

## **DFØ-rapport 5/2018**

# Vurdering av sikkerhet og effektivitet i dagens regelverk for statlige utbetalinger

Publisert april 2019

## Innhold

1	Sammendrag og tilrådinger .....	4
2	Innledning.....	5
3	Metode og avgrensninger .....	6
3.1	Metode for vurdering av sikkerhet og effektivitet .....	6
3.1.1	Tilnærming til oppdraget.....	6
3.1.2	Risikovurderingene .....	6
3.1.3	Metode for avveining mellom sikkerhet og effektivitet.....	7
3.2	Omfang og organisering av gjennomgangen.....	7
4	Oversikt over dagens krav til utbetalinger og formålet med kravene .....	9
4.1	Grunnlag i Stortingets budsjettvedtak og tildelingsbrevet .....	9
4.2	Innretningen av økonomiregelverkets krav til statlige utbetalinger .....	9
4.3	Krav til kontrollaktiviteter ved utbetalinger – krav til transaksjonskontroller og rutiner ved utbetalinger .....	11
4.4	Alternative innretninger av regelverk for statlige utbetalinger – eksempel fra Sverige.....	13
5	Utfordringer for effektivitet ved utbetalinger.....	14
5.1	Innledning.....	14
5.2	Utfordringer vurdert på grunnlag av henvendelser og unntakssøknader til DFØ.....	15
5.3	Praksis og utfordringer basert på innhentet tilleggsinformasjon .....	19
5.4	Oppsummering av utfordringer for effektivitet ved utbetalinger.....	20
6	Risikovurderinger – ivaretar dagens regelverkskrav risikoen ved utbetalinger fra staten?.....	21
6.1	Generelt om risikovurderingen .....	21
6.2	Anskaffelser .....	22
6.2.1	Budsjettdisponering og effektivering av bestilling.....	22
6.2.2	Mottak av varer .....	23
6.2.3	Utbetalingsgrunnlag (fakturamottak, attestasjon) og bokføring .....	23
6.3	Lønn .....	23
6.3.1	Budsjettdisponering – tilsetting og endring av lønn og lønnsopplysningspliktige ytelser .....	24
6.3.2	Mottak – registrering av lønnsdata .....	24
6.3.3	Utbetalingsgrunnlag – beregning, kontroll og attestasjon av lønnsberegning .....	25
6.4	Tilskudd.....	25
6.4.1	Budsjettdisponering – vedtak om tildeling av tilskudd .....	26

6.4.2	Mottak – kontroll av vilkår .....	26
6.4.3	Utbetalingsgrunnlaget og bokføring.....	27
6.5	Utbetaling (delprosess 5).....	27
6.6	Oppsummering av funn fra risikovurderingene .....	28
7	Samlet oversikt over omtalte problemer mht. sikkerhet og effektivitet ved statlige utbetalinger .....	28
8	Aktuelle tiltak og virkninger av disse – endringer i regelverkstravene.....	30
8.1	Innledning.....	30
8.2	Sikker og hensiktsmessig ekstern arbeidsdeling – utvide hvilke transaksjonskontroller tjenesteytere kan utføre til å omfatte autorisasjon.....	30
8.2.1	Ingen endringer i kravene til autorisasjon (nullalternativet) .....	31
8.2.2	Autorisasjon av betalingsoppdrag kan utføres av tjenesteyter .....	32
8.2.3	Tilråding – tjenesteytere og autorisasjon.....	33
8.3	Sikker og hensiktsmessig ekstern arbeidsdeling – utvide hvilke transaksjonskontroller innleid personell kan utføre .....	33
8.3.1	Ingen endring i kravene til transaksjonskontroller (nullalternativet) .....	34
8.3.2	Bestilling kan utføres av innleid personell.....	34
8.3.3	Attestasjon kan utføres av innleid personell.....	35
8.3.4	Tilråding – innleid personell .....	35
8.4	Sikre korrekt informasjon om betalingsmottakere .....	36
8.4.1	Ingen endringer i kravene til intern arbeidsdeling (nullalternativet).....	36
8.4.2	Fastsette krav til arbeidsdeling ved registrering og vedlikehold av faste data om betalingsmottakere .....	37
8.4.3	Fremheve betydningen av at registeret over betalingsmottakere er korrekt .....	37
8.4.4	Tilråding – intern arbeidsdeling og registrering av faste data.....	37
8.5	Hensiktsmessig intern arbeidsdeling – kontroll av konteringen .....	38
8.6	Oversikt over behov for gjennomgang av regelverkstekst.....	38

#### Vedlegg:

1. Risikovurdering av anskaffelser, lønn og tilskudd
2. Memo fra PricewaterhouseCoopers om konsekvenser av å åpne for at innleid personell kan utføre budsjett disponering og attestasjon på vegne av statlige aktører

## 1 Sammendrag og tilrådinger

DFØ har i dette notatet vurdert sikkerhet og effektivitet i dagens regelverk for statlige utbetalinger (nedfelt i bestemmelser om økonomistyring i staten), jf. oppdrag i tildelingsbrevet. Oppdraget kan ses på bakgrunn av at departementer og underliggende virksomheter i noen sammenhenger har gitt uttrykk for at regelverkskravene er for strenge og at de ikke legger tilstrekkelig til rette for effektive løsninger.

Målene som ligger til grunn for utredningen, er at statlige virksomheter skal ha sikre og effektive utbetalingsprosesser. Utbetalingene skal skje i samsvar med gjeldende lover, regler og avtaler for lønn, anskaffelser, tilskudd og stønader mv. Videre er det lagt til grunn at staten bør ha meget lav risikotoleranse når det gjelder feil i utbetalinger (jf. omtale i kapittel 2 *Innledning*).

Gjennomgangen baserer seg på følgende to hovedtilnærminger (jf. kapittel 3 *Metode og avgrensninger*): (i) Identifisering av regelverkskrav som kan være til hinder for at virksomhetene kan legge opp effektive løsninger og rutiner. Grunnlaget er hentet fra henvendelser og unntakssøknader til DFØ og er supplert med informasjon ved direkte kontakt med noen virksomheter. (ii) Risikovurderinger av prosesser og aktiviteter ved utbetalinger fra staten, der blant annet DFØs metodedokument om risikostyring i staten er benyttet. Viktige avgrensninger av gjennomgangen fremgår av punkt 3.2.

Kapittel 4 gir en oversikt over *dagens krav til utbetalinger*. Ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelsene») punkt 2.5, skal transaksjonskontroller ved utgifter gjennomføres i forbindelse med henholdsvis (a) utøvelse av budsjett disponeringsmyndighet, (b) attestasjon av utgifter og (c) kontroll ved bokføring, i tillegg til ved (d) autorisasjon av betalingsoppdrag. Transaksjonskontrollene er et element i virksomhetens internkontroll, og er å anse som minimumskrav som skal etterleves av alle statlige virksomheter. Transaksjonskontrollene i bokstav a, b og d skal ifølge regelverket som hovedregel utføres av tilsatte i virksomheten.

Kapittel 5 og 6 omhandler problemområder for henholdsvis effektivitet og sikkerhet (risiko) som er identifisert på grunnlag av henvendelser og kontakt med virksomheter og på grunnlag av de gjennomførte risikovurderingene. Oppsummeringer er tatt inn i punktene 5.4 og 6.5. Disse danner grunnlaget for omtalen i kapittel 7, som inneholder en samlet oversikt over og noen kommentarer til problemområdene.

DFØs hovedvurdering på grunnlag av gjennomgangene, er at kravene til utbetalinger i bestemmelsene i hovedsak har en god innretning, med en rimelig avveining mellom hensynene til henholdsvis sikkerhet og effektivitet. Flertallet av de identifiserte problemområdene dreier seg mer om å klargjøre innholdet i regelverket enn om behov for materielle endringer. Det er imidlertid noen tema som flere virksomheter tar opp, hvor det kan være behov for å forbedre økonomiregelverket for å kunne tilrettelegge for effektive utbetalingsprosesser.

Et viktig punkt i gjennomgangen, både ut fra oppdragsteksten og de identifiserte problemområdene, er de nevnte kravene til ekstern arbeidsdeling: Hvilke økonomioppgaver skal en virksomhet ivareta selv (utføres av tilsatte), og hvilke oppgaver kan ivaretas av tilsatte hos tjenesteytere (leverandører av lønns- og regnskapstjenester) eller av innleide arbeidstakere? Dette gjelder både ivaretagelse av budsjett disponering, bestilling (innenfor rammer gitt av en med budsjett disponeringsmyndighet), attestasjon og autorisasjon av betalingsoppdrag. Det bør etter DFØs syn vurderes å utvide virksomhetenes valgmuligheter i forbindelse med bestilling, attestasjon og autorisasjon, jf. forslagene omtalt nedenfor. Når det gjelder utøvelse av budsjett disponeringsmyndighet, er det

DFØs vurdering at denne fortsatt skal ivaretas av tilsatte i virksomheten. De andre tilrådingene bygger også på at det ikke gjøres endringer av kravene til budsjett disponeringsmyndighet.

DFØ tilrår på bakgrunn av gjennomgangen at det gjøres følgende endringer i regelverket (jf. kapittel 8 *Aktuelle tiltak og virkninger av disse – endringer i regelverkskravene*):

- Det åpnes for at tjenesteytere skal kunne ivareta autorisasjonen av betalingsoppdrag etter fullmakt fra virksomheten, under forutsetning av at utgiftene er godkjent av en tilsatt i virksomheten med budsjett disponeringsmyndighet, og at budsjett disponering og attestasjon er dokumentert. Opplegget baseres på at virksomhetens fullmakt til tjenesteyteren om å kunne autorisere, gis i forkant av at betalingsoppdraget produseres og sendes banken.
- Kravene til bestilling av varer og tjenester endres slik at innleide arbeidstakere kan bestille varer og tjenester i henhold til forhåndsgodkjente planer, avtaler eller lignende (dvs. innenfor rammen av en utøvd budsjett disponeringsmyndighet).
- Kravene til attestasjon bør vurderes endret, slik at også innleide arbeidstakere kan ivareta denne oppgaven. Det bør vurderes nærmere hvordan forutsetninger for at innleide skal kunne attestere, kan innarbeides i økonomiregelverket.
- For å sikre god kvalitet og forebygge misligheter, foreslås kravene til intern arbeidsdeling konkretisert slik at personer med budsjett disponeringsmyndighet ikke skal kunne ivareta oppgaver med å registrere og vedlikeholde informasjon om betalingsmottakere.
- Kontroll av konteringen bør ikke inngå som obligatorisk del av attestasjonen. Det bør være opp til den enkelte virksomhet å vurdere hvem/hvilken rolle som skal ivareta denne oppgaven.

Videre tilrås det at deler av omtalen av transaksjonskontroller i regelverket gjennomgås, med sikte på å gjøre kravene tydeligere. Dette gjelder blant annet hvordan dokumentasjon av utøvd budsjett disponeringsmyndighet kan knyttes til grupper av transaksjoner, tilrettelegging for maskinelle kontroller, klargjøring av skillet attestasjon/attestasjonskontroller, tydeliggjøring av kravene til oppfølgingen av (delegert) budsjett disponeringsmyndighet, og hvordan virksomhetene kan unngå at den som godkjenner budsjett disponeringen, må inn flere ganger i prosessen.

## 2 Innledning

DFØ har i tildelingsbrevene for 2017 (punkt 3.2.2) og 2018 (punkt 4.3.3) fått følgende oppdrag:

«DFØ skal vurdere sikkerhet og effektivitet i dagens regelverk for statlige utbetalinger, og på denne bakgrunn foreslå eventuelle endringer, herunder i autorisasjonskravet som gjelder ved utbetalinger.»

Fristen for oppdraget er i tildelingsbrevet for 2018 satt til 1. mars 2018. Etter forespørsel fra DFØ, har Finansdepartementet forlenget fristen til 9. mars 2018.

Oppdraget kan ses på bakgrunn av at departementer og underliggende virksomheter i noen sammenhenger har gitt uttrykk for at krav i økonomiregelverket til statlige utbetalinger er for strenge og at de ikke legger tilstrekkelig til rette for effektive løsninger. Oppdraget og oppfølgingen av det gir også en anledning til en samlet gjennomgang og oppdatering av kravene til transaksjonskontroller, jf. omtale i tidligere planer fra DFØ for videreutvikling av økonomiregelverket.

Målene som ligger til grunn for utredningen, er at statlige virksomheter skal ha sikre og effektive utbetalingsprosesser, i tråd med gjeldende lover, regler og avtaler for lønn, anskaffelser, tilskudd og

stønader mv. (jf. bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4, 2.5 og 3.1/3.7 og kapitlene 5, 6 og 7). DFØ mener at staten bør ha meget lav risikotoleranse når det gjelder feil i utbetalinger, jf. at utbetalingene skjer på grunnlag av bevilgninger fra Stortinget til spesifikke formål og danner grunnlag for avleggelse av regnskap. Gjennomgangen er basert på en slik risikotoleranse.

Bakgrunnen for oppdraget tilsier at det er viktig å se nærmere på kravene til hvilke økonomioppgaver som en virksomhet må ivareta selv (utføres av tilsatte), og hvilke oppgaver som kan ivaretas av tjenesteytere eller av innleide arbeidstakere.

### 3 Metode og avgrensninger

#### 3.1 Metode for vurdering av sikkerhet og effektivitet

##### 3.1.1 Tilnærming til oppdraget

DFØs gjennomgang av sikkerhet og effektivitet i dagens regelverk for statlige utbetalinger baserer seg på to hovedtilnærminger og flere informasjonskilder:

- i. Identifisering av regelverkskrav som kan være til hinder for at virksomhetene kan legge opp effektive løsninger og rutiner, basert på
  - en gjennomgang av henvendelser til DFØ fra departementer og underliggende virksomheter om regelverksforståelse og unntak fra økonomiregelverket
  - supplerende informasjon ved direkte kontakt med noen virksomheter og med DFØ som tjenesteyter
    - denne informasjonen gir også en oversikt over hva virksomhetene har spurt om og hvor det kan være behov for å klargjøre regelverket eller andre tiltak som kan redusere tidsbruken og bedre kvaliteten ved utbetalinger fra staten
- ii. Risikovurderinger av prosesser og aktiviteter ved utbetalinger fra staten:
  - I disse vurderingene er vi opptatt av om dagens regler ivaretar de iboende risikoene ved utbetalinger og av å fremskaffe et grunnlag for å vurdere den gjenværende risikoen. Dette innebærer en vurdering av *regelverket* og om det er dekkende sett opp mot de iboende risikoene.

Vi har primært vurdert om det behov for tiltak i form av å gjøre endringer i kravene i økonomiregelverket.

##### 3.1.2 Risikovurderingene

I arbeidet med å identifisere risikoer knyttet til utbetalingstransaksjonene og vurdere hver enkelt risiko og risikoreduserende tiltak, har vi brukt tilgjengelig veiledningsmateriell på området, herunder DFØs metodedokument [«Risikostyring i staten: håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen»](#).

Med «risiko» mener vi forhold eller hendelser som kan inntreffe og påvirke oppnåelse av målsettinger negativt. «Risikovurderinger» innebærer å identifisere og vurdere risikoer som kan true oppfyllelsen av virksomhetens mål og krav, herunder de tre internkontrollmålsettingene (målrettet og effektiv drift, overholdelse av lover og regler, og pålitelig rapportering). Risikovurderinger kan gjennomføres på ulike nivå i virksomhet. «Risikostyring» er hele prosessen, som i tillegg til å identifisere og vurdere risiko, inkluderer håndtering og oppfølging av risiko slik at den er innenfor et akseptert nivå. Vi bruker i dette notatet begrepet risikovurdering om prosessen fram til og med håndtering av risiko (dvs. vurderingen av behovet for å gjøre endringer i regelverket).

Helt overordnet har vi i dette arbeidet klargjort mål, identifisert iboende risikoer og gjort vurderinger av hver risiko, for deretter å vurdere risikoreduserende tiltak. Vurderingene er gjort for hoved- og delprosesser som leder fram til utbetalinger. Krav til bruk av økonomisystem, til transaksjonskontroller og til arbeidsdeling er i seg selv risikoreduserende tiltak, og vår videre vurdering blir derfor en diskusjon om dagens krav «treffer» og om det finnes alternative og hensiktsmessige måter å håndtere den iboende risikoen på.

Det er en viktig forutsetning for å kunne gjøre gode risikovurderinger av operative prosesser at det foreligger en god oversikt over de aktuelle prosessene. I det inngår oversikt over og forståelse av:

- hvilke mål som er satt for prosessen
- hvilke aktiviteter som inngår i prosessen og hvem som er involvert i den
- hvilke risikoer (forhold/hendelser med negative konsekvenser) som kan påvirke målet for prosessen

Vi tar i omtalen av risiko utgangspunkt i hovedprosessene anskaffelser, lønn og tilskudd, jf. videre omtale i kapittel 6.

### **3.1.3 Metode for avveining mellom sikkerhet og effektivitet**

Det må ofte gjøres en avveining mellom sikkerhet og effektivitet, da tiltak som reduserer risikoen ved å gjennomføre utbetalinger fra virksomhetene, også vil kreve ressurser i form av tidsbruk hos tilsatte, videreutvikling og drift av økonomisystemene med mer. På bakgrunn av at DFØ mener at det bør være meget lav toleranse for feil ved utbetalinger fra staten (jf. omtale i kapittel 2), er det lagt til grunn at det bare er tiltak som kan gi relativt klare effektiviseringsgevinster som vil være aktuelle å vurdere, dersom risikoen for feil påvirkes negativt.

