22 merknader til budsjettgjennomføringen og 13 fikk merknader til regnskapet. Det er en svak nedgang i merknader til regnskapene og Riksrevisjonen skriver at «årsregnskapene for underliggende virksomheter holder i all hovedsak god kvalitet». Virksomhetene virker ut fra dette å ha et bra utgangspunkt før overgangen til nye krav til årsregnskap, jf. våre forventninger om at de fleste virksomhetene vil klare overgangen til nye oppstillinger uten store problemer.

Riksrevisjonen skriver at revisjonen for 2013 viser gjennomgående god forvaltning og bedringer på noen områder, deriblant risikostyring og forvaltning av tilskudd. Dette er sentrale områder i bestemmelsene om økonomistyring kap. 2 og kap. 6.

### Bestemmelsene kap. 3 om regnskapsprinsipper (finansielt rammeverk)

Riksrevisjonen skriver at det er utfordringer knyttet til valg av finansielt rammeverk (regnskapsprinsipper mv). De uttaler følgende (s.18): «Årets revisjon har vist at enkelte departementer har lagt til rette for at underliggende virksomheter kan avvike fra enkelte av standardene eller gjøre tilpasninger til dem. En slik praksis er uheldig fordi den hindrer sammenligning av virksomhetene. Praksisen vanskeliggjør også revisjon, fordi det ikke foreligger et akseptabelt finansielt rammeverk som grunnlag for revisjon. For 2013 har dette ført til at Riksrevisjonen har avgitt flere revisjonsberetninger der dette forholdet er omtalt i en presisering. Riksrevisjonen vil følge opp saken overfor Finansdepartementet. »

Et eksempel er Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet der revisjonen skriver (s.47): «Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har ivaretatt styringsansvaret og avklart det finansielle rammeverket for Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS), og at det ikke har fastsatt et tilstrekkelig finansielt rammeverk for Sametinget.»

Som det framgår av omtalen i denne rapportens punkt 4.8, benyttet i 2013 156 virksomheter kontantprinsippet, 63 virksomheter periodiseringsprinsippet og 12 virksomheter følger andre prinsipper. DFØ viser til at virksomhetene kan velge andre prinsipper enn kontantprinsippet.

### Bestemmelsene kap. 1 og 2 om styring og kontroll

Riksrevisjonen skriver (s. 20) at «Flere av merknadene i årets Dokument 1 gjelder svakheter ved eksisterende systemer for styring og kontroll. Enkelte saker tyder på at det kan være krevende å styre gjennom mange ledd. Riksrevisjonen har for eksempel vesentlige merknader til forvaltningen og kontrollen av produksjonstilskudd på landbruksområdet. (...) Når kontrollen ikke er effektiv, avdekkes ikke feil i saksbehandlingen og utbetalingen av tilskudd.»

Svakheterne det vises til gjelder både departementenes styring av virksomhetene gjennom etatsstyringsprosesser, og virksomhetenes interne styring jf. bestemmelsene kap. 1 og 2. Et eksempel er Helse- og omsorgsdepartementet og Nasjonalt Helseregisterprosjekt der Riksrevisjonen skriver (s. 59): «Riksrevisjonen er spørrende til om departementet gjennom sin prosjektstyring,



eierstyring og etatsstyring i tilstrekkelig grad har foretatt de nødvendige prioriteringer og avklaringer slik at kvaliteten i de nasjonale registrene blir som forutsatt i Prop. 1 S (2012–2013).»

#### Bestemmelsene kap. 2 om mål- og resultatstyring

I bestemmelsene punkt 2.3 Styringsprosessen er det krav til hva virksomhetsleder skal gjøre for å sikre god intern styring. Riksrevisjonen påpeker eksempelvis mangler på dette området for fylkesmannsembetene som er underlagt FAD (s. 47): «Riksrevisjonen er kritisk til at årsrapporteringen fra fylkesmannsembetene i liten grad legger vekt på måloppnåelse og oppnådde resultater.» Riksrevisjonen finner også svakheter i Kunnskapsdepartementets etatsstyring ved at tildelingsbrev til enkelte underliggende virksomheter ikke inneholder styringsparameter (s. 83), jf. bestemmelsene punkt 1.4.