Det kan imidlertid tenkes at enkelte av kravene til kontroller og arbeidsdeling i dagens regelverk har liten effekt på risikoen og derfor kan vurderes fjernet, eller at de kan erstattes av andre og mindre ressurskrevende kontroller som gir samme eller større netto nytte/effekt. Eventuelle slike endringer vil ikke påvirke risikoen negativt i særlig grad.

I enkelte tilfeller kan en også oppnå ressursbesparelser ved å tydeliggjøre eksisterende krav eller innføre nye krav som innebærer økt standardisering av hvordan den samlede utbetalingsprosessen gjennomføres (jf. for eksempel kravene som kom i 2010 til elektronisk fakturabehandling). På den annen side vil standardisering ved hjelp av regelverk redusere virksomhetenes valgmuligheter, noe som i seg selv kan være negativt. Det er mange typer utbetalinger fra staten og virksomhetene er ulike, og en bør derfor i det enkelte tilfellet konkret vurdere fordeler og ulemper ved økt standardisering.

## **3.2 Omfang og organisering av gjennomgangen**

Oppdraget omhandler statlige utbetalinger og dagens regelverk for gjennomføring av disse, slik det fremgår av bestemmelser om økonomistyring i staten. Oppdraget har potensiale for å favne ganske vidt, både ut fra at utbetalinger skjer i form av både anskaffelser, lønn, tilskudd, stønader og utlån, og ut fra at arbeidsoppgaver og kontroller ved hver transaksjonsform skjer i mange steg som i ulik grad støttes av elektroniske systemløsninger. Videre er det viktige sammenhenger mellom de ulike stegene. Dette er også tema som DFØ mottar ganske mange spørsmål om.

For å få gjennomgangen innenfor håndterbare rammer og sikre at det vi oppfatter er en «kjerne» i oppdraget blir godt belyst – kravene til hva en statlig virksomhet selv minimum skal ivareta av

økonomioppgaver, inkl. autorisasjon av betalingsoppdrag – er det gjort noen avgrensninger i arbeidet:

- Gjennomgangen er i all hovedsak avgrenset til oppgaver og kontroller som skjer *i forkant av* utbetalinger. Det innebærer at vi ikke ser på kontroller knyttet til pliktig regnskapsrapportering til blant annet statsregnskapet og på etterkontroller for eksempel i form av avstemminger og periodisk bevilgningskontroll.
- Gjennomgangen er videre avgrenset til oppgaver og kontroller fra og med tidspunktet beslutning om budsjett disponering tas (i form av anskaffelse, ansettelse, tildeling av tilskudd mv.). Det innebærer at de forutgående fasene med behovskartlegging og utredning, saksbehandling, ev. konkurransegjennomføring, ev. fastsettelse av tilskuddsregelverk med mer i liten grad omtales i notatet.
- Vi holder oss i gjennomgangen innenfor dagens rammer for betalingsformidlingen i staten slik de fremgår av bestemmelsene punkt 3.7, inklusive at betalingsoppdrag skal autoriseres før de kan gjennomføres av banken. Dette samsvarer med opplegget i konkurransegrunnlaget for nye rammeavtaler med banker om betalings- og kontoholdstjenester for staten.
- Vi har ikke gått inn på spørsmålet om overholdelse av betalingsfrist, og viser i den forbindelse til at det i bestemmelsene punkt 3.7.3.1 er stilt krav om at alle betalinger skal foretas til rett tid.
- Videre inkluderer vi ikke risiko for forsinkelser i utbetalinger som følge av avvik i drift av systemløsninger.
- Vi har ikke sett på kravene til rutiner ved kontante utbetalinger (håndkasse), jf. at slike løsninger bare skal benyttes innenfor begrensede rammer. En ev. senere gjennomgang av opplegget for håndkasse kan også gjøres uavhengig av gjennomgangen i dette notatet.
- Utbetaling av lån er ikke vurdert nærmere, både da det er et fåtall virksomheter som utbetaler lån av et visst omfang, og at DFØ mottar svært få spørsmål om transaksjonskontroller for denne type utbetalinger.
- Vi har ikke gjort en ny full gjennomgang av arbeidsdelingsmodellene i bestemmelsene punkt 4.5.2 og fortolkning av begrepet «integreerte lønns- og økonomitjenester» (jf. fortolkninger fra 2008 og 2009 som ligger på DFØs nettsider). Vi har således ikke sett på hva som skiller arbeidsdelingsmodell III med integrerte tjenester fra arbeidsdelingsmodell II med driftstjenester. Det ligger imidlertid innenfor oppdraget å vurdere hva virksomheten selv må ivareta av økonomioppgaver, slik det fremgår av bestemmelsene punkt 4.5.1.

Et viktig grunnlag for gjennomgangen er henvendelser og unntakssøknader til DFØ fra statlige virksomheter, og problemstillingene og utfordringene ved dagens regelverk som kan leses ut av disse. For å supplere og kvalitetssikre denne informasjonen, har det også vært behov for direkte kontakt med noen virksomheter.

Under arbeidet har vi hatt kontakt med blant annet følgende:

- a) Noen statlige virksomheter som DFØ som regelverksforvalter tidligere har vært i kontakt med, herunder virksomheten DFØ, Forsvaret, Forsvarsbygg, Statsbygg, Statped og Statens vegvesen.
- b) Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): Ut fra Difis arbeid med digitalisering og samordning, har de erfaringer med utvikling og bruk av standarder og løsninger (som e-handelsplattformen), herunder fra kontakt med mange statlige brukere.
- c) Ekonomistyrningsvirket som forvalter av krav til økonomistyring i den svenske statsforvaltningen.



- d) Regnskapsavdelingen og Lønnsavdelingen i DFØ: DFØ har som leverandør av lønns- og regnskapstjenester til mange virksomheter, erfaringer med regelverkskravene både fra utvikling av systemløsninger og fra kundenes bruk av løsningene.
- e) Det ble i forkant av arbeidet innhentet et memo fra PricewaterhouseCoopers om konsekvenser av å åpne for at innleid personell kan utføre budsjett disponering og attestasjon på vegne av statlige aktører. Det vises til omtale i punkt 8.3.

## 4 Oversikt over dagens krav til utbetalinger og formålet med kravene

Dette kapitlet inneholder en oversikt over hvilke krav til transaksjonskontroller ved utbetalinger som stilles i bestemmelser om økonomistyring i staten, samt et eksempel fra Sverige på en annen innretning av regelverk for statlige utbetalinger.

### 4.1 Grunnlag i Stortingets budsjettvedtak og tildelingsbrevet

Statlige virksomheter disponerer og utbetaler midler på grunnlag av bevilgningsvedtak i Stortinget. Virksomhetens budsjett rammer overføres som regel ved delegering fra overordnet departement, men kan også skje ved delegering fra andre departementer og gjennom belastningsfullmakter og betalinger fra andre virksomheter. Delegering av budsjettfullmakter fra overordnet departement gjøres gjennom tildelingsbrevet.

Av Stortingets bevilgningsreglement § 10 om disponering av gitte bevilgninger, fremgår det: «Utgiftsbevilgningene skal disponeres i samsvar med § 5 og på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater». Det fremgår videre av § 5 at bevilgningsvedtakene skal knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost.

Økonomiregelverket utdyper hvilke krav som stilles til disponering av bevilgningene. Når statlige virksomheter får delegert bevilgninger gjennom tildelingsbrev og arbeider i tråd med forutsetningene for tildelingene, stilles det en rekke krav til hvordan virksomheten forvalter midlene og hvilke systemer og rutiner for kontroll virksomheten skal ha etablert, jf. videre omtale.

### 4.2 Innretningen av økonomiregelverkets krav til statlige utbetalinger

Det fremgår av bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.5.1 at kontrollen av utgifter er et element i internkontrollen. Kravene i økonomiregelverket til utbetalinger er på denne måten stilt på to «nivåer», med ulik innretning:

- i. overordnede krav til at den enkelte virksomhet skal etablere internkontroll tilpasset risiko og vesentlighet (jf. bestemmelsene punkt 2.4)
- ii. konkrete krav til systemer, rutiner og kontroller som er obligatoriske for alle virksomheter å følge (jf. bestemmelsene punkt 2.5, 4.3, 4.5 med flere)

Denne innretningen av regelverket er viktig å ha i mente i den videre vurderingen. Det er et samspill mellom kravene i punktet om internkontroll og de øvrige kravene, og der for eksempel fravær av krav til bestemte kontroller ikke betyr at det ikke er stilt krav til virksomheten.

Det fremgår også at økonomiregelverket stiller krav ikke bare til de løpende transaksjonskontrollene, men også til systemer, strukturer og rutiner for bruk i transaksjonsgjennomføringen, blant annet i form av krav til bruk av elektronisk økonomisystem, til bruk av statens konsernkontoordning og til arbeidsdeling både internt og mot eventuelle eksterne tjenesteytere.

Kravene til virksomhetenes *internkontroll* har som formål å forhindre styringssvikt, feil og mangler slik at blant annet beløpsmessige rammer ikke overskrides, ressursbruken er effektiv, regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig, økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler, og at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. I utformingen av internkontrollen skal virksomhetenes ledelse legge vekt på blant annet kompetanse og holdninger, identifisering av risikofaktorer, sikring av kvalitet i den interne styringen, informasjonsrutiner og rutiner for behandling og lagring av vesentlig informasjon som sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Kravene til internkontrollen innebærer krav om – og rom for – at virksomhetene gjør tilpasninger og velger ulike innretninger med bakgrunn i vurderinger av risiko og vesentlighet, og tilpasset virksomhetens egenart. Kravene til internkontrollen i bestemmelsene punkt 2.4 kan i seg selv sies å være dekkende for risikoene ved statlige utbetalinger, jf. videre omtale.

Alle statlige virksomheter skal bruke et *elektronisk økonomisystem* for registrering, regnskapsføring og betalingsformidling (jf. bestemmelsene punkt 4.3). Systemet skal ha funksjonalitet for å ivareta de oppgavene en virksomhet er pålagt i henhold til økonomiregelverket og andre lover og regler. Økonomisystemet skal inneholde et lønssystem og et fakturabehandlingssystem, i tillegg til regnskapssystemet. Sikkerhetsnivået skal være tilpasset virksomhetens aktiviteter og risiko og vesentlighet knyttet til disse. Det er videre stilt krav til blant annet tilgangskontroller, tilgangsrettigheter tilpasset brukernes oppgaver, loggrutiner, applikasjonsforvaltning og testing/godkjenning ved anskaffelse og vesentlige oppgraderinger. Ved godkjenning eller attestasjon av elektronisk dokumentasjon, skal dokumentasjonen tilknyttet elektronisk signatur som viser hvilken tilsatt som har godkjent eller attestert dokumentasjonen. Det skal være mulig å vise om dokumentasjonsdataene eventuelt er blitt endret etter dette.

Virksomhetens *betalingsformidling* i form av inn- og utbetalinger skal skje gjennom statens konsernkontoordning (jf. bestemmelsene punkt 3.7). Det innebærer at det skal opprettes oppgjørskontoer i Norges Bank, og at virksomhetens arbeidskontoer er opprettet i en av bankene DFØ har inngått rammeavtaler med. Videre innebærer kravene at alle betalingsoppdrag skal produseres i virksomhetens økonomisystem og overføres til banken i elektronisk form og på en sikker måte.

Økonomiregelverkets krav til *arbeidsdeling* omhandler både *intern* arbeidsdeling i form av fordeling av fullmakter og roller internt i virksomheten ved utførelsen av konkrete kontrollaktiviteter, og *ekstern* arbeidsdeling i form av hvilke økonomioppgaver som skal ivaretas av virksomheten selv og hvilke oppgaver som kan ivaretas av andre statlige virksomheter eller av tjenesteytere. Kravene til arbeidsdeling fremgår av bestemmelsene punkt 2.4, 2.5 og 4.5 med flere og er felles for hele statsforvaltningen. Det er stilt relativt få krav til den interne arbeidsdelingen, utover at den skal være forsvarlig (krav til internkontroll), at attestasjonen normalt skal utføres av en annen person enn den som har godkjent transaksjonen (budsjett disponering) og at den som autoriserer ikke skal kunne endre beløp eller kontonummer i betalingsoppdraget. Virksomhetene kan velge mellom ulike modeller for ekstern arbeidsdeling. Uavhengig av valgt modell, skal utøvelse av budsjett disponeringsmyndighet, attestasjon, godkjenning av rapporter til Finansdepartementet og overordnet departement, og autorisasjon av betalingsoppdrag gjøres av virksomheten selv. Hele utbetalingsløpet kan med andre ord ikke gjøres av eksterne.

Overordnet sier kravene til hva virksomheten selv må ivareta av økonomioppgaver, noe om formålet med regelverkskravene. Det er lagt opp til at alle statlige virksomheter skal innrette virksomhetens drift slik at risiko for feil og mangler ved utbetalinger er under kontroll. Virksomhetene skal selv vurdere opplegget for kontrollaktiviteter i forbindelse med utbetalinger. Disse aspektene ved styringen av en statlig virksomhet kan ikke gjøres av andre enn virksomhetene

selv, og regelverket er utformet for å sikre at statlige virksomheter har tilstrekkelig kompetanse til å sikre at statlige utbetalinger gjøres forsvarlig og i tråd med føringene blant annet i tildelingsbrevet.

### 4.3 Krav til kontrollaktiviteter ved utbetalinger – krav til transaksjonskontroller og rutiner ved utbetalinger

I økonomiregelverket er det stilt krav til at transaksjonskontroller ved utbetalinger skal gjennomføres i forbindelse med

- 1) utøvelse av budsjettmyndighet
- 2) attestasjon
- 3) kontroll ved bokføring
- 4) autorisasjon av utbetalinger

Transaksjonskontrollene gjelder for alle statlige virksomheter uavhengig av hvilken type utbetaling det er snakk om (anskaffelser, lønn, tilskudd og stønader og andre transaksjonstyper som innebærer utbetaling), og er som omtalt over, en konkret del av virksomhetens internkontroll. Selv om transaksjonskontrollene er felles, kan innholdet i dem i form av hva som faktisk skal kontrolleres, variere avhengig av type transaksjoner. I økonomiregelverket er dette synliggjort ved at transaksjonskontrollene er omtalt både i bestemmelsene punkt 2.5 og i rutiner for henholdsvis anskaffelser (punkt 5.3), lønn (punkt 5.2), tilskudd (kapittel 6) og stønader (kapittel 7).

De transaksjonskontrollene som omtales i økonomiregelverket, er å anse som minimumskrav som skal etterleves av alle statlige virksomheter. Som nevnt i punkt 4.2, legger en rekke av kravene opp til at virksomhetene skal vurdere og utforme systemer, rutiner og tiltak i lys av virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Hvis vurderingen av disse forholdene tilsier at virksomheten har behov for ytterligere transaksjonskontroller utover de som følger av minimumskravene, skal virksomheten etablere slike kontroller.

Tabell 1 gir en overordnet oversikt over kravene i økonomiregelverket til transaksjonskontroller ved utbetalinger ved henholdsvis anskaffelser, lønn og tilskudd og stønader. I oversikten er det skissert fem delprosesser i en standard utbetaling, henholdsvis (1) budsjettmyndighet, (2) mottak/registrering, (3) kontroll av utbetalingsgrunnlag, (4) bokføring og (5) utbetaling. Merk at delprosessene ikke nødvendigvis skjer i den rekkefølgen de gjennomgås her.

Tabell 1: Oversikt over hovedprosesser, delprosesser og regelverkskrav<sup>1</sup> ved utbetalinger

	Anskaffelser	Lønn	Tilskudd og stønader
(1) Budsjettmyndighet	BDM <sup>2</sup> av bestillinger eller innkjøpsplaner B_5.3.3	BDM av tilsetting, lønnsfastsettelse og lønnsendring <sup>3</sup> B_5.2.3.1 og B_5.2.3.2	BDM av tilskuddsbrev/stønadsbrev B_6.3.3/B_7.3.3
(2) Mottak/registrering	Kontroll av mottatt vare/tjeneste er i tråd med bestilling B_5.3.4	Registrering av lønnsdata B_5.2.4.1	Kontroll av vilkår og registrering av tilsagn B_6.3.3 og B_6.3.4/ B_7.3.3 og B_7.3.4

<sup>1</sup> I tillegg til referansene til bestemmelser om økonomistyring i staten («B») som fremgår av tabellen, er kravene til transaksjonskontroller også nedfelt i bestemmelsene punkt 2.5.

<sup>2</sup> BDM er forkortelse for budsjettmyndighet.

<sup>3</sup> Alle personalmessige disposisjoner som medfører lønnsopplysningspliktige ytelser.

	Anskaffelser	Lønn	Tilskudd og stønader
(3) Kontroll av utbetalingsgrunnlag	Attestasjon B_5.3.5.2	Beregning, kontroll og attestasjon av lønnsberegningssbekreftelse B_5.2.4.2	Attestasjon B_6.3.3/B_7.3.3
(4) Bokføring	Kontrollere at dokumentasjon er kontert og attestert og utøvd BDM B_ 2.5.2.3 og B_5.3.6	Bokføres på bakgrunn av bekreftet lønnsberegning B_ 2.5.2.3 og B_5.2.4.3	Kontrollere at dokumentasjon er kontert og attestert og utøvd BDM B_ 2.5.2.3
(5) Utbetaling	Autorisasjon av betalingsoppdrag B_3.7.3.3	Autorisasjon av betalingsoppdrag B_3.7.3.3	Autorisasjon av betalingsoppdrag. Tilskudd skal utbetales etter behov B_3.7.3.3 og B_6.3.5

Transaksjonskontrollene er et sett med aktiviteter som utføres av ulike roller eller tilsatte med fullmakter:

- Budsjetttdisponeringsmyndighet er en fullmaktstype som gir myndighet til å bestemme hva tildelte budsjettmidler skal brukes til (i form av bestillinger av varer og tjenester, tilsetninger, godkjenning av overtid eller vedtak om tildeling av tilskudd og stønader mv.)
- Attestasjon er en rolle som innebærer å kontrollere og bekrefte at en transaksjon er i samsvar med de underliggende forholdene, herunder bestilling, avtale, vedtak om tilskudd mv.
- Ved bokføring skal det kontrolleres at dokumentasjonen er kontert, attestert og at disposisjonen er foretatt av en tilsatt med budsjetttdisponeringsmyndighet.
- Autorisasjon av betalingsoppdrag er en fullmakt til å godkjenne at transaksjoner utbetales av banken og belastes virksomhetens bankkonto.

Hver transaksjonskontroll baserer seg på følgende kontrollaktivitet (som igjen kan variere mellom transaksjonstypene i tabell 1):

- Budsjetttdisponeringsmyndighet bygger på følgende kontroller (punkt 2.5.2.1):
  - påse at det er hjemmel for disposisjonen (utgiften) og at den er i overensstemmelse med lover og regler
  - påse at det er budsjettmessig dekning for utbetalingen
  - påse at disposisjonen er økonomisk forsvarlig
- Attestasjon bygger på følgende attestasjonskontroller (punkt 2.5.2.2):
  - påse at en vare eller tjeneste er mottatt i samsvar med bestilling eller avtale
  - påse at dokumentasjonen for leveransen er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler
  - påse at lønnsberegningssbekreftelsen er i henhold til bestemmelsene punkt 5.4.2
  - påse at utbetaling av tilskudd er i overensstemmelse med vedtaket om tilskudd og at tilskuddsmottaker har sendt inn eventuell dokumentasjon og/eller aksept av vilkår
  - påse at utbetaling som følge av tilbakebetaling skjer på korrekt grunnlag
  - påse at beløpet er riktig kontert, eventuelt registrere korrekt konteringsinformasjon
- Kontrollene ved bokføring bygger på følgende (punkt 2.5.2.3):
  - at dokumentasjonen er kontert og attestert

- at disposisjonen for utgiften er foretatt av en tilsatt med budsjettdisponeringsmyndighet
- Autorisasjon av betalingsoppdrag bygger på følgende kontroller (punkt 3.7.3.3):
  - at det som ligger i virksomhetens økonomisystem er i overensstemmelse med antall transaksjoner og totalsum i bankens system

Med unntak av kontrollene ved bokføring, som kan utføres før eller etter utbetaling, skal transaksjonskontrollene utføres *før utbetalingstidspunktet*. Utøvelse av budsjettdisponeringsmyndighet vil skje i starten av prosessen, jf. at den tar utgangspunkt i at virksomheten har en forpliktelse til å foreta utbetaling, mens autorisasjon av betalingsoppdrag vil skje etter at utbetalingene som inngår i oppdraget, er bekreftet for budsjettdisponering og attestasjon. Økonomiregelverket regulerer imidlertid ikke rekkefølgen på *dokumentasjonen* av utøvd budsjettdisponeringsmyndighet og attestasjonen.

Økonomiregelverket, i punkt 2.5.4 og 2.5.5 av bestemmelsene, stiller også krav om at det gjennomføres et sett med etterkontroller og aggregerte kontroller. Virksomheten er selv ansvarlig for å utforme systemer og rutiner for slike kontroller.

Kravene i økonomiregelverket sidestiller maskinelle kontroller av utgiftene med manuelle kontroller, under forutsetning av nødvendig funksjonalitet i økonomisystemet (bestemmelsene punkt 2.5.1). På noen områder er det imidlertid krav om bruk av elektroniske løsninger, som ved dokumentasjon av budsjettdisponering og attestasjon ved anskaffelser og ved lønn. For å effektivisere og styrke transaksjonskontrollene kan det i økonomisystemet bygges inn funksjonalitet som blant annet:

- erstatter manuelle kontroller med maskinelle kontroller, for eksempel ved bokføring og kontroller knyttet til attestasjonen
- gir støtte for manuelle kontroller, for eksempel ved produksjon av feillister og liste over endringer av data
- sikrer automatisk dokumentasjon av utførte aktiviteter (logging/elektronisk signering)

Regelverket åpner også for at transaksjonskontroller og dokumentasjon av disse kan foretas på grunnlag av rapporter/sammendrag fra økonomisystemet, i stedet for på grunnlag av hver enkelt transaksjon. Eksempler på store utbetalingsstrømmer kan i denne sammenheng være utbetalinger av lønn og stønader.

#### **4.4 Alternative innretninger av regelverk for statlige utbetalinger – eksempel fra Sverige**

Regelverket for transaksjonskontroller i den svenske statsforvaltningen skiller seg i noen henseender vesentlig fra det norske. I Sverige er reguleringen mer overordnet og det er opp til den enkelte virksomhet (myndighet) å konkretisere de kontroller og rutiner som trengs for å sikre god internkontroll i tilknytning til statlige betalinger. EA-boken er det økonomisk-administrative regelverket for statlige virksomheter. Regjeringen vedtar forordninger (förordningar), mens ulike statlige virksomheter har myndighet til å utarbeide forskrifter og allmenne råd (allmänna råd) knyttet til forordningene. I noen tilfeller er det Ekonomistyrningsverket (ESV) som er aktuell myndighet, i andre kan det være Riksgälden, Kammarkollegiet eller andre. Nedenfor gir vi en kort introduksjon til de viktigste kravene i EA-boken med relevans for spørsmålet om transaksjonskontroller ved utbetalinger:

- I § 4 i *Myndighetsförordningen* står det at virksomhetens ledelse skal beslutte en arbeidsordning der det skal fremgå en arbeidsfordeling og delegering av beslutningsmyndighet innen virksomheten.

- I avsnitt 4 i EA-boken inngår *Förordningen om myndigheters bokförning*. I § 22 stilles det krav om at bokføringsansvarlig i virksomheten organiserer og utarbeider rutiner for å sikre et pålitelig regnskap og at midler under virksomhetens forvaltning beskyttes. ESV har i allmenne råd til denne forordningen tydeliggjort at organiseringen av oppgaver skal sikre at en person ikke kan behandle en sak med økonomiske konsekvenser alene. Virksomhetene har selv et vesentlig ansvar for å utarbeide rutiner for å sikre lønnsutbetalinger og at anleggsmidler er bokført på riktig måte.
- Når det gjelder kontroll av betalinger, er det reglene i *Förordningen om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning* som gjelder. Det er Riksgälden som utgir forskrifter til denne forordningen. Her inngår blant annet krav om at virksomhetene skal kontrollere at utbetalinger skjer til riktig mottaker, med rett beløp og til riktig tid. Virksomhetene skal dokumentere hvordan denne kontrollen utøves, og særskilt sikre (overvåke) at betalinger ikke skjer for tidlig. Virksomhetene skal sende opplysninger til banken om hvem som representerer virksomheten overfor banken når det gjelder å åpne og avslutte bankkonto, betale fra konto, endre beløpsgrenser på bankkonto mv. Virksomhetene skal behandle passord på en sikker måte. For de fleste bankkontoer gjelder blant annet følgende:
  - virksomheten skal bekrefte sine utbetalinger med signatur/debiteringsmyndighet/ avstemmingsoppgave eller tilsvarende
  - virksomheten skal benytte beløpsgrenser på bankkontoene som er i bruk (Riksgälden kan gi unntak i spesielle tilfeller)
  - virksomheten kan bare opprette faste betalinger (autogiro) med andre statlige virksomheter

I forordningen § 9 inngår også krav om at betalinger til og fra en virksomhet skal gjøres på en måte som er kostnadseffektiv og sikker for staten som helhet. Statens behov for informasjon om virksomhetens betalinger skal tilgodeses. Det inngår også krav om at en virksomhet skal analysere risikoene som er knyttet til virksomhetens betalinger. Analysen skal ha som formål å øke sikkerheten i statens betalingsmodell. Virksomheten skal på forespørsel sende opplysninger til Riksgälden om betalingsvirksomheten.

Selv om regelverket for den svenske statsforvaltningen er overordnet og mye er opp til den enkelte virksomhet å konkretisere, er det DFØs oppfatning på grunnlag av kontakt med ESV at mange deler av kontrollene knyttet til utbetalinger er relativt enhetlige. På denne måten skiller ikke opplegget seg så klart fra det norske opplegget som forskjeller i innretning av regelverkene kunne tilsi. Dette skyldes blant annet at Riksgälden styrer visse deler av betalingsprosessene gjennom forskrifter til betalingsforordningen og gjennom avtaler med bankene. Videre benytter virksomhetene i stor grad samme økonomisystem. I tillegg gjennomfører ESV en årlig rating (EA-vurdering) hvor virksomhetenes etterlevelse av regelverket blir vurdert. Resultatet av vurderingen tas ofte opp i dialogen mellom virksomheten og ansvarlig departement.

## 5 utfordringer for effektivitet ved utbetalinger

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet omtales viktige utfordringer hos virksomhetene med å tilrettelegge for effektive transaksjonskontroller og der innretningen av krav i økonomiregelverket kan være en årsak. Omtalen bygger både på henvendelser til DFØ som regelverksforvalter, søknader om unntak fra økonomiregelverket, erfaringer hos DFØ i leveransen av regnskaps- og lønnstjenester til statlige virksomheter, og kontakt med noen virksomheter (jf. omtale i punkt 3.2).

De utfordringene (problemområdene) mht. effektivitet som er omtalt i punkt 5.2 og 5.3, er oppsummert i punkt 5.4 og inngår i videre omtale i kapittel 7.

## 5.2 Utfordringer vurdert på grunnlag av henvendelser og unntakssøknader til DFØ

I rollen som forvalter av økonomiregelverket, mottar DFØ ganske mange henvendelser fra departementene og underliggende virksomheter om forståelse av kravene til budsjettfullmakter, organisering, transaksjonskontroller, økonomisystem og betalingsformidling. Noen av svarene inneholder betingelser eller avgrensninger som virksomheten kan finne at begrenser mulighetene for effektive opplegg ved utbetalinger. Det er særlig disse sakene vi har søkt å identifisere.

Også unntakssøknadene som DFØ behandler, er en informasjonskilde til å vurdere virksomhetenes ønsker og behov. Vi har blant annet sett på søknader som er blitt avslått, delvis innvilget eller innvilget med vilkår som kan gjøre at virksomheten ikke kan velge de mest effektive oppleggene. Vi har også vært i kontakt med noen virksomheter som har fått svar på henvendelser, blant annet for å forhøre oss om de som følge av svarene har måttet innrette systemer og rutiner annerledes enn de hadde ønsket og planlagt.

Nedenfor har vi gruppert problemstillinger i henvendelsene og unntakssøknadene som omhandler tilrettelegging av effektive systemer, rutiner og kontroller ved utbetalinger fra virksomhetene.

### a) Dokumentasjon av utøvd budsjett disponeringsmyndighet – adgang til å knytte den til grupper av transaksjoner

I flere saker er det stilt spørsmål om det skal dokumenteres hvem som har utøvd budsjett disponeringsmyndighet (BDM) for hver enkelt transaksjon. Kravet i bestemmelsene punkt 2.5.2.1 om at det gjennom dokumentasjon skal være bekreftet hvem som har utøvd BDM for hver transaksjon, kunne, lest isolert, begrenset muligheten for effektive utbetalinger når en avtale dekker flere etterfølgende transaksjoner. Det er imidlertid omtalt i det samme punktet at det er adgang til å knytte dokumentasjonen til for eksempel avrop på rammeavtaler, faste avtaler om husleie eller vedtak om tilskudd, der avtalen mv. vil gjelde flere transaksjoner (gruppe av transaksjoner). Det trengs dermed ikke utøves BDM for hver enkelt bestilling eller transaksjon som gjøres innenfor en slik forhåndsgodkjent avtale eller vedtak, så lenge det kan dokumenteres at vedkommende har utøvd BDM ved selve avtalen eller vedtaket.

### b) Forutsetninger for at dokumentasjon av BDM kan skje samtidig med at den utøves, uten senere bekreftelse

Et spørsmål som er tatt opp i flere sammenhenger, er hva som er forutsetningene for at BDM kan dokumenteres en og bare en gang, på tidspunktet den utøves (dvs. tidlig i prosessen). Bak spørsmålene ligger at virksomheter eller tjenesteyter ønsker å tilrettelegge effektive systemer og rutiner der en unngår at vedkommende med BDM må inn flere ganger i prosessen. Henvendelsene har kommet både i forbindelse med systemløsninger med maskinelle kontroller og i forbindelse med manuelle rutiner. Et eksempel er utvikling i DFØ av en e-handelsløsning med bruk av plankjøp, dvs. kjøp der flere bestillinger over en periode kan foretas på grunnlag av en godkjenning av budsjett disponering. Et annet eksempel er vurdering av nye rutiner i Politiets utlendingsenhet for bruk av reisebestillingsskjema, der den som har BDM, i forkant både godkjenner og dokumenterer på et samlet skjema som kan gjelde flere transportmidler, flere personer, og både transport, utgiftsgodtgjørelse og overtidsgodtgjørelse i forbindelse med reisen (uten i etterkant å måtte dokumentere BDM på hver reiseregning, faktura fra leverandør, overtidsskjema m.m.).

Et lignende eksempel, men med systemstøtte, er vurdering i DFØ av å tilby elektroniske reisesøknader som godkjennes av person med BDM. Godkjenningen kan benyttes som grunnlag for å bestille reise, kjøp av varer og tjenester i tilknytning til reisen og reiseforskudd, og vil også danne grunnlag for kontroller av reiseregningen, eventuelle fakturaer m.m. Et siste eksempel vi tar med er Forsvaret som stilte spørsmål i forbindelse med vurdering av et materiellforvaltningssystem, der en person med BDM i forkant kan sette et gitt lagernivå for en vare og der systemet genererer påfylling ved bestilling til leverandøren når lagernivået er nådd.

I DFØs svar er det lagt vekt på at systemer og rutiner må innrettes slik at den som utøver BDM, har grunnlag for å ivareta de tre kontrollbehovene som følger av økonomiregelverket, dvs. hjemmel for anskaffelsen, budsjettmessig dekning og økonomisk forsvarlighet. Det innebærer blant annet at en reisesøknad må inneholde hvilke personer som skal reise, en økonomisk ramme, til hvilket formål og innenfor en gitt tidsperiode (begrenset oppad til budsjettåret). I sakene som gjelder anskaffelser er det tilsvarende vist til at tidsperioden må være begrenset til ett budsjettår, at den som godkjenner må kunne velge å begrense til spesifikke (ramme-)avtaler, beløpsbegrensninger per kjøp og eventuelt til samme leverandør, varegruppe mm, og at det settes en økonomisk ramme. Det er også kommentert at det er rimelig å forvente at systemet gir støtte til å ivareta kontrolloppgavene.

Det er i disse sakene ofte også tatt opp sammenhengen mellom budsjett disponering og attestasjon, ved at det ved attestasjonen må kunne kontrolleres om de betingelsene og avgrensningene som ligger i vedtaket om budsjett disponering, er oppfylt (som del av kontrollen av om utbetalingsgrunnlaget gjelder en utgift som virksomheten skal dekke). I noen av sakene er det også reist spørsmål om maskinelle attestasjonskontroller og betingelser for automatisk matching, jf. omtale under bokstav d nedenfor.

#### c) Effektive opplegg for attestasjon og attestasjonskontroller

I økonomiregelverket skilles det mellom attestasjon av utgifter og de kontrollene attestasjonen skal bygge på (attestasjonskontrollene). DFØ får en del henvendelser om dette og relaterte tema, herunder om:

- Innholdet i kontrollene som attestasjonen skal bygge på. Det gjelder blant annet en henvendelse fra NAV der et av spørsmålene var om kravet til at både person med BDM og attestant skal kontrollere mot «gjeldende lover og regler» innebærer at attestanten skal utføre de samme kontrollene som den som har godkjent disposisjonen (for tilskudd/stønader mot blant annet tilskuddsregelverket). I svar fra DFØ ble det lagt vekt på at regelverket ikke er innrettet slik at godkjenner og attestant skal kontrollere det samme grunnlaget. Kravet ved budsjett disponering er knyttet til at disposisjonen er i tråd med lover og regler, mens det ved attestasjonen er knyttet til utbetalingsgrunnlaget (faktura, tilskuddsbrev m.m.). Det er derfor ikke samme grunnlag, selv om deler av teksten i bestemmelsene kapittel 7 kan forstås slik.
- Hvem som kan ivareta attestasjon og attestasjonskontroller, knyttet til henholdsvis bruk av tjenesteyter (ekstern arbeidsdeling) og til innleie av personell, særlig til prosjekt- og byggeledelse. Det fremgår av regelverket at kravet om at tilsatte skal ivareta transaksjonskontroller, er knyttet til attestasjonen. Spørsmålene kan tyde på at det er behov for å klargjøre at dette kravet ikke gjelder attestasjonskontrollene. Når det gjelder ekstern arbeidsdeling og innleie av personell, vises det til omtale under bokstav f.
- Er det er tilstrekkelig at attestasjon av overtid og reiseregninger skjer før lønnsutbetaling. Spørsmålet er kommet blant annet fra DSS i forbindelse med bruk av elektroniske skjema. Bakgrunnen for spørsmålet er at det i bestemmelsene punkt 2.5 og 5.2.4.2 ikke er omtalt om overtid og reiseregninger skal attesteres, utover at det fremgår at lønnsberegning-bekreftelsen skal være attestert før lønnsutbetaling og at alle utgifter skal være attestert. I



svaret fra DFØ ble regelverket fortolket slik at de ulike utgiftene må være attestert før de registreres i lønssystemet. Det er altså ikke tilstrekkelig at attestasjonen utføres ved rimelighetskontroll ved lønnsberegningen (jf. også at den normalt ikke er en kontroll av underliggende dokumentasjon). Spørsmålene tyder på at det bør vurderes å klargjøre dette i regelverket.