#### Bestemmelsene punkt 2.4 Internkontroll

Ifølge bestemmelsene punkt 2.4 skal alle virksomheter ha etablert internkontroll. Virksomhetsleder er ansvarlig for at dette etableres og fungerer tilfredsstillende ut fra virksomhetens egenart.

Riksrevisjonen påpeker:

- FAD (s.45) – revisjonen skriver: Riksrevisjonen har i flere år påpekt at Opplysningsvesenets fond (OVF) har hatt svakheter i internkontrollen på ulike forretningsområder, jf. Dokument 1 for budsjettårene 2009, 2010, 2011 og 2012. Det er fortsatt vesentlige svakheter ved internkontrollen i OVF, og i tillegg mangler det vesentlig dokumentasjon på flere områder.
- FAD (s.45) – revisjonen skriver: Ved revisjonen for 2012 fant Riksrevisjonen det kritikkverdig at departementet ikke hadde sørget for at det er etablert en tilstrekkelig intern kontroll for fylkesmannsembetenes håndtering av brukere, brukerrettigheter og ressurskontroll. Revisjonen for 2013 viser at to av fem embeter fortsatt har mangler med hensyn til å etterleve lov om behandling av personopplysninger og tilhørende forskrift, og at flere tiltak som disse embetene skulle iverksette i 2012, ikke er iverksatt.
- Riksrevisjonen viser til vesentlige svakheter i Kunnskapsdepartementets internkontroll (s. 82), blant annet mangelfull risikovurderinger og at Hovedinstruks for økonomiforvaltningen ikke er oppdatert siden 2007.
- Riksrevisjonen skriver at det er alvorlig at Nærings- og handelsdepartementet ikke har fulgt opp Brønnøysundregistrenes arbeid med informasjonssikkerhet og internkontroll i samsvar med Økonomireglementet § 15. (s. 101)

#### Bestemmelsene kap. 6 om tilskudd

- «Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad styrer og følger opp tilskudd til private høyskoler og fagskoler.» RR skriver også at «Kunnskapsdepartementet ikke har evaluert tilskuddsordningene de siste ti årene, slik regelverket krever» jf. bestemmelsene pkt. 6.5. (s. 84)
- «Riksrevisjonen har avdekket at det i Landbruks- og matdepartementet er vesentlige svakheter i etterlevelse av fastsatte rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsforvaltningen», jf. bestemmelsene pkt. 6.2.1.1.d) (s.89)

Riksrevisjonens hovedfunn og merknader i beretningen er etter DFØs vurdering i stor grad innenfor temaer som de også tidligere har trukket fram. Riksrevisjonens merknader i Dokument 1 for budsjettåret 2013 bekrefter og utfyller informasjon som DFØ har fra tidligere og som ligger til grunn for det kompetansetilbudet innenfor økonomistyring som er etablert overfor departementer og underliggende virksomheter. Igangsatt videreutvikling av DFØs tilbud skjer innenfor områder der Riksrevisjonens merknader bekrefter at virksomheter har behov, blant annet knyttet til internkontroll og virksomhetsregnskap.

## **5 Oppsummering og prioriteringer for regelverksforvaltningen**

### **5.1 Oppsummering**

Antall behandlede unntakssøknader økte til 23 i 2014, mot 12 i 2013. Det er fortsatt en stor andel av søknadene som gjelder betalingsformidling. Økningen fra i 2013 skyldes hovedsakelig økning i søknader om unntak for å ta i bruk avtalen om kontantkort og unntak fra nye krav til årsrapport med årsregnskap. Det har i 2014 også vært en stor økning i antall henvendelser om regelverket og en nokså stor etterspørsel om veiledning knyttet til en eller flere nye krav i de nye bestemmelsene og rundskrivene. Økningen i antall henvendelser var særlig merkbar for temaer i bestemmelsene kapittel 3 og tilhørende rundskriv, om blant annet nettoføringsordningen for merverdiavgift i statsforvaltningen, standard kontoplan og årsregnskap.