- Kan både attestasjonen og attestasjonskontrollene gjøres ved maskinelle kontroller. DFØ har i svar fortolket kravene slik at begge deler kan gjøres maskinelt, forutsatt at økonomisystemet har funksjonalitet for det. Regelverket gir også åpning for at deler av kontrollene gjøres maskinelt og andre deler manuelt. Det vises også til omtale av maskinelle kontroller under bokstav d nedenfor.
- Attestasjonen bygger som omtalt på et sett av kontroller som attestanten skal påse at er utført. Kontrollene skal ivareta at utbetalingsgrunnlaget er i tråd med den økonomiske forpliktelsen (bestilling, avtale, vedtak eller lignende) og at det er reelt (for eksempel at vare eller tjeneste er mottatt eller gjennomført).

For øvrig kan noen henvendelser tyde på at økonomiregelverket formidler bedre de konkrete kontrollene som skal gjøres, enn hva som er formålet med attestasjonen.

#### d) Maskinelle kontroller

Denne problemstillingen har sammenheng med systemløsninger der budsjett disponeringen og betingelser ved denne kan dokumenteres på et tidlig tidspunkt (og før attestasjonskontrollene), jf. noen av eksemplene omtalt under bokstav b. I slike tilfeller vil dokumentasjonen av budsjett disponering kunne brukes som grunnlag for attestasjonskontroller (for eksempel varemottak og faktura mot bestilling eller avtale). Henvendelsene om dette er både fra større statlige virksomheter og fra DFØ som tjenesteyter i forbindelse med planer om å ta i bruk ny funksjonalitet i hjelpesystemer til økonomisystemet. I svar fra DFØ er det kommentert blant annet opplegget for attestasjonskontroller og behandling av avvik ved sammenlikning (matching) mellom for eksempel bestilling og faktura eller godkjent reisesøknad og reiseregning. Ved anskaffelser fremgår det av svarene at det må være mulig å bekrefte at fakturaen inneholder de varene som er bestilt og mottatt (inkl. til avtalte priser), at det må være mulig å kontrollere konteringen og ev. påføre korrekt kontering og at det må være mulig å finne tilbake til dokumentasjonen av de bokførte opplysningene. Når det gjelder spørsmålet om maskinelle kontroller og matching mellom for eksempel bestilling og leveranse, er det kommentert fra DFØ at regelverket ikke inneholder grenser for hvor store avvik som kan godtas og at virksomheten vil måtte vurdere dette konkret. Spørsmålene kan tyde på at omtalen i regelverket ikke er utfyllende nok når det gjelder mulige opplegg for maskinelle kontroller.

#### e) Organisering av økonomioppgaver, krav til ekstern arbeidsdeling mot tjenesteyter

Uavhengig av hvordan virksomheten har organisert sine økonomioppgaver, og uavhengig av hvilken arbeidsdelingsmodell som er valgt, skal transaksjonskontrollene som hovedregel utføres av tilsatte i virksomheten. Det er noen unntakssøknader som har konsekvenser for utøvelse av transaksjonskontroller, i situasjoner der virksomheten er innvilget ett eller flere unntak fra kravene til organisering av økonomioppgaver:

- Sju departementer er innvilget midlertidig unntak fra krav til autorisasjon av betalingsoppdrag slik at en tjenesteyter kan ivareta oppgaven på vegne av virksomhetene (ble opprinnelig ivaretatt av Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, nå av DFØ). Søknadene gjaldt således ikke unntak fra autorisasjonskravet som sådan. I søknadene er det lagt vekt på at opplegget bidrar til effektiv ressursbruk blant annet ved at

autorisasjonsoppgaven er i forlengelsen av arbeidsprosesser som tjenesteyter allerede ivaretar, at departementene alternativt vil måtte omdisponere eller øke ressursene på økonomiområdet, at opplegget reduserer sårbarhet knyttet til bemanning i og med at tjenesteyter sikrer at det alltid er ansvarlig person til stede for å autorisere, og at sikkerheten blir godt ivaretatt blant annet ved at personer som autoriserer kan gis kun lesetilgang til økonomisystemet.

- Det er gitt et unntak slik at Petoro AS kan bruke en ekstern, ikke-statlig virksomhet i forbindelse med regnskapstjenester, transaksjonsbehandling og applikasjonsforvaltning for regnskapsføring av SDØE (Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten). Det er til grunn for unntaket vist til at Petoro er i en særstilling som aksjeselskap og at ordningen har fungert over lengre tid. Unntaket vurderes som såpass spesielt at vi ikke går nærmere inn på det i denne gjennomgangen.

#### f) Bruk av innleide til å ivareta budsjett disponeringsmyndighet, attestasjon og bestilling

Noen statlige virksomheter har et særskilt behov av å benytte innleid arbeidskraft. Statsbygg benytter seg for eksempel av innleide prosjekt- og byggeledere i virksomhetens daglige drift. (Statens vegvesen, Forsvarsbygg og tidligere Jernbaneverket er andre eksempler på virksomheter som bruker/har brukt innleide til tilsvarende oppgaver.) Dette behovet dannet grunnlaget for at Statsbygg i 2016 søkte om unntak fra kravet om at transaksjonskontroller skal utføres av tilsatte i virksomheten. Virksomheten ønsket at de innleide skulle kunne utøve budsjett disponeringsmyndighet og ivareta attestasjonen i forbindelse med prosjekt- og byggeledelse (i tillegg til å bestille varer og tjenester). I søknaden ble det lagt vekt på at regelverkskravet vil gå ut over effektiviteten på byggeplassen og medføre ekstra oppgaver og tidsbruk for de tilsatte som må godkjenne innkjøpene. DFØ innvilget unntak for at innleide kan bestille på vegne av virksomheten, forutsatt at virksomhetens tilsatte ivaretar budsjett disponeringsmyndighet og attestasjon. Øvrige deler av søknaden ble ikke innvilget. Det ble i svaret kommentert at unntaket innebærer at en innleid – under visse forutsetninger – kan bestille på planer/avtaler hvor en tilsatt har utøvd budsjett disponeringsmyndigheten (omtale i søknaden kunne forstås slik at en tilsatt måtte godkjenne hver enkelt bestilling). Det ble også kommentert at det er innenfor dagens fortolkning av økonomiregelverket at også innleide kan utføre attestasjonskontroller som en attestasjon skal bygge på, forutsatt at en tilsatt foretar selve attestasjonen.

#### g) Kontroll av kontering

Ifølge bestemmelsene punkt 2.5.2.2 skal den som attesterer, kontrollere at beløpet er korrekt kontert og eventuelt registrere korrekt konteringsinformasjon. DFØ har fått spørsmål om kontroll og eventuell registrering av konteringen må inngå i attestasjonen. Dette gjelder blant annet ved opplegg for maskinelle kontroller (jf. bokstav d), der det kan være utfordrende å ivareta alle attestasjonskontrollene som inngår i grunnlaget for en attestasjon (herunder kontroll av konteringen). Som omtalt i punkt 4.3, sidestiller økonomiregelverket maskinelle kontroller med manuelle, dersom økonomisystemet har nødvendig funksjonalitet.

#### h) Behov for unntak ved bankkonto utenfor statens konsernkontoordning

En stor andel av søknadene som DFØ mottar, gjelder unntak for å holde statlige midler utenfor konsernkontoordningen. Selve kontoholdet faller utenfor denne gjennomgangen, men enkelte av søknadene inneholder også ønske om å fravike krav til arbeidsdeling og transaksjonskontroller:

- Om lag halvparten av gyldige unntak fra konsernkontoordningen gjelder opprettelse og bruk av valutakonto. Transaksjonskontrollene skal i utgangspunktet gjennomføres som for andre utbetalinger. I flere av sakene er det imidlertid søkt om – og innvilget unntak for – å kunne

registrere betalingsoppdrag direkte i nettbanken (såkalt «online remittering»), dvs. at betalingsoppdrag ikke produseres i virksomhetens økonomisystem. Disse søknadene er begrunnet i drift av utestasjoner eller andre enheter i utlandet som ikke har direkte tilgang til økonomisystem, eller at utenlandske myndigheter stiller krav om lokal bankkonto. I slike tilfeller er det i vedtakene stilt krav om kompenserende kontroller blant annet ved at virksomheten setter beløpsgrenser for den enkelte tilsatte som har fullmakt til slik remittering. Videre skal minst to tilsatte autorisere utbetalingene, hvorav den ene ikke skal ha tilgang til å registrere betalingsoppdrag i nettbanken.

- Noen virksomheter har særskilte behov for å opprette konto utenfor konsernkontoordningen i forbindelse med anskaffelser. For Forsvaret er det innvilget unntak slik at autorisasjon kan ivaretas av eksterne, mens Forsvaret blant annet skal følge opp at det gjøres korrekte trekk på kontoen og dokumentere budsjett disponeringsmyndighet. Bakgrunnen for søknaden var en avtale om materiellsamarbeid med andre land, og det ble vist til at felles administrasjon i den sammenheng, herunder betaling, medfører fordeler. I søknaden for Statens vegvesen som ble behandlet i 2016, var det også et ønske om å opprette en klientkonto med statlige midler, eid av en ekstern kraftforvalter (Bergen Energi). Søknaden var begrunnet med at det var mer effektivt at Bergen Energi kunne håndtere fakturaer på vegne av Vegvesenet, herunder å ivareta attestasjonen. Denne delen av søknaden ble ikke innvilget.
- Det er innvilget flere unntak for virksomheter som ønsker å benytte tilleggsavtalen som staten har inngått med banker om kontantkort for utbetaling til personer som av ulike årsaker ikke får opprette bankkonto. Opplegget innebærer at statlige midler holdes utenfor konsernkontoordningen.

Det fremgår av oversikten over at ønsker og behov for unntak som oftest er knyttet til relaterte problemstillinger mer enn kravene til transaksjonskontroller i seg selv. De relaterte problemstillingene som kan leses ut av unntakssøknadene for konsernkontoordningen, gjelder arbeidsdeling med ekstern tjenesteyter og bruk av innleide til prosjekt- og byggeledelse (dvs. forhold som er omtalt under bokstavene e og f over). I tillegg kan det være behov for å vurdere om deler av unntakene som gjelder konsernkontoordningen, er såpass «standard» situasjoner at de kan skrives inn i regelverket i stedet for å håndteres på grunnlag av søknader (som er mer ressurskrevende). Vi går ikke nærmere inn på det sistnevnte i dette notatet, men legger opp til å vurdere det før det skal utarbeides konkrete tekstforslag til bestemmelsene.

### 5.3 Praksis og utfordringer basert på innhentet tilleggsinformasjon

DFØ har som omtalt i kapittel 3, innhentet tilleggsinformasjon ved direkte kontakt med noen statlige virksomheter. De fleste av disse virksomhetene har tidligere vært i kontakt med DFØ i konkrete saker, og det vært et poeng å få informasjon om hva som har skjedd hos virksomheten i etterkant av denne kontakten. Dette innebærer at det ikke er et representativt utvalg av virksomheter vi har vært i kontakt med i dette arbeidet, jf. også at de fleste er mellomstore og store virksomheter. Videre er antallet virksomheter begrenset. Vi mener likevel at denne kontakten har gitt nyttig tilleggsinformasjon og en økt sikkerhet for at omtalen her i kapittel 5 «treffer» mht. hvilke områder som gir utfordringer for virksomhetene.

Det generelle inntrykket etter samtalene med virksomhetene, er at de stort sett er fornøyd med innretningen av kravene i økonomiregelverket til utbetalinger, men det er enkelte tema som flere tar opp. Disse er gjerne motivert av et ønske om å effektivisere blant annet anskaffelsesprosessen ved økt digitalisering.

I flere av samtalene er det gitt uttrykk for at det er en fordel med et tydelig regelverk, da dette definerer rammer for praksis og utvikling. Det er et viktig «hjelpemiddel» for fagansvarlige i virksomhetene i diskusjoner om løsninger innenfor økonomiområdet.

De konkrete utfordringene som virksomhetene tok opp, samsvarer og bekrefter på flere punkter bildet omtalt i punkt 5.2 basert på de skriftlige henvendelsene. En eller flere virksomheter pekte således på:

- at det kan være vanskelig å forstå hvilke forutsetninger som må være på plass for at transaksjonskontroller skal kunne automatiseres, og at dette gjelder både for kontrollene som gir grunnlag for budsjett disponering og for attestasjon. Det ble i den forbindelse kommentert effektiviseringsmulighetene dersom person med budsjett disponeringsmyndighet ikke må inn i fakturaløpet, men at BDM i stedet dokumenteres samtidig med at den utøves og med en prekontering
- at det i regelverket ikke er klargjort hvilke fullmakter som må være på plass for at bestilling av varer og tjenester skal kunne utføres av andre enn de som utøver budsjett disponeringsmyndigheten (for eksempel fagpersoner på en byggeplass og fagpersoner med driftsoppgaver som har behov for å bestille materiell)
- fordeler ved å kunne la en tjenesteyter ivareta flere oppgaver, særlig knyttet til attestasjon og autorisasjon av betalingsoppdrag
- fordeler ved å la innleide prosjekt-/byggeledere kunne ivareta flere oppgaver i form av bestillinger og attestasjon av utgifter. Når det gjelder budsjett disponeringsmyndighet, kom det både fram vurderinger om at «det ville sitte langt inne» å gi slik myndighet til innleide og om at det var ønskelig med slik adgang i en del tilfeller (en virksomhet anslo at 80 pst. av potensielle tidsgevinster for dem lå i om innleide kunne attestere og 20 pst. i om de kunne utøve budsjett disponeringsmyndighet, forutsatt at innleide kunne gjennomføre bestillinger)

Virksomhetene kommenterte også en del andre forhold (herunder til risiko, jf. kapittel 6):

- Det fremkom at autorisasjonen av betalingsoppdrag utføres slik regelverket krever, men at det så å si aldri avdekkes feil i denne kontrollen. Noen virksomheter hadde valgt å legge inn enkelte ekstra kontroller ved autorisasjonen, som stikkprøvekontroller av kontonummer og kontoeierskap og kontroll av store beløp.
- Virksomheter opplyste også at de – for å forebygge feil og mangler – har organisert det slik at opprettelsen av betalingsmottakere ivaretas av dedikerte roller som har avgrensninger mot andre (slik som budsjett disponeringsmyndighet).

Det er for øvrig en observasjon fra kontakten med virksomhetene at det er ganske store forskjeller mellom dem når det gjelder å ta i bruk funksjonalitet i økonomisystemet og rutiner som kan gi mer effektiv transaksjonshåndtering. For eksempel brukes e-handelsløsninger ved en betydelig andel av anskaffelsene i enkelte virksomheter, mens slike løsninger i andre står for en meget lav andel. Et annet eksempel er at noen virksomheter har opplegg der de knytter dokumentasjon av flere enkeltransaksjoner over en periode til en inngått ordre eller avtale (for eksempel om husleie), mens andre ikke har tatt i bruk de mulighetene som dagens regelverk gir til forenklinger på dette og andre områder.

#### **5.4 Oppsummering av utfordringer for effektivitet ved utbetalinger**

Det er i gjennomgangen i punkt 5.2 og 5.3 pekt på følgende utfordringer for å tilrettelegge for effektive utbetalinger:

1. Det bør bli tydeligere hvordan dokumentasjon av utøvd BDM kan knyttes til grupper av transaksjoner.

- for eksempel ved faste avtaler (husleie mm), andre avtaler, bestillinger og reisegodkjenninger
- 2. Det bør bli tydeligere hvordan en kan unngå at den som godkjenner budsjett disponeringen, må inn flere ganger i prosessen.
  - for eksempel både ved godkjenning av reise i forkant og ved godkjenning av reiseregningen
- 3. Det er behov for å tydeliggjøre deler av omtalen i regelverket av attestasjonen, herunder skillet mellom attestasjon og attestasjonskontroller.
- 4. Fordelingen av kontrolloppgaver mellom godkjenner (BDM) og attestant bør tydeliggjøres når det gjelder overholdelse av lover og regler.
- 5. Tilrettelegging for maskinelle kontroller – det er behov for å formidle klarere hva som ligger i kravene til BDM og attestasjon.
- 6. Ekstern arbeidsdeling bør kunne legges opp slik at tjenesteyter ivaretar flere oppgaver, tydeligst mht. autorisasjon, men også budsjett disponeringsmyndighet og attestasjon.
- 7. Innleide prosjekt-/byggeledere bør kunne foreta bestillinger og attestere utgifter, og bør også kunne ha budsjett disponeringsmyndighet.
- 8. Kontroll og registrering av konteringen bør ikke inngå som en obligatorisk del av attestasjonen.
- 9. Det kan være behov for å klargjøre hvilke fullmakter som må være på plass, for at bestilling av varer og tjenester kan utføres av andre enn de som utøver budsjett disponeringsmyndigheten.

Det vises til videre omtale i kapittel 7 og 8.

## **6 Risikovurderinger – ivaretar dagens regelverkskrav risikoen ved utbetalinger fra staten?**

### **6.1 Generelt om risikovurderingen**

For å vurdere hvordan dagens regelverkskrav til systemer, rutiner og tiltak påvirker risikoen<sup>4</sup> knyttet til statlige utbetalinger, skal vi se nærmere på risiko ved utbetalinger for henholdsvis anskaffelser, lønn og lønnsopplysningspliktige ytelser, og tilskudd. Omtalen er strukturert etter de fem delprosessene (1) budsjett disponering, (2) mottak/registrering, (3) kontroll av utbetalingsgrunnlag, (4) bokføring og (5) utbetaling (jf. tabell 1 i punkt 4.2).

Gjennomgangen gir en beskrivelse av hvilke aktiviteter og risikoer som er tilstede («uønskede hendelser») og hvilke krav i økonomiregelverket som skal håndtere risikoen, og dermed en oversikt over den gjenværende risikoen. De gjenværende risikoene inngår i grunnlaget for analysen i kapittel 7 og 8 av behovet for regelverksendringer. Risikovurderingene er gjort på et relativt aggregert nivå, der hovedpoenget har vært å identifisere risikobildet for hver hovedprosess.

Punktene 6.2 til 6.4 inneholder en gjennomgang av de identifiserte risikoene for henholdsvis anskaffelser, lønn og tilskudd. Dette gjelder med unntak av omtalen av risikoene i delprosess 5 Utbetaling, som presenteres samlet i punkt 6.5 ettersom denne delen av prosessen er felles uavhengig av om det gjelder anskaffelser, lønn eller tilskudd. Punkt 6.6 inneholder en oppsummering på tvers av transaksjonstypene.

---

<sup>4</sup> Med «risiko» mener vi forhold eller hendelser som kan inntreffe og påvirke oppnåelse av målsettinger negativt. «Risikovurderinger» innebærer å identifisere og vurdere risikoer som kan true oppfyllelsen av virksomhetens mål og krav, herunder de tre internkontrollmålsettingene (målrettet og effektiv drift, overholdelse av lover og regler og pålitelig rapportering). Se også omtale i punkt 3.1.2.

I vedlegg 1 er det tatt inn risikovurderinger som er gjort som del av utredningen. Vedlegget omtaler i hovedsak de iboende risikoene som er vurdert å være av en viss størrelse, og gir derfor ikke oversikt over alle risikoer i prosessene.

## **6.2 Anskaffelser**

Risikovurderingen av anskaffelsesprosessen starter ved tidspunktet for virksomhetens beslutning om å anskaffe en vare eller tjeneste, jf. omtale i punkt 3.2. Vi går ikke inn på de ulike stegene som ligger til grunn for beslutningen om hva som skal anskaffes, utover å peke på at det er en risiko i seg selv at det ikke foreligger et godt nok beslutningsgrunnlag for anskaffelsen.

Det overordnede målet med transaksjonskontroller og rutiner for behandling av anskaffelser av varer og tjenester, er å sikre at utbetalingene blir håndtert i samsvar med gjeldende lover, regler og avtaler. Videre skal kravene bidra til at virksomhetene etablerer systemer og rutiner som sikrer korrekt registrering av data, beregning, bokføring, utbetaling og rapportering.

### **6.2.1 Budsjettdisponering og effektivering av bestilling**

Utbetalingsløpet for anskaffelser starter når det tas en beslutning om å bestille en vare eller tjeneste. Virksomheten forplikter staten økonomisk ved bestillingen (utøvelse av budsjettdisponeringsmyndighet). Det skal etter dagens krav dokumenteres at det er utøvd budsjettdisponeringsmyndighet ved alle anskaffelser av varer og tjenester.

Vedlegg 1 gir en oversikt over risikoene vi har identifisert i prosessen med å anskaffe varer og tjenester. Ved budsjettdisponering skal det gjøres en beslutning om bestilling. Risikoene for aktiviteten er at bestillingen (1) mangler hjemmel, (2) ikke er økonomisk forsvarlig og (3) ikke har budsjettmessig dekning. I tillegg er det risiko for bevisste feil og mangler i form av misligheter<sup>5</sup>, dvs. at de som har fått delegert fullmakt til å disponere budsjettmidler, handler i strid med fullmaktene (underslag, svindel, korrupsjon og lignende).

Det er flere kontrollaktiviteter som følger av krav i økonomiregelverket, som direkte påvirker risikoene ved bestilling av varer og tjenester (budsjettdisponering). Det er tre kontroller som skal sørge for at budsjettmessige disposisjoner har hjemmel, er økonomisk forsvarlig og at det er budsjettmessig dekning – i tråd med bestemmelsene punkt 2.5 og 5.3.3 (se nærmere omtale i punkt 4.3). Det fremgår der også at det er stilt krav om at virksomhetene skal ha rutiner for tilfredsstillende oppfølging av delegert budsjettdisponeringsmyndighet.

Hvordan virksomhetene velger å innrette sine systemer og rutiner for å gjennomføre og dokumentere disse kontrollene, kan variere. Det ligger innenfor handlingsrommet som kravene til internkontroll legger til rette for, jf. omtale i punkt 4.2. Virksomheten skal etablere internkontrollen for å forebygge og avdekke feil og mangler i forbindelse med budsjettdisponeringen.

Etter en samlet vurdering av regelverkets ulike krav, ser vi en gjenværende risiko for at det ved budsjettdisponeringen blir gjort feil eller at det blir handlet i strid med fullmaktene (misligheter). Det å forebygge og avdekke slike situasjoner innebærer ikke nødvendigvis at det må utøves gjensidig kontroll av den enkelte, men at virksomheten etablerer kontroller på ulike områder (organisasjon, systemer, data og rutiner) som samlet kan redusere risikoen for feil og misligheter ved budsjettdisponering i forbindelse med anskaffelser.

---

<sup>5</sup> Med misligheter menes her tilsiktede handlinger utført av en eller flere personer blant ledelsen, ansatte eller andre, og som medfører feilinformasjon i regnskapet. Misligheter omfatter blant annet manipulasjon, forfalskning eller endring av dokumenter eller regnskapsdata og underslag.

### 6.2.2 Mottak av varer

Regelverket stiller krav om at virksomheten skal ha rutiner for kontroll av at mottatte varer er i henhold til bestilling, pakkseddel eller annen relevant dokumentasjon, samt at rutineene skal omhandle hvilke tiltak som skal settes i verk dersom det er avvik. Det fremgår også at kontrolltiltakene skal tilpasses anskaffelsens størrelse og kompleksitet (jf. bestemmelsene punkt 5.3.4). Det ligger til den enkelte virksomheten å vurdere hvilke krav som eventuelt skal stilles til dokumentasjon av de gjennomførte mottakskontrollene.

Det fremgår av risikoanalysen at det er en risiko for at kontrollene ved mottak av varer ikke blir dokumentert for senere oppfølging av fakturaen, herunder at det ikke fremkommer hva det er kontrollert mot. Kontrollene ved varemottaket inngår i grunnlaget for å kunne attestere fakturaen for utgiftene, og det vises til omtale i punktet nedenfor.

### 6.2.3 Utbetalingsgrunnlag (fakturamottak, attestasjon) og bokføring

Virksomheten vil motta en faktura eller et annet utbetalingsdokument for mottatte varer og utførte tjenester. I økonomiregelverket er det stilt krav til at virksomheten skal ha rutiner og systemer for elektronisk fakturabehandling som sikrer oversikt over og enhetlig behandling av fakturaer og andre utbetalingsdokumenter. Det er krav til at fakturaer ved mottak skal kontrolleres for om de vedrører virksomheten. Alle utgifter skal være attestert før utbetaling kan finne sted, og regelverket inneholder krav til en rekke kontroller som skal utføres, jf. omtale i punkt 4.3. Det er også krav til informasjon den enkelte faktura skal bokføres med, og at det skjer på rett leverandør, til rett tid og med korrekt beløp, og at utbetaling skjer til rett tid.

Det er identifisert en rekke iboende risikoer i tilknytning til behandling av utbetalingsgrunnlag og bokføring. Regelverkets krav til kontrolltiltak i forbindelse med fakturamottak, attestasjon og bokføring skal i utgangspunktet tilpasses av virksomhetene ut fra risiko, vesentlighet og egenart, jf. omtale over. At det skal etableres internkontroll i tillegg til de øvrige kravene i økonomiregelverket til systemer og rutiner ved fakturabehandling, attestasjon og bokføring, er etter vår vurdering tilstrekkelig til å ivareta de aller fleste risikoene ved behandlingen av fakturaene.

I punkt 6.2.2 ble det vist til at det ikke er krav til dokumentasjon av varemottaket (eller gjennomførte kontrollhandlinger) for senere oppfølging av faktura. Det er en risiko for at fakturaer blir attestert selv om det er feil eller mangler ved mottatte varer, eventuelt at de ikke er mottatt. Regelverkets krav om at attestanten skal kontrollere konteringen på utbetalingsgrunnlaget, er også identifisert som en risiko med tanke på å kunne ivareta en pålitelig budsjettoppfølging i virksomheten (gjør det mindre tydelig at ansvar ligger til den med budsjettdisponeringsmyndighet).

For omtale av delprosess 5 Utbetaling, vises det til punkt 6.5 nedenfor.

## 6.3 Lønn

Kravene til transaksjonskontroller ved lønn og lønnsopplysningspliktige ytelser gjelder hovedsakelig fra og med det tidspunktet virksomheten har valgt å tilsette eller har gått til innkjøp av tjenester som krever utbetaling av lønn (som for honorarmottakere). På samme måte som i de øvrige delprosessene som genererer statlige utbetalinger, er startpunktet for risikovurderingen tidspunktet hvor beslutningen er tatt og utbetalingsløpet starter. Vi ser dermed ikke nærmere på de ulike stegene som ligger til grunn for beslutningen om for eksempel å tilsette, utover å påpeke at det er en risiko i seg selv at det ikke foreligger et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å gjennomføre disposisjonen.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Selve ansettelsesprosessen regulert i [lov om statens ansatte mv.](#) og [Statens personalhåndbok](#) faller utenfor omfanget av risikovurderingen.

Det overordnende målet med transaksjonskontroller og rutiner for behandling av lønn og lønnsopplysningspliktige ytelser (slik de er utformet i bestemmelsene punkt 2.5 og 5.2), er å sikre at utbetalingene blir håndtert i samsvar med gjeldende lover, regler og avtaler. Videre skal kravene sikre korrekt registrering, beregning, bokføring, utbetaling og rapportering.

### **6.3.1 Budsjettdisponering – tilsetning og endring av lønn og lønnsopplysningspliktige ytelser**

Utbetalingsløpet for lønn og lønnsopplysningspliktige ytelser starter når det tas en beslutning om å forplikte staten økonomisk til å dekke for eksempel lønnsutgifter til en nyansatt eller utgifter til overtid (utøvelse av budsjettdisponeringsmyndighet). Det skal etter dagens krav dokumenteres at det er utøvd budsjettdisponeringsmyndighet ved alle tilsetninger, endringer i lønn, overtid og andre lønnsopplysningspliktige ytelser.

Vedlegg 1 gir en oversikt over risikoene vi har identifisert i prosessen med å utbetale lønn og andre lønnsopplysningspliktige ytelser. Risikoene og aktivitetene for denne delprosessen er de samme som i anskaffelsesprosessen. Ved budsjettdisponering skal det gjøres en beslutning om tilsetning/endring og det skal gjøres en godkjenning av tillegg. Risikoene for disse to aktivitetene er at beslutningen (1) mangler hjemmel, (2) ikke er økonomisk forsvarlig og (3) ikke har budsjettmessig dekning. I tillegg er det som ved alle aktiviteter en risiko for bevisste feil og mangler i form av misligheter (underslag, svindel, korrupsjon og lignende).

Det er flere kontrollaktiviteter som følger av krav i økonomiregelverket som direkte påvirker risikoene ved beslutning om tilsetning, endring av lønnsforhold og godkjenning av tillegg (budsjettdisponering). Det er tre kontroller som skal sørge for at budsjettmessige disposisjoner har hjemmel, er økonomisk forsvarlig og at det er budsjettmessig dekning – i tråd med kravene i bestemmelsene punkt 2.5 (jf. omtale i punkt 4.3). Hvordan statlige virksomheter velger å innrette sine systemer og rutiner for å gjennomføre og dokumentere disse kontrollene, kan variere. Det ligger innenfor handlingsrommet kravene til internkontroll legger til rette for. Samlet er det i økonomiregelverket innebygd krav som direkte skal ivareta risikoene ved de ulike aktivitetene.

Etter vår vurdering ivaretar kravene i økonomiregelverket i det alt vesentlige risikoene tilknyttet beslutning om tilsetning eller endring av lønn og lønnsopplysningspliktige ytelser. Hvis dagens krav til internkontroll og delegering, utøvelse og dokumentasjon av budsjettdisponeringsmyndighet etterlevs, er det neppe behov for ytterligere tiltak (krav) for å redusere risikoen for aktivitetene i denne delprosessen.

Et unntak fra denne konklusjonen gjelder risikoen for misligheter, hvor vi på samme måte som for budsjettdisponering ved anskaffelser, ser en risiko for at oppfølgingen av delegert BDM ikke er tilstrekkelig ivaretatt i virksomhetene.

### **6.3.2 Mottak – registrering av lønnsdata**

Når en beslutning om tilsetning eller endring av lønn og lønnsopplysningspliktige ytelser er tatt, må nye lønnsdata registreres i økonomisystemet. Det kan gjelde både et sett med faste data (for eksempel lønnstrinn og pensjonstrekk) og variable data som for eksempel tidsinformasjon. Vi har, som vist i vedlegg 1, aggregert risikoene til enten å omhandle aktiviteter hvor det kan oppstå feil og mangler, eller aktiviteter hvor det kan oppstå tilsiktede avvik (misligheter). Mer konkret er det iboende risiko for feil og misligheter for hver registrering i lønnsystemet:

- sentrale lønnsdata (lønnstrinn, skatt, pensjonstrekk osv.)
- tidsinformasjon
- person/organisasjon



- lønn
- utgiftsgodtgjørelser
- tillegg og trekk

Det kan oppstå feil og mangler i registrering av lønnsdata som følge av operasjonell eller menneskelig feil, blant annet i form av at lønnsdata registreres feil (punchefeil), at satsene som ligger i systemet ikke blir kontrollert eller oppdatert, eller at den som registrerer har manglende regelverksforståelse. Det er også en risiko for misligheter, der feilaktig informasjon registreres. Som ved budsjett disponeringen, er også kravene til internkontroll relevante for denne delprosessen. Regelverkets krav om kontrolltiltak i forbindelse med registrering av informasjon i lønnsystemet er omfattende sammenlignet med de øvrige områdene, hvor ansvaret for å finne hensiktsmessige kontrolltiltak i større grad er lagt til virksomheten. Etter en samlet vurdering av regelverkets krav, er det vår vurdering at regelverket håndterer den iboende risikoen for feil og mangler ved registrering av lønnsdata. Når det gjelder risiko for misligheter, ser vi også på lønnsområdet – til tross for at området er strengere regulert – betydningen av at registrert informasjon om betalingsmottakere er korrekt, og at det derfor kan være hensiktsmessig å vurdere tiltak for å sikre kvalitet.

### **6.3.3 Utbetalingsgrunnlag – beregning, kontroll og attestasjon av lønnsberegning**

Basert på den registrerte informasjonen, skal det genereres en dokumentasjon som grunnlag for lønnsutbetaling. På samme måte som ved registrering, er det overordnet knyttet risiko til at utbetalingsgrunnlaget inneholder feil og mangler, samt feil og mangler i utbetalingsgrunnlaget som følger av ulike typer misligheter, se vedlegg 1.

Økonomiregelverket stiller krav til kontrollaktivitet i forbindelse med beregning, kontroll og attestasjon av utbetalingsgrunnlag. Først skal det lages et forslag til lønnsutbetaling (lønnsberegningforslag). Lønnsberegningforslaget danner utgangspunktet for å avdekke feil og mangler før utbetaling, for eksempel ved å kontrollere eventuelle feillister og endringer i sentrale faste data siden forrige lønnsperiode (bestemmelsene punkt 5.2.4.2). Lønnsberegningforslaget brukes deretter til å lage en lønnsberegning bekreftelse. Før lønn utbetales, skal lønnsberegning bekreftelsene attesteres (godkjennes av en annen tilsatt enn den som har utøvd budsjett disponeringsmyndighet).

Økonomiregelverket stiller altså krav til en rekke kontrollaktiviteter som skal utføres på utbetalingsgrunnlaget. De iboende risikoene er i utgangspunktet på et nivå som tilsier at de inngår i risikovurderingen, men de nevnte kontrolltiltakene i økonomiregelverket gjør etter vår vurdering at risikoene er tilstrekkelig ivaretatt. De særskilte kravene til kontroll av utbetalingsgrunnlaget for lønn gjenspeiler risikoen ved slike utbetalinger, ved at det er mange ulike informasjonskildene og at lønnsutbetalinger utgjør en stor andelen av statens driftsutgifter.

Delprosess 5 Utbetaling er omtalt i punkt 6.5 nedenfor.

## **6.4 Tilskudd**

Risikovurderingen av tilskuddsprosessen starter ved tidspunktet for virksomhetens vedtak om å gi tilskudd, jf. omtale i punkt 3.2. Vi går ikke inn på de ulike stegene som ligger til grunn for vedtaket, utover å peke på at det er en risiko i seg selv at det ikke foreligger et godt nok beslutningsgrunnlag.

Det overordnede målet med transaksjonskontroller og rutiner for behandling av tilskuddsutbetalinger, er å sikre at utbetalingene blir håndtert i samsvar med gjeldende lover, regler og avtaler. Videre skal kravene sikre korrekt registrering av data, beregning, bokføring, utbetaling og rapportering.