DFØ har i 2014 også bidratt til å utvikle og vedlikeholde flere rundskriv. Vi har i tillegg utviklet nytt veiledningsmateriell om samfunnsøkonomiske analyser, gevinstrealisering, nettoføringsordningen for merverdiavgift og for nye krav til årsrapport med årsregnskap. DFØ forventer at omleggingen til ny standard for årsrapport og årsregnskap vil bli gjennomført uten større problemer for de fleste virksomheter. Omleggingen vil nok kreve noe mer tid i virksomhetene det første året. Imidlertid har standardiseringen bidratt til klarere regler og muligheter for DFØ til å gi rådgivning og lage veiledningsmateriell ut fra felles krav. For å nå de ønskede effektene tror vi likevel det er behov for at departementene legger mer arbeid i utforming av tildelingsbrevene og at flere underliggende virksomheter hever kvaliteten i sin resultatrapportering.

Som det framgår fra kapittel 3 og 4 i rapporten er en viktig milepæl i 2014 er at det ble gjort obligatorisk for virksomhetene å bokføre på artskontoene etter standard kontoplan. DFØ har i løpet av 2014 gjennomgått virksomhetenes rapportering til statsregnskapet og kobling mellom artskonto og statskonto på et overordnet nivå. DFØ har kontaktet flere virksomheter direkte for å rette koblinger vi mener er gjort feil i rapporteringen. Dette arbeidet fortsetter i 2015. En annen viktig milepæl i 2014 er at Evalueringsportalen har passert 2000 registrerte evalueringer. Samarbeidet med Nasjonalbiblioteket om portalen og innsending av evalueringer bidrar til at oppmerksomheten om evalueringer i statsforvaltningen har økt.

DFØ har i løpet av året forberedt grunnlaget for to høringer fra Finansdepartementet om internrevisjon i staten og om oppdatering av de statlige regnskapsstandardene (SRS). Vi vil trekke fram som en erfaring at Riksrevisjonen har pekt på flere utfordringer knyttet til valg av regnskapsprinsipper og forhold som vanskeliggjør revisjonen. DFØ ser det som hensiktsmessig å vurdere disse utfordringene ved behandling av høringen om SRS og det tilhørende forslaget om at SRS skal bli obligatorisk for virksomheter som velger å føre periodisert virksomhetsregnskap.

### **5.2 Prioriteringer i forvaltningen og utviklingen av regelverket**

DFØ forventer at det høye antallet henvendelser vil holde seg stabilt eller øke i 2015. Flere nye krav i regelverket har trådt i kraft i løpet av 2014 og vi forventer at dette fortsatt vil generere mange spørsmål. En viktig prioritering blir derfor å behandle henvendelsene med god kvalitet og innen rimelig tid. DFØ har som mål å behandle henvendelser innen tre uker, men har hatt utfordringer med å nå dette målet de siste årene. Opplæring av nye medarbeidere innenfor forvaltning av regelverket er en prioritert aktivitet i 2015.

Vi tror det blir en relativt høy etterspørsel fra virksomhetene etter kurs og andre formidlingsaktiviteter som følge av nye krav i regelverket. DFØ vil tilstrebe å ha en tilstrekkelig

god kapasitet til håndtere en slik økt etterspørsel, men må en avpasse ressursbruken bl.a. mot prioriterte utviklingsoppgaver (jf. bl.a. omtale nedenfor av tildelingsbrevet).

Oppfølging av reformer på regnskapsområdet er en viktig del av oppgavene DFØ er tildelt i tildelingsbrevet for 2015. Blant annet skal DFØ overvåke rapporteringen av artskontoer til statsregnskapet og bidra til god kvalitet i bruk av kontoplanen i virksomhetene. DFØs kompetansetiltak og praktisk hjelp til statlige virksomheter i tilknytning til årsrapporter, årsregnskapsoppstillinger og regnskapsføring, herunder kontobruk og rapporteringskrav, skal være relevant og ha god kvalitet.

Prioriterte mål og oppdrag framgår av tildelingsbrevet til DFØ for 2015, herunder oppdrag i pkt. 5.3.8 om konsernsystemene og regelverksforvaltningen der DFØ skal:

- bistå departementet i vurderingen av hørings svar om oppdaterte statlige regnskapsstandarder og konsekvensene av å gjøre SRS obligatorisk for virksomheter som har valgt å føre regnskapet etter andre prinsipper enn kontantprinsippet.
- utarbeide forslag til oppdaterte statlige regnskapsstandarder for de standardene som ikke inngår i høringen i 2014/15, og hvor det kun er behov for mindre endringer og språklige oppdateringer, jf. brev fra Finansdepartementet av 23.06.2014. Ressursbruken til oppdrag i tildelingsbrevets pkt. 5.2.1 kan berøre dette arbeidet. Eventuell justering av frist avklares i styringsdialogen.
- følge opp utredningen om internrevisjon. Med utgangspunkt i arbeidsgruppens rapport og innkomne høringsuttalelser skal det vurderes og foreslås konkrete endringer i økonomiregelverket (Bestemmelsene og rundskriv). DFØ skal også utvikle nødvendig veiledningsmateriell.

Ressurser fra DFØs forvaltningsmiljø vil ivareta oppdragene over.

**OVERSIKT OVER SØKNADER SOM ER FERDIG BEHANDLET I 2014 OM UNNTAK FRA ØKONOMIREGELVERKET**
**Vedlegg 1**

Nr	Departement	Virksomhet	Tema	Status	Regelverk	Varighet	Journalnummer
1	Arbeids- og sosialdepartementet	Pensjonstrygden for sjømenn	Søknad om unntak fra standard kontoplan	Avslått	Pkt. 3.3.3		13/977
2	Arbeids- og sosialdepartementet	Arbeids- og velferdsetaten	Søknad om unntak fra standard kontoplan	Innvilget	Pkt. 3.3.3	31.12.2014	13/976
3	Helse- og omsorgsdepartementet	Helsedirektoratet	Søknad om unntak fra standard kontoplan	Innvilget	Pkt. 3.3.3	31.12.2014	14/21
4	Olje- og energidepartementet	Petoro AS	Søknad om unntak fra årsrapport og årsregnskap	Innvilget for inndeling årsrapport Avslått for årsregnskap	Pkt. 2.3.3 Pkt. 3.4	31.12.2019 - til og med årsrapport for 2020.	14/97
5	Arbeids- og sosialdepartementet	Arbeids- og velferdsetaten	Søknad om unntak fra konsernkontoordningen	Innvilget	Pkt. 3.8	31.12.2019	14/167
6	Kunnskapsdepartementet	Senter for internasjonalisering av utdanning	Søknad om unntak fra konsernkontoordningen	Ikke behov for unntak	Pkt. 3.7.3		14/176