Risikovurderingen for utbetalinger av tilskudd gjelder først og fremst for tilskudd som følger normalprosedyren i bestemmelsene punkt 6.2 og 6.3, dvs. at tilskuddene gis innenfor en tilskuddsordning der det er fastsatt et regelverk, og der midlene fordeles på grunnlag av utlysning og søknad. Risikovurderingen er avgrenset til den løpende forvaltningen av tilskudd (administrasjonen), jf. omtale over.

Det er i denne gjennomgangen ikke gjort en egen risikovurdering for utbetaling av stønader til privatpersoner. Utbetaling av stønader har klare likhetstrekk med tilskudd ved at det gjelder overføringer fra staten. Ettersom stønader ofte er rettighetsbaserte, har utbetalingsprosessen imidlertid også likhetstrekk med utbetalinger av lønn.

#### **6.4.1 Budsjettdisponering – vedtak om tildeling av tilskudd**

Utbetalingsløpet for tilskudd starter når det tas en beslutning om å tildele tilskudd. Disse beslutningene – som innebærer budsjettdisponering – er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og vedtakene nedfelles i et tilskuddsbrev til søkeren. Utbetalinger av tilskudd skjer således innenfor noen faste strukturer som følger både av økonomiregelverket og av forvaltningsloven.

Vedlegg 1 gir en oversikt over risikoene vi har identifisert i prosessen med utbetaling av tilskudd. Budsjettdisponeringen skjer i form av vedtak om å tildele tilskudd. Risikoene for aktiviteten er at disponeringen (1) mangler hjemmel, (2) ikke er økonomisk forsvarlig og (3) ikke har budsjettmessig dekning. I tillegg er det risiko for bevisste feil og mangler i form av misligheter, dvs. at de som har fått delegert fullmakt til å disponere budsjettmidler (fatte vedtak), handler i strid med fullmaktene (underslag, svindel, korrupsjon og lignende).

Det er flere kontrollaktiviteter som følger av krav i økonomiregelverket, som direkte påvirker risikoene ved budsjettdisponeringen. Det er tre kontroller som skal sørge for at budsjettmessige disposisjoner har hjemmel, er økonomisk forsvarlig og at det er budsjettmessig dekning – i tråd med bestemmelsene punkt 2.5 og 5.3.3 (se nærmere omtale i punkt 4.3). Det fremgår der også at det er stilt krav om at virksomhetene skal ha rutiner for tilfredsstillende oppfølging av delegert budsjettdisponeringsmyndighet.

Hvordan virksomhetene velger å innrette sine systemer og rutiner for å gjennomføre og dokumentere disse kontrollene, kan variere. Det ligger innenfor handlingsrommet som kravene til internkontroll legger til rette for, jf. omtale i punkt 4.2.

Vi har i risikovurderingen identifisert at det er risiko for at vedtaket om å tildele tilskudd ikke er i tråd med lover og regler, herunder regelverket for tilskuddsordningen og krav i forvaltningsloven. Det er også en gjenværende risiko for at det ved budsjettdisponeringen blir handlet i strid med fullmaktene (misligheter). Det fremgår videre at det er vurdert som en risiko at vedtakene (budsjettdisponeringen) ikke er tydelige nok til å gi grunnlag for en god oppfølging fra forvalterens side. Det gjelder særlig vilkår som stilles blant annet om rapportering fra tilskuddsmottakeren og som må følges opp på senere tidspunkt. Det fremgår av bestemmelsene at vilkår skal fremgå av tilskuddsbrevet og at informasjonen fra mottakere skal kontrolleres.

#### **6.4.2 Mottak – kontroll av vilkår**

Vedtaket om tildeling av tilskudd inneholder ofte vilkår som mottakeren må oppfylle, for eksempel hva midlene skal brukes til og rapporter som skal sendes forvalteren. Disse vilkårene har betydning for utbetalingene (bare) i de tilfellene de må oppfylles av tilskuddsmottakeren *før* (del-)utbetaling av midler kan skje.

Det fremgår av risikovurderingen i vedlegg 1 at det er risiko forbundet med kontroll av vilkår ved tilskudd, både når det gjelder feil og misligheter. Det fremgår av omtalen i punkt 6.4.1 at vedtakene (budsjettdisponeringen) og vilkårene i disse ikke alltid er tydelige nok til å gi grunnlag for en god oppfølging fra forvalterens side. Videre er det en risiko for at tilskuddsmottakeren ikke opptrer i tråd med vilkårene ved tilskuddet, slik at det ikke er grunnlag for utbetaling.

Økonomiregelverket inneholder flere krav som skal ivareta disse risikoene. I tillegg til kravene i punkt 2.4 til internkontroll, inneholder regelverket krav om at tilskuddsforvaltere skal kartlegge risiko for feil og fastsette kontrollopplegg ut fra dette. Samlet vurderes regelverkskravene som tilstrekkelige til å ivareta risikoene på dette området.

### **6.4.3 Utbetalingsgrunnlaget og bokføring**

Ved tilskudd er det vedtaket som tilskuddsforvalteren gjør, dvs. tilskuddsbrevet og vilkår som stilles i dette, som danner grunnlaget for utbetalingene. Det er i bestemmelsene stilt krav om at den som attesterer, skal kontrollere at forslaget til utbetaling er i overensstemmelse med vedtaket om tilskuddet og at mottakeren har sendt inn dokumentasjon som det er stilt krav om.

Risikovurderingen som er gjennomført, tyder på kravene i regelverket dekker risikoene i forbindelse med utbetalingsgrunnlaget på en rimelig god måte. Det samme gjelder for kontrollene ved bokføring.

Delprosess 5 Utbetaling er omtalt i punktet nedenfor.

## **6.5 Utbetaling (delprosess 5)**

Denne delen av prosessen omfatter produksjon av betalingsoppdrag (remittering), oversendelse av oppdragene til banken, kontroll hos banken og tilbakemelding om blant annet formelle feil (formater) og gyldig kredit kontonummer, autorisasjon av betalingsoppdraget og utbetaling fra banken.

Rutinene ved produksjonen av betalingsoppdrag og fram til utbetaling fra banken er regulert i bestemmelsene punkt 3.7. Det fremgår der at betalingsoppdrag skal produseres i virksomhetens økonomisystem og overføres banken i elektronisk form og på sikker måte. Videre fremgår det at betalingsoppdragene skal autoriseres av en person i virksomheten med slik fullmakt (med adgang til at det for små virksomheter kan ivaretas av en annen virksomhet eller en tjenesteyter).

Nærmere krav til fullmaktsoversikter i banken og sikring av betalingsoppdrag som sendes banken, er regulert i de statlige rammeavtalene om betalings- og kontoholdstjenester. Dette sikrer at betalingsoppdrag er skjermet for endring og at den som administrerer fullmaktene i nettbanken, har fått denne delegert av virksomhetens leder.

Regelverket stiller krav om at den som autoriserer utbetalingen, skal kontrollere at det er samsvar mellom transaksjonene som ligger i banken og betalingsoppdraget som ble sendt fra virksomheten før betalingsoppdraget kan autoriseres. Dette skal gjøres ved å kontrollere antall transaksjoner og totalt beløp før vedkommende autoriserer. Regelverket stiller også et krav til arbeidsdeling som går på at den som autoriserer utbetalingene, ikke skal kunne endre beløp eller kontonummer i betalingsoppdraget. Formålet med kravene er å sikre at informasjonen ikke blir endret etter at transaksjonene er attestert og utøvd budsjettdisponeringsmyndighet er dokumentert.

Utbetalingsgrunnlaget er utgangspunktet for produksjon av betalingsoppdraget som sendes banken. I arbeidet med å sikre utbetalinger uten feil, er det også i dette steget en risiko for feil og

misligheter. Feilkildene kan for eksempel være feil i antall utbetalinger, beløp eller innholdet i de enkelte betalingsoppdragene som er produsert. Dels kan slike feil stamme fra registrering eller beregning. Dels kan slike feil oppstå når betalingsoppdrag overføres fra virksomhetens økonomisystem til utbetaling hos banken.

Flere av de omtalte kravene i økonomiregelverket er risikoreduserende på utførelsen av utbetalinger. Alle statlige virksomheters betalingsformidling skal skje gjennom statens konsernkontoordning og i henhold til de omtalte rutinene. Risikovurderingen som er gjennomført, tyder på kravene i regelverket dekker risikoene i denne delen av prosessen på en rimelig god måte.

Det er imidlertid en gjenværende risiko for feil i virksomhetens register over betalingsmottakere. Regelverket krever at virksomhetene skal ha rutiner som sikrer at bokføring skjer på rett leverandør (bestemmelsene punkt 5.3.6), men stiller ingen krav om hva som skal initiere opprettelsen av en leverandør/betalingsmottaker, eller hvilken rolle som eventuelt skal ivareta oppgaven.

## 6.6 Oppsummering av funn fra risikovurderingene

Det er i gjennomgangen i dette kapitlet pekt på følgende utfordringer med hensyn til sikkerhet ved statlige utbetalinger, der det kan være behov for å vurdere nye tiltak i form av å endre regelverkskrav eller tydeliggjøre gjeldende krav:

1. Det kan være behov for å gjøre kravene til intern arbeidsdeling mellom personer/funksjoner mer konkrete og omfattende, særlig når det gjelder vedlikehold av faste data.
  - skille budsjettdisponeringen fra ansvar for å sikre korrekte betalingsmottakere, bankkontonummer og lignende
2. Det kan være behov for å tydeliggjøre kravene til oppfølgingen av (delegert) budsjettdisponeringsmyndighet.
3. Hvordan forebygge og avdekke misligheter, dvs. tilsiktede handlinger som medfører feil (utført av ledelsen, ansatte eller andre).

## 7 Samlet oversikt over omtalte problemer mht. sikkerhet og effektivitet ved statlige utbetalinger

Dette kapitlet inneholder en samlet oversikt over effektivitetsproblemene og de gjenværende risikoene omtalt i kapittel 5 og 6. Oversikten og drøftingen nedenfor av problemområdene danner grunnlaget for vurderingen av løsningsalternativer i kapittel 8 på områder der det kan være behov for å gjøre materielle endringer i kravene.

På grunnlag av henvendelser og unntakssøknader som er behandlet av DFØ som regelverksforvalter og innhentet informasjon fra noen virksomheter, er det i kapittel 5 omtalt flere ønsker og behov hos virksomheter mht. tilrettelegging for effektive utbetalinger:

1. Det bør bli tydeligere hvordan dokumentasjon av utøvd BDM kan knyttes til grupper av transaksjoner.
  - for eksempel ved faste avtaler (husleie mm), andre avtaler, bestillinger og reisegodkjenninger
2. Det bør bli tydeligere hvordan en kan unngå at den som godkjenner budsjettdisponeringen, må inn flere ganger i prosessen.
  - for eksempel både ved godkjenning av reise i forkant og ved godkjenning av reiseregningen
3. Det er behov for å tydeliggjøre deler av omtalen i regelverket av attestasjonen, herunder skillet mellom attestasjon og attestasjonskontroller.

4. Fordelingen av kontrolloppgaver mellom godkjenner (BDM) og attestant bør tydeliggjøres når det gjelder overholdelse av lover og regler.
5. Tilrettelegging for maskinelle kontroller – det er behov for å formidle klarere hva som ligger i kravene til BDM og attestasjon.
6. Ekstern arbeidsdeling bør kunne legges opp slik at tjenesteyter ivaretar flere oppgaver, tydeligst mht. autorisasjon, men også budsjett disponeringsmyndighet og attestasjon.
7. Innleide prosjekt-/byggeledere bør kunne foreta bestillinger og attestere utgifter, og bør også kunne ha budsjett disponeringsmyndighet.
8. Kontroll og registrering av konteringen bør ikke inngå som en obligatorisk del av attestasjonen.
9. Det kan være behov for å klargjøre hvilke fullmakter som må være på plass, for at bestilling av varer og tjenester kan utføres av andre enn de som utøver budsjett disponeringsmyndigheten.

I kapittel 6 er følgende gjenværende risikoer fremhevet:

10. Det kan være behov for å gjøre kravene til intern arbeidsdeling mellom personer/funksjoner mer konkrete og omfattende, særlig når det gjelder vedlikehold av faste data om betalingsmottaker
  - o skille budsjett disponeringen fra ansvar for å sikre korrekt registrering av betalingsmottakere, bankkontonummer og lignende
11. Det kan være behov for å tydeliggjøre kravene til oppfølgingen av (delegert) budsjett disponeringsmyndighet
12. Hvordan forebygge og avdekke misligheter, dvs. tilsiktede handlinger som medfører feil (utført av ledelsen, ansatte eller andre)

Økonomiregelverket regulerer hvilke aktiviteter som skal utføres i prosessene som leder fram til utbetalinger. Ser vi forbi aktivitetene og prosessene, stiller økonomiregelverket krav til

- hvordan økonomifunksjonen i virksomhetene skal være organisert (roller, funksjoner og arbeidsdeling internt og eksternt)
- funksjonalitet og sikkerhet i systemer som virksomhetene skal ha tilgang til (økonomisystem, hjelpesystem, tilgangskontroller og lignende)
- hvordan informasjon og data blir behandlet, brukt og oppbevart

De aller fleste av de identifiserte problemene har bakgrunn i kravene til organisering av økonomifunksjonen. For effektive løsninger, er det først og fremst kravene til ekstern arbeidsdeling og innleie av arbeidstakere som innebærer begrensninger i en del tilfeller. Noen av risikoene følger av regelverkets krav til intern arbeidsdeling (rolledeling), hvor ansvaret for å etablere forsvarlig arbeidsdeling er lagt til hver enkelt virksomhet, uten videre presisering av hvilke vurdering som bør gjøres.

Det er ikke identifisert problemer som skyldes krav til funksjonalitet og sikkerhet i systemer direkte, men heller hvordan kravene er formulert og formidlet. Flere av problemene kan knyttes til manglende tydelighet i økonomiregelverkets krav, til henholdsvis organisering og funksjonalitet i systemer. Dette kan bidra til at effektive løsninger ikke utvikles og tas i bruk, og i noen tilfeller gi høyere risiko for feil og mangler enn en ellers kunne hatt.

En av de identifiserte risikoene gjelder innrettingen på økonomiregelverkets krav til hvordan informasjon og data blir behandlet, brukt og lagret. Det vil si hvilke krav som stilles til dokumentasjon av transaksjonskontrollene, og i hvilken grad dokumentasjonen skal inngå som en

del av kontrollgrunnlaget. Å forebygge og avdekke misligheter er et problemområde som krever en helhetlig tilnærming på tvers av de nevnte områdene.

Flere av de omtalte problemene gjelder først og fremst hvordan kravene i regelverket er formulert og formidlet, og ikke det materielle innholdet. Dette gjelder problemene omtalt i punktene 1, 2, 3, 4, 5, 9 og 11 i oversikten over. Vi kommer ikke til å gå nærmere inn på disse spørsmålene i denne gjennomgangen, men i stedet behandle dem som del av et samlet tiltak i punkt 8.6 om å gjennomgå de aktuelle delene av bestemmelsene for at teksten skal formidle best mulig og for å sikre god sammenheng mellom de ulike delene (kapitlene). Det kan i den forbindelse også være behov for å supplere DFØs veiledningsmaterieell på området.

Dette innebærer at det er følgende fire spørsmål som blir omtalt nærmere i kapittel 8:

- hvilke transaksjonskontroller tilsatte hos en tjenesteyter kan ivareta for virksomheten, jf. omtale i punkt 8.2
- hvilke transaksjonskontroller innleide arbeidstakere kan ivareta for virksomheten, jf. omtale i punkt 8.3
- registrering og vedlikehold av faste data om betalingsmottakere, jf. omtale i punkt 8.4
- kontroll og registrering av konteringen, jf. omtale i punkt 8.5

Når det gjelder punkt 12 i listen over om risiko for misligheter, går denne risikoen igjen på flere punkter i risikovurderingen. Regelverket stiller flere krav for å forebygge misligheter, men det er likevel en gjenværende risiko knyttet til opprettelse og ajourhold av betalingsmottakere i økonomisystemet. Dette er drøftet i punkt 8.4 nedenfor.

## **8 Aktuelle tiltak og virkninger av disse – endringer i regelverkskravene**

### **8.1 Innledning**

Problemene som er oppsummert i kapittel 7, peker på noen områder hvor det kan være behov for å forbedre økonomiregelverket for å gi grunnlag for mer effektive utbetalingsprosesser eller for å øke sikkerheten ved utbetalingene. Nedenfor følger en vurdering av ulike aktuelle tiltak, og en vurdering av viktige fordeler og ulemper med hvert løsningsalternativ.

Alt i alt peker vurderingene i retning av at det bør gjøres noen endringer i utforming av kravene til transaksjonskontroller i økonomiregelverket – spesielt kravene til bestilling, attestasjon og autorisasjon av betalingsoppdrag. Videre bør deler av regelverket gjennomgås for å se om det kan gjøres tydeligere og for å sikre god sammenheng mellom omtalen av transaksjonskontroller i de ulike kapitlene i regelverket.

### **8.2 Sikker og hensiktsmessig ekstern arbeidsdeling – utvide hvilke transaksjonskontroller tjenesteytere kan utføre til å omfatte autorisasjon**

Økonomiregelverket regulerer hva virksomheten selv må utføre av økonomioppgaver og hva som kan utføres av andre virksomheter eller av tjenesteytere, jf. omtale i kapittel 4. I bestemmelsene punkt 4.5.2 omtales tre ulike arbeidsdelingsmodeller, henholdsvis at andre statlige virksomheter kan utføre deler av økonomioppgavene for virksomheten (modell I), at tjenesteytere kan gi tilgang til og drifte IKT-infrastruktur og økonomisystem (modell II) og at tjenesteytere godkjent av Finansdepartementet kan utføre integrerte lønns- og økonomitjenester for virksomheten (modell III).

I alle arbeidsdelingsmodellene er autorisasjon av betalingsoppdrag forbeholdt tilsatte i virksomheten. Problemet mht. effektive løsninger som er omtalt i kapittel 5, knytter seg til bruk av ekstern tjenesteyter, det vil si arbeidsdelingsmodell III. Tjenesteytere har etter dagens regelverkskrav ikke adgang til å autorisere utbetalinger på vegne av virksomheten.

Løsningsalternativene nedenfor diskuterer fordeler og ulemper, i form av sikkerhet og effektivitet, ved å videreføre eller endre dagens krav til ekstern arbeidsdeling ved autorisasjon av betalingsoppdrag (dvs. gjøre endringer i bestemmelsene punkt 3.7.3.3 og 4.5.1).

En viktig forutsetning for alle løsningsalternativene, er at budsjett disponeringsmyndighet fortsatt skal være forbeholdt tilsatte. Autorisasjon av utgifter skal kun gjøres av tjenesteytere for utgifter som er godkjent av en tilsatt i virksomheten med budsjett disponeringsmyndighet, og der både BDM og attestasjon er dokumentert.

Vurderingene i dette punktet omhandler om økonomiregelverket bør endres slik at en virksomhet kan gi fullmakt til andre for å autorisere betalingsoppdrag på vegne av virksomheten. Det ligger utenfor vurderingen om det faktisk er andre som ønsker å påta seg denne oppgaven (tjenesteyter, i praksis DFØ, eller en annen statlig virksomhet).

### **8.2.1 Ingen endringer i kravene til autorisasjon (nullalternativet)**

Økonomiregelverket gir allerede en åpning for at små virksomheter, etter godkjenning fra overordnet departement, kan la en annen statlig virksomhet eller en tjenesteyter håndtere autorisasjon av betalingsoppdrag. Et slikt opplegg er valgt av noen små virksomheter (uten at vi fra DFØ har full oversikt over omfanget). De sju departementene som er innvilget midlertidig unntak (jf. omtale i punkt 5.2), er imidlertid ikke «små virksomheter» i denne sammenhengen, og vil derfor ikke kunne videreføre dagens opplegg på det grunnlaget. Departementene vil derfor i dette alternativet måtte ta tilbake oppgaven og utføre autorisasjonen av betalingsoppdrag selv (hvis de ikke får innvilget unntak på grunnlag av nye søknader).

Autorisasjon av betalingsoppdrag er etter DFØs vurdering en forholdsvis lite tidkrevende oppgave, jf. at den skjer et begrenset antall ganger per uke og at kontrollene som det er stilt krav om i regelverket, skjer på sumnivå (kontroll av samlet antall transaksjoner og totalsum i bankens system mot informasjon som ligger i virksomhetens økonomisystem). Kontakten som DFØ har hatt med virksomheter i arbeidet med oppdraget, understøtter denne vurderingen (tidsbruk innenfor 15–20 minutter per gang har vært nevnt). En videreføring av kravet om at autorisasjon skal utføres av tilsatte i virksomheten, vil derfor neppe ha store konsekvenser mht. samlet tidsbruk hos virksomheter som ønsker å få andre til å ivareta oppgaven.

En videreføring kan imidlertid ha konsekvenser – sett i forhold til alternativet – i form av økt sårbarhet for fravær, særlig ved ferier og sykdom (jf. at autorisasjon må foretas til rett tid for eksempel ved lønn). Det kan også gjøre det vanskeligere for noen virksomheter å få til ønsket arbeidsdeling internt, slik at ikke en person ivaretar flere roller. Videre vil det for de departementene som har fått midlertidig unntak fra kravet, bli en overgangskostnad ved å reetablere et opplegg for autorisasjon innomhus.

Flere departementer og virksomheter kan i dette løsningsalternativet komme til å søke om unntak slik at andre kan gis fullmakt til å autorisere betalingsoppdragene. Det vil kunne bli vanskelig å avgrense eventuell innvilgning av unntak på dette punktet til en gruppe virksomheter, da mange virksomheter trolig vil kunne vise til et tilsvarende grunnlag (sårbarhet, problemer med å få til nødvendig arbeidsdeling eller annet). For øvrig er det usikkert hvor mange som kan komme til å

søke om unntak i dette alternativet, da det vil avhenge blant annet av om andre vil påta seg oppgaven.

### 8.2.2 Autorisasjon av betalingsoppdrag kan utføres av tjenesteyter

Autorisasjonen har etter vår forståelse to hovedfunksjoner:

- 1) den gir en bekreftelse til banken om at betalingstransaksjonene som inngår i oppdraget, skal gjennomføres (forutsatt at de ikke blir avvist av banken eller stoppet av virksomheten)
- 2) den er en kontroll av kvaliteten i dataene

Den første funksjonen innebærer også en fullmakt til banken om å belaste virksomhetens arbeidskonto for utbetalingene. Dette er en nødvendig funksjon som er lagt til autorisasjonen, og som etter DFØs vurdering må bygge på en bekreftelse fra virksomheten (direkte ved autorisasjonen eller eventuelt på annen måte, jf. videre omtale). Det forhold at statens konsernkontoordning i utgangspunktet er basert på at virksomheten har trekkrettigheter uten beløpsgrenser eller begrensninger til innestående på virksomhetens konto, understreker etter vår vurdering behovet for god kontroll i forkant.

Når det gjelder kravene i økonomiregelverket til kontroller, skal «den eller de som autoriserer (...) foreta kontroll av at det som ligger i virksomhetens system, er i overensstemmelse med antall transaksjoner og totalsum i bankens system» (bestemmelsene punkt 3.7.3.3). Det er også stilt krav om at den som autoriserer ikke skal kunne endre beløp eller kontonummer i betalingsoppdraget. Regelverket stiller ikke krav utover dette til selve autorisasjonen, men kravene i punkt 3.7.3.3 må ses i sammenheng med følgende:

- Krav i bestemmelsene punkt 3.7.3.2 til produksjon og overføring av betalingsoppdrag (remittering). Det fremgår der at betalingsoppdrag skal produseres i økonomisystemet og at det skal overføres banken i elektronisk form og på en sikker måte.
- Krav i rammeavtalene med banker om betalings- og kontoholdstjenester for staten, herunder krav til sikkerhet når en person med fullmakt til å autorisere, skal logge seg på bankens system.

Videre må kravene ses i sammenheng med kravene i bestemmelsene punkt 2.4 til internkontroll. I tråd med disse kan virksomhetene velge å legge inn i sine rutiner for autorisasjon at det – i tillegg til kontrollene som er stilt krav om i bestemmelsene – foretas en rimelighetsvurdering av transaksjonene som ligger klar til utbetaling, ut fra for eksempel samlet beløp og store enkeltutbetalinger, og eventuelt kontroll av enkelttransaksjoner. Dette er også hensyntatt i rammeavtalene med banker, ved at bankens system skal ha funksjonalitet slik at den som skal autorisere, ved behov kan kontrollere innholdet i betalingsoppdraget (hvilke transaksjoner som inngår).

Den største fordelen med å åpne for at tjenesteyter kan autorisere betalingsoppdrag, vil være at departement og virksomheter som ønsker en slik løsning, vil kunne effektivisere hvordan transaksjonskontroller utføres. Virksomhetene vil normalt sett ikke oversende betalingsoppdrag til banken (remittere), noe som gjøres av tjenesteytere i slike arbeidsdelingsmodeller. Det kan derfor være effektivt at autorisasjonen, som en kontroll av remitteringen, også kan utføres av tjenesteytere. I arbeidsdelingen mellom virksomhet og tjenesteyter forutsettes det gode systemer og rutiner for å forhindre feil og mangler, og det forutsettes at det innarbeides adgangskontroller som sikrer at den som autoriserer, ikke kan endre betalingsoppdrag i økonomisystemet. Det ligger også til grunn at den som autoriserer ikke skal kunne endre bankkontonummer og beløp i betalingsoppdraget, i tråd med kravene i regelverket.



Når det gjelder ulempene i form av eventuell økt risiko, vil de etter DFØs vurdering avhenge av hvordan alternativet utformes:

- Kravene i dagens regelverk til kontroller er konkrete, og svaret er enten ja eller nei mht. om informasjonen stemmer overens. Dette gir et bra utgangspunkt for at andre enn virksomheten kan ivareta oppgaven.
- En autorisasjon foretatt av andre må bygge på at kontroller er foretatt tidligere av virksomheten, dvs. i forkant av at betalingsoppdraget oversendes banken.
- Det ligger i alternativet at virksomheten fortsatt skal kunne velge å legge inn ekstra kontroller på autorisasjonstidspunktet. I så fall må oppgaven ivaretas av virksomheten.

Dersom virksomheten har gjort nødvendige kontroller i tråd med regelverkets krav og er innforstått med at deres godkjenning i forkant av remitteringen innebærer at tjenesteyter med det har fått fullmakt til å autorisere, vil det etter DFØs vurdering neppe medføre særlig ekstra risiko at autorisasjonsoppgaven ivaretas av tilsatte hos en tjenesteyter.

### **8.2.3 Tilråding – tjenesteytere og autorisasjon**

Økonomiregelverket tilrår endret slik at det gis adgang til at autorisasjon av betalingsoppdrag kan ivaretas av en tjenesteyter, under forutsetning av at virksomheten i forkant har bekreftet og dokumentert budsjett disponering og attestasjon av alle utbetalingene som er omfattet av autorisasjonen. Videre må det klargjøres for eksempel i tjenesteavtale mellom virksomhet og tjenesteyter at bekreftelse fra virksomheten i forkant av remitteringen, innebærer at virksomheten samtidig har bekreftet at tjenesteyteren har fullmakt til å autorisere betalingsoppdraget mot banken (og med det godkjenning til banken om å foreta utbetaling).

Tilrådingen vil også gjelde tilsvarende for arbeidsdelingsmodell I, dvs. at annen virksomhet kan ivareta autorisasjonsoppgaven, jf. at disse virksomhetene etter bestemmelsene kan ivareta økonomioppgaver med unntak av de som virksomheten skal utføre selv.

For øvrig medfører tilrådingen at det ikke vil være behov for å videreføre egne krav for små virksomheter på dette punktet, jf. dagens krav om at overordnet departement kan godkjenne at autorisasjonsoppgaven utføres av andre. Alle virksomheter, uavhengig av størrelse, vil falle innenfor forslaget.

### **8.3 Sikker og hensiktsmessig ekstern arbeidsdeling – utvide hvilke transaksjonskontroller innleid personell kan utføre**

Vi vurderer her om det bør åpnes for at innleid personell utfører oppgaver som i dagens regelverk er forbeholdt tilsatte i virksomheten. DFØ mottar henvendelser hvor ulike virksomheter ønsker å gi innleid personell adgang til å utøve transaksjonskontroller på vegne av virksomheten. Det er behovet for effektive arbeidsprosesser som ligger bak ønsket, og det er spesielt virksomheter som benytter seg av innleid personell i roller som prosjektledere, byggeledere eller lignende, som henvender seg til DFØ.

Tilsvarende som i punkt 8.2, bygger løsningsforslagene nedenfor på at budsjett disponeringsmyndigheten fortsatt er forbeholdt tilsatte i virksomheten. Også her er utgangspunktet for vurderingen at det finnes såpass gode muligheter for å innrette utøvelsen av budsjett disponeringsmyndigheten slik at de ikke er til hinder for effektive arbeidsprosesser. I så måte overgår risikoen og tap av kontroll over hvordan midler disponeres i virksomheten, effektiviseringsgevinstene ved å la innleid personell ivareta oppgaven. De virksomhetene DFØ har vært i kontakt med, gir også uttrykk for at det ikke først og fremst er utøvelse av budsjett disponeringen som er til hinder for effektive løsninger. Videre vurderer vi derfor hvorvidt

innleide henholdsvis skal kunne bestille på grunnlag av forhåndsgodkjente avtaler eller planer (der budsjett disponering er utøvd), og skal kunne attestere utgifter.

### **8.3.1 Ingen endring i kravene til transaksjonskontroller (nullalternativet)**

DFØ behandlet i 2016 en unntakssøknad fra KMD hvor Statsbygg søkte om unntak fra kravet om at budsjett disponering, attestasjon og bestilling må utføres av tilsatte i virksomheten, se omtale i punkt 5.2. Statsbygg fikk innvilget unntak fra kravet i bestemmelsene punkt 5.3.3 slik at innleid personell kan bestille varer og tjenester på vegne av virksomheten så lenge bestillingene er gjort på forhåndsgodkjente kontrakter/innkjøpsplaner, og at en tilsatt attesterer kjøpet av varen eller tjenesten. Dagens situasjon er altså at det på grunnlag av begrunnet søknad er åpnet for å gi unntak fra kravet om at bestilling av varer og tjenester skal foretas av en tilsatt.

Hensikten med kravet om at transaksjonskontroller er forbeholdt tilsatte, er at virksomheten selv skal være ansvarlig og ha kontroll på disponerte midler. Slik sett vurderes risikoen til å være høyere hvis innleid personell utfører transaksjonskontrollene. Kravene til transaksjonskontroller er ikke det eneste risikoreducerende tiltaket i økonomiregelverket. I de generelle kravene til interkontroll ligger det føringer som tilsier at virksomhetene skal ha etablert systemer og rutiner og tiltak med vekt på blant annet forsvarlig arbeidsdeling.

Økonomiregelverket legger til rette for løsninger som kan imøtekomme behovet hos noen om å effektivisere utførelsen av transaksjonskontrollene. For det første er det lagt til rette for at budsjett disponeringsmyndighet kan utøves samlet på avtaler eller planer, som betyr at den tilsatte med slik fullmakt ikke trenger å utøve budsjett disponeringen for hver enkelt transaksjon. Ved attestasjon er det dokumentasjonen (signert avtale eller lignende) av utøvd budsjett disponeringsmyndighet som legges til grunn. For det andre kan de fleste transaksjonskontroller utføres maskinelt. Forutsetningen er at det aktuelle økonomisystemet har funksjonalitet for dette. For fullt utbytte av denne effektiviseringsmuligheten må nok de fleste få tilgang på eller selv utvikle nye systemløsninger, noe som kan være ressurskrevende.

DFØ erfarer at alle effektiviseringsmulighetene innenfor dagens regelverkskrav ikke er godt nok kjent blant de virksomhetene vi har vært i kontakt med. Spesielt gjelder dette effektiviseringsmuligheter ved utøvelse og dokumentasjon av budsjett disponeringsmyndighet og skillet mellom attestasjon og attestasjonskontroller. Vi ser derfor at vårt veiledningsmaterieill kan forbedres for å kommunisere slike muligheter bedre.

Det er ikke alltid slik at tilsatte i virksomheten er de som har best grunnlag for å utføre for eksempel attestasjonsoppgaven. Noen prosjekter kan være innrettet slik at innleide konsulenter eller lignende er de som er nærmest oppgaven. I den forstand er økonomiregelverkets krav til hinder for effektive løsninger. Kravene kan medføre at staten samlet sett må utføre en del ekstra kontrollarbeid som ikke reduserer risikoen for ulike feil og misligheter ved utbetalingene.

### **8.3.2 Bestilling kan utføres av innleid personell**

Noen statlige virksomheter har et særskilt behov for å benytte innleid arbeidskraft. Statsbygg benytter seg for eksempel av innleide prosjekt- og byggeledere i virksomhetens daglige drift. Statens vegvesen, Forsvarsbygg og tidligere Jernbaneverket er andre eksempler på virksomheter som bruker/har brukt innleide til tilsvarende oppgaver. For å gjøre økonomiregelverket bedre tilpasset behovet, innebærer dette løsningsalternativet å forandre kravene til bestilling i økonomiregelverket, slik at innleid personell kan bestille varer og tjenester på forhåndsgodkjente planer eller avtaler – det vil si bestillinger hvor det allerede er utøvd budsjett disponeringsmyndighet.

At tilsatte må involveres i samtlige bestillinger som gjøres på et prosjekt eller lignende, kan i en del tilfeller innebære mindre effektive arbeidsprosesser. Samtidig er det DFØs vurdering at å åpne for at bestilling foretas av innleide, ikke vil påvirke risikoen negativt i noen særlig grad.

Forutsetningene for denne vurderingen er at bestillinger skal gjøres på forhåndsgodkjente planer, avtaler eller lignende inngått av tilsatte i virksomheten med budsjett disponeringsmyndighet. Dette ansvarliggjør virksomheten og krever at det utarbeides systemer og rutiner for internkontroll og oppfølging av budsjett disponeringsmyndighet som ivaretar risikoen ved å la innleid personell bestille varer og tjenester på vegne av virksomheten. Det skal derfor på forhånd være avklarte rammer for hvilken type bestillinger og hvor store beløp det kan bestilles for.

### 8.3.3 Attestasjon kan utføres av innleid personell

Attestasjon er en transaksjonskontroll som innebærer å påse at et sett med underliggende kontroller er gjort, og på det grunnlaget bekrefte at utbetalingsgrunnlaget er korrekt. Økonomiregelverket åpner for at kontrollene som attestasjonen bygger på, kan være gjort av andre enn attestanten, enten andre tilsatte i virksomheten eller eksterne. De kan også være gjort maskinelt hvis økonomisystemet har funksjonalitet til å utføre de aktuelle kontrollene. Selv om attestasjonskontrollene kan utføres av eksterne, opplever noen av virksomhetene DFØ har vært i kontakt med, at dette ikke er tilstrekkelig for å få til effektive arbeidsprosesser. At attestasjon må utføres av tilsatte, oppleves som ressurskrevende, og vil også kunne kreve endringer i systemløsning (dersom både en innleid og tilsatte må inn for å gi grunnlag for å attestere). Å endre kravene slik at attestasjon kan gjøres av innleide, vil være et effektiviseringsiltak for flere statlige virksomheter.