**OVERSIKT OVER SØKNADER SOM ER FERDIG BEHANDLET I 2014 OM UNNTAK FRA ØKONOMIREGELVERKET**

Nr	Departement	Virksomhet	Tema	Status	Regelverk	Varighet	Journalnummer
7	Nærings- og fiskeridepartementet	Sjøfartsdirektoratet	Videreføring av unntak om overføring av drifts- og adm.-midler til utestasjoner og for manglende direkte tilgang til økonomisystem (valutakonto)	Innvilget	Pkt. 3.8.1 Pkt. 4.2. a)	31.12.2019	14/226
8	Arbeids- og sosialdepartementet	Arbeids- og sosialdepartementet	Utsatt frist for fastsettelse av økonomiinstruks	Avslått	Reglementet § 3 og best. pkt. 2.2 d)		14/449
9	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Statsbygg	Unntak fra å stille opp artskontorrapporteringen i årsregnskapet	Innvilget	Pkt. 3.4.3.3	31.12.2014 – til og med årsregnskap for 2014	14/384
10	Forsvarsdepartementet	Forsvaret	Opprette klientkonto i Tyskland - Orionsamarbeid	Innvilget	Pkt. 3.8	31.12.2019	14/434
11	Finansdepartementet	Skattedirektoratet	Utsatt frist for å oppdatere instruks	Innvilget	Reglementet § 3 og best. pkt. 2.2 d)	31.03.2015	14/456
12	Finansdepartementet	Skattedirektoratet	Unntak for å benytte ulike regnskapsprinsipper i virksomhetsregnskapet	Innvilget	Pkt. 3.4.2	31.12.2017	14/512

**OVERSIKT OVER SØKNADER SOM ER FERDIG BEHANDLET I 2014 OM UNNTAK FRA ØKONOMIREGELVERKET**

Nr	Departement	Virksomhet	Tema	Status	Regelverk	Varighet	Journalnummer
13	Kunnskapsdepartementet	Norges musikkhøgskole	Unntak fra bestemmelsene, for bruk av kontantkort-avtale	Innvilget	Pkt. 3.8	31.12.2019	14/500
14	Finansdepartementet	FIN/Gjeldsseksj.	Unntak fra bestemmelsene om overføring av betalingsoppdrag	Innvilget	Pkt. 3.8.1.	31.12.2019	14/503
15	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Statens kartverk	Unntak fra bestemmelsene, for bruk av valutakontoer i eu prosjekter (koordinator funksjon)	Ikke behov for unntak	Pkt. 3.8.1 og 3.7.3		12/878
16	Justis- og beredskapsdepartementet	Sysselembetjent på Svalbard	Unntak fra bestemmelsene for å kunne benytte annen bank til innskudd av kontanter i utenlandsk valuta	Ikke behov for unntak	Pkt. 3.8.1		14/586
17	Finansdepartementet	Finanstilsynet	Unntak fra bestemmelsene for årsrapport om fast inndeling, benevnelse og rekkefølge	Innvilget	Pkt. 2.3.3, jf. pkt. 1.5.1	15.3.2017 – til og med årsrapport for 2016	14/605
18	Nærings- og fiskeridepartementet	GIEK	Unntak fra bestemmelsene om bruk av standard kontoplan	Innvilget	Pkt. 3.3.3	31.12.2016	14/614

**OVERSIKT OVER SØKNADER SOM ER FERDIG BEHANDLET I 2014 OM UNNTAK FRA ØKONOMIREGELVERKET**

Nr	Departement	Virksomhet	Tema	Status	Regelverk	Varighet	Journalnummer
19	Kunnskapsdepartementet	Høgskolen i Oslo og Akershus	Unntak fra bestemmelsene, for bruk av kontantkort-avtale	Innvilget	Pkt. 3.8.1	31.12.2019	14/615
20	Finansdepartementet	Finansdepartementet / gjeldesseksjonen	Unntak fra bestemmelsene om autorisering og avregningsretur fram til Norges Bank overtar oppgavene	Innvilget	Pkt. 3.8	30.06.2015	14/530
21	Nærings- og fiskeridepartementet	Norsk romsenter	Unntak fra bestemmelsene for å opprette valutakonto	Innvilget	Pkt. 3.8.1	31.12.2019	14/731
22	Kunnskapsdepartementet	Universitetet i Nordland	Unntak fra bestemmelsene, for bruk av kontantkort-avtale	Innvilget	Pkt. 3.8.1	31.12.2019	14/751
23	Kunnskapsdepartementet	Samisk Høgskole	Unntak fra bestemmelsene, for bruk av kontantkort-avtale	Innvilget	Pkt. 3.8.1	31.12.2019	14/750