At attestasjon er forbeholdt tilsatte er et risikoreduerende tiltak. I praksis innebærer dagens ordning for noen virksomheter et ekstra lag med arbeidsdeling for alle transaksjoner, noe som reduserer risikoen for feil i utbetalingsgrunnlaget.

Som del av utredningen, bestilte DFØ en ekstern vurdering av konsekvensene av å åpne for at innleid personell kan utføre budsjett disponering og attestasjon på vegne av statlige virksomheter (se vedlegg 2). PricewaterhouseCoopers (PwC) påpeker blant annet følgende konsekvenser:

- vil gi økt fleksibilitet i forbindelse med prosjektgjennomføring,
- ikke ser ut til å innebære noen svekking av statens posisjon erstatningspliktig
- kan innebære en økt fare for mislighold eller økonomiske misligheter
- virksomhetenes egen kompetanse kan svekkes over tid

Vi vurderer de negative konsekvensene som færre enn det som er omtalt i PwCs vurdering med tanke på at budsjett disponeringsmyndighet etter løsningsalternativet fortsatt skal forbeholdes tilsatte i virksomheten. For å ivareta økningen i risiko, vil det være behov for å tydeliggjøre virksomhetens ansvar med hensyn til internkontroll.

PwC påpeker også at det vil være behov for å vurdere om det er behov for endringer i enkelte andre regelverk og maler som følge av en endring som åpner for attestasjon av innleid personell i økonomiregelverket. Det gjelder først og fremst Statens personalhåndbok og lov om ansvar og garanti for statens oppkrevere og regnskapsførere mv. I tillegg vil det også kunne være behov for tilpassede kontraktsmaler og fullmakter. Det vil være behov for å klargjøre dette før iverksettelse av en eventuell endring i økonomiregelverket.

### 8.3.4 Tilråding – innleid personell

DFØ tilrår å endre kravene til bestilling i økonomiregelverket slik at innleid personell kan bestille varer og tjenester på forhåndsgodkjente planer, avtaler eller lignende. Å la innleide bestille varer og

tjenester vil imøtekomme et behov flere statlige virksomheter har, og legge til rette for effektive løsninger. Samtidig vil risikoen forbli noenlunde uendret, da utøvelse av budsjett disponeringsmyndighet er forbeholdt virksomhetens tilsatte.

Når det gjelder spørsmålet om attestasjon skal kunne utføres av innleid personell, er det både noen fordeler og ulemper ved alternativet omtalt i punkt 8.3.3. DFØ tilrår å endre kravene til attestasjon i økonomiregelverket slik at innleid personell kan attestere på vegne av virksomheten. Det må også vurderes nærmere hvordan forutsetningene for at innleide kan attestere, skal innarbeides i økonomiregelverket.

## **8.4 Sikre korrekt informasjon om betalingsmottakere**

Vi vurderer nedenfor ulike alternativer for å gi økt sikkerhet for god kvalitet på de faste dataene om betalingsmottakere. Risikovurderingen fra kapittel 6 peker på at det er en gjenværende risiko for feil og mangler og misligheter som kan knyttes til intern arbeidsdeling og, mer generelt, økonomiregelverkets krav til organisering av transaksjonskontroller. Løsningsforslagene nedenfor representerer ulike fremgangsmåter for å redusere den gjenværende risikoen. Det er spesielt skillete mellom registrering/bokføring og utøvelse av budsjett disponeringsmyndighet som er identifisert som en risiko.

### **8.4.1 Ingen endringer i kravene til intern arbeidsdeling (nullalternativet)**

Økonomiregelverket stiller krav om at virksomhetene, som del av internkontrollen, skal etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på å sikre kvaliteten i den interne styringen, herunder en forsvarlig arbeidsdeling (jf. omtale i punkt 2.4 av kravene til internkontroll). Arbeidsdeling innebærer i denne forbindelse at alle aktivitetene i en utbetalingsrutine ikke kan utføres av en og samme person. Det er stilt noen minimumskrav til arbeidsdelingen, slik som at budsjett disponering og attestasjon av en transaksjon normalt ikke kan gjøres av samme person (det er likevel adgang til å fravike dette ved transaksjoner som gjelder små beløp). Videre skal de som autoriserer betalingsoppdrag, ikke kunne endre beløp og kontonummer (del av faste data om betalingsmottaker). I tillegg er det stilt krav om at de som henholdsvis utøver budsjett disponeringsmyndighet og som attesterer, ikke kan godkjenne godtgjørelser eller andre utbetalinger til seg selv (dvs. at andre personer må inn i slike tilfeller). Utover disse minstekravene til arbeidsdeling i regelverket, er det lagt opp til at virksomhetene må vurdere hvordan arbeidsdelingen bør innrettes for at den skal være forsvarlig.

Kravet om at budsjett disponering skal utøves av en annen enn den som attesterer, medfører at minst to personer normalt er involvert i en utbetaling. De to personene er involvert i forskjellige aktiviteter på forskjellige tidspunkt i utbetalingsprosessen. Kravet innebærer derfor ikke at to personer skal kontrollere hverandre, ofte omtalt som krav til «fire øyne-kontroller» av samme informasjon.

Det er store forskjeller mellom statlige virksomheter blant annet når det gjelder størrelse, organisering, oppgaver og omfang av og type betalingstransaksjoner. Dette tilsier at det er en fordel at økonomiregelverket gir stort rom for – og legger ansvar til – den enkelte virksomhet til å vurdere hvordan arbeidsdelingen skal legges opp for å være forsvarlig (som del av internkontrollen). Virksomheten vil da også ha mulighet for å vurdere ressursbehov ved ulike alternative opplegg.

Det er samtidig et spørsmål om det generelle kravet om at virksomheten skal etablere internkontroll med forsvarlig arbeidsdeling, er tilstrekkelig for at alle virksomheter etablerer gode løsninger. Et moment i den sammenheng er at det sannsynligvis er store forskjeller mellom virksomhetene når det gjelder kapasitet og kompetanse til å foreta denne typen vurderinger.

#### **8.4.2 Fastsette krav til arbeidsdeling ved registrering og vedlikehold av faste data om betalingsmottakere**

I dette alternativet vektlegges betydningen av arbeids-/rolledeling for datakvaliteten i økonomisystemet over betalingsmottakere. Alternativet innebærer at personer med budsjettmyndighet ikke kan opprette eller endre registrerte data om betalingsmottakere.

I den gjennomførte risikovurderingen pekes det på datakvaliteten i økonomisystemet over betalingsmottakere er av stor betydning for å unngå feil ved utbetalinger. Økonomiregelverket stiller ikke konkrete krav til håndtering av risikoen for slike feil i økonomisystemet, så dette vil være noe virksomhetene må vurdere. Risikoen er relevant for alle virksomheter, og det er en fordel ved dette løsningsalternativet at det gir økt sikkerhet for at alle virksomheter etablerer rutiner for registrering og vedlikehold av informasjonen om betalingsmottakere. Videre bidrar det til at informasjonen som blir registrert om disse, herunder informasjon om kontonummer, samsvarer med de faktiske forhold.

Alternativet vil innebære at personer med budsjettmyndighet ikke direkte kan påvirke hvor pengene skal betales, noe som i neste omgang bidrar til at motivasjonen for misligheter og økonomisk kriminalitet reduseres. Tiltaket kan også ha fordeler ved å skape oppmerksomhet på problemstillingen i virksomheten og redusere risikoen for at personer med BDM kan misbruke fullmaktene.

En ulempe ved alternativet er at den praktiske gjennomføringen kan by på utfordringer dersom virksomheten ikke er dimensjonert for en slik arbeidsdeling.

Kontakten som DFØ har hatt med noen virksomheter, tyder for øvrig på at disse er fullt klar over betydningen av å ha korrekte faste data, og at de har etablert opplegg for arbeidsdeling ved registrering av betalingsmottakere (jf. omtale i punkt 5.3).

#### **8.4.3 Fremheve betydningen av at registeret over betalingsmottakere er korrekt**

I dette løsningsforslaget konkretiserer ikke på hvilken måte datakvalitet om betalingsmottakere skal sikres, men i stedet tydeliggjøres at det er et område virksomhetene må vurdere og utarbeide egne rutiner innenfor.

Et slikt krav vil vektlegge at virksomheten skal etablere rutiner som sikrer at data om alle registrerte betalingsmottakere er oppdaterte og korrekte. En fordel ved dette alternativet er at virksomheten blir gjort oppmerksom på hvilke forhold de må vektlegge, og at de har frihet til å organisere det på en måte som er tilpasset virksomheten. Det er samtidig en ulempe at kravet ikke er konkret mht. valg av virkemidler, da det kan være en utfordring for en del virksomheter (jf. omtale under nullalternativet). I tillegg er arbeidsdeling et «standardvirkemiddel» i denne sammenheng, slik at den reelle forskjellen fra alternativet omtalt i punkt 8.4.2 med konkret krav til arbeidsdeling, sannsynligvis ikke er så stor.

#### **8.4.4 Tilråding – intern arbeidsdeling og registrering av faste data**

DFØ tilrår at økonomiregelverket endres i tråd med alternativet omtalt i punkt 8.4.2, med krav til intern arbeidsdeling slik at personer med budsjettmyndighet ikke kan ivareta oppgaver med å registrere og vedlikeholde informasjon om betalingsmottakerne.

## 8.5 Hensiktsmessig intern arbeidsdeling – kontroll av konteringen

Ifølge bestemmelsene punkt 2.5.2.2 skal den som attesterer, kontrollere at beløpet er korrekt kontert og eventuelt registrere korrekt konteringsinformasjon. Kravet inngår som en av flere ulike attestasjonskontroller som samlet gir grunnlag for å attestere utgifter.

I punkt 5.2 bokstav g er det omtalt at det kan være ulemper forbundet med at kontroll av konteringen er «pakket sammen» med andre kontrollaktiviteter ved attestasjonen. Det fremgår der at DFØ har fått spørsmål om kontroll og eventuell registrering av konteringen må inngå i attestasjonen, eller om andre kan ivareta hele eller deler av denne oppgaven. Dette gjelder blant annet ved opplegg for maskinelle kontroller, der et spørsmål er om alle attestasjonskontrollene, inkl. kontroll av konteringen, kan løses maskinelt, for på denne måten å tilrettelegge for effektive løsninger.

Det er etter vår vurdering ingen tungtveiende grunner til at regelverket skal regulere at attestanten skal kontrollere konteringen. Det vil være tilstrekkelig å stille krav til å sikre korrekt kontering, uten at kontrollen knyttes til attestasjonsoppgaven. Det bør være opp til den enkelte virksomhet å vurdere hvem/hvilken rolle som skal ivareta denne oppgaven. Vi tilrår ut fra dette at regelverket endres slik at kontroll av konteringen ikke inngår som en obligatorisk del av attestasjonen.

## 8.6 Oversikt over behov for gjennomgang av regelverkstekst

Vi har i kapittel 5 og 6 pekt på blant annet følgende områder hvor det er behov for å vurdere om teksten i bestemmelser om økonomistyring i staten kan gjøres tydeligere:

- a) hvordan dokumentasjon av utøvd BDM kan knyttes til grupper av transaksjoner
- b) hvordan virksomhetene kan unngå at den som godkjenner budsjett disponeringen, må inn flere ganger i prosessen
- c) deler av omtalen i regelverket av attestasjonen, herunder skillet mellom attestasjon og attestasjonskontroller
- d) fordelingen av kontrolloppgaver mellom godkjenner (BDM) og attestant når det gjelder overholdelse av lover og regler
- e) tilrettelegging for maskinelle kontroller –formidle klarere hva som ligger i kravene til BDM og attestasjon
- f) hvilke fullmakter som må være på plass, for at bestilling av varer og tjenester kan utføres av andre enn de som utøver budsjett disponeringsmyndigheten
- g) kravene til oppfølgingen av (delegert) budsjett disponeringsmyndighet

I en slik gjennomgang vil det også være behov for å vurdere om veiledningsmateriellet fra DFØ om transaksjonskontroller i staten må oppdateres og suppleres.

-----

### Vedlegg:

1. Risikovurdering av anskaffelser, lønn og tilskudd
2. Memo fra PricewaterhouseCoopers om konsekvenser av å åpne for at innleid personell kan utføre budsjett disponering og attestasjon på vegne av statlige aktører

Hovedprosess	Delprosess	Uønsket hendelse	Krav i regelverket som regulerer forholdet	Mulige svakheter ved regelverkets krav - gjenværende risiko	Oppfølging i form av endringer ØR (referanse til punkter kap 8)
Tilskudd	Budsjettdisponering – vedtak om tildeling av tilskudd	Vedtaket er uten hjemmel eller ikke i overensstemmelse med lover og regler, herunder: <ul style="list-style-type: none"> <li>• stortingsvedtak og tildelingsbrev</li> <li>• regelverket for tilskuddsordningen (kan være forskrift)</li> <li>• fvl. krav til saksbehandlingen (habilitet mm) og ved enkeltvedtak</li> </ul>	Tilsatt med BDM påse at det er hjemmel for disposisjonen og at den er i overensstemmelse med lover og regler		Ingen oppfølging
Tilskudd	Budsjettdisponering – vedtak om tildeling av tilskudd	Vedtaket er uten budsjettmessig dekning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Den interne styringen skal innrettes slik at utgifter følges opp mot bevilgning.</li> <li>• Før disposisjonen skal tilsatt med BDM påse at det er budsjettmessig dekning</li> <li>• Virksomhetsleder har budsjettdisponerings-myndighet, og kan delegerere denne</li> <li>• Det skal etableres rutiner for oppfølging av delegert budsjettdisponeringsmyndighet og delegering skal gjøres skriftlig</li> <li>• Tilsagn om tilskudd skal registreres slik at forvalteren har oversikt over inngåtte forpliktelser</li> <li>• Fvl. krav til saksbehandlingen (habilitet mm) og ved enkeltvedtak</li> </ul>	Feilkontering kan ha konsekvenser for budsjettoppfølging	Mulig oppfølging
Tilskudd	Budsjettdisponering – vedtak om tildeling av tilskudd	Vedtaket er ikke økonomisk forsvarlig	Krav til utforming av tilskuddsordninger, med hovedelementer fastlagt etter en konkret vurdering for den enkelte ordning og vurdert i nøye sammenheng.	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Tilskudd	Budsjettdisponering – vedtak om tildeling av tilskudd	Vedtaket er ikke tydelig nok til å gi grunnlag for god oppfølging	Krav til innhold i tilskuddsbrevet.	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Tilskudd	Budsjettdisponering – vedtak om tildeling av tilskudd	Ulike typer misligheter (korrupsjon/underslag/bedrageri/svindel)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krav til bruk av normalprosedyre innebærer bl.a. åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriter.</li> <li>• Internkontroll (med bl.a. krav om innretting slik at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes), budsjettdisponeringsmyndighet (delegering, utøvelse og dokumentasjon), intern arbeidsdeling (bl.a. BDM og attestasjon av forskjellige tilsatte), transaksjonskontroller skal utøves av tilsatte i virksomheten</li> </ul>	Risiko for at det ved budsjettdisponering blir handlet i strid med fullmakter	Mulig oppfølging
Tilskudd	Budsjettdisponering – vedtak om tildeling av tilskudd	Tilskuddsbrev sendes uten at det foreligger en avgjørelse om å tildele tilskudd til vedkommende	Tilskuddsbrev skal hos statlige tilskuddsforvaltere normalt undertegnes av en person med BDM for den aktuelle tilskuddsordningen	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Tilskudd	Mottak – kontroll av vilkår	Rapportering fra mottakeren blir ikke fulgt opp av tilskuddsforvalteren (manglende rapportering ikke etterspurt, mottatt rapportering ikke kontrollert opp mot stilte vilkår mv.)	Den som attesterer skal kontrollere at tilskuddsmottaker har sendt inn dokumentasjon eller aksept av vilkår dersom det er stilt krav om det.	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Tilskudd	Mottak – kontroll av vilkår	Kontroller og oppfølging av rapportering fra mottakeren blir ikke dokumentert	Attestasjon skal utføres av en annen enn den som har utøvd BDM for transaksjonen		
Tilskudd	Mottak – kontroll av vilkår	Kontroller og oppfølging av rapportering fra mottakeren blir ikke dokumentert	Gjennomførte kontrolltiltak (av informasjon fra mottakeren) skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Tilskudd	Mottak – kontroll av vilkår	Tilskuddsmottakeren oppfyller ikke vilkårene i tilskuddsbrevet (og ev. i forskrift/tilskudsregelverket) til <ul style="list-style-type: none"> <li>• omfang og innhold i rapporteringen</li> <li>• rapporteringen viser avvik fra vilkårene (forsinkelse, feil bruk mm)</li> </ul>	Den som attesterer skal kontrollere at tilskuddsmottaker har sendt inn dokumentasjon eller aksept av vilkår dersom det er stilt krav om det. Attestasjon skal utføres av en annen enn den som har utøvd BDM for transaksjonen	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Tilskudd	Mottak – kontroll av vilkår	Ulike typer misligheter (korrupsjon/underslag/bedrageri/svindel)	Krav til at internkontrollen skal innrettes slik at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.		
			Den tilsatte som attesterer skal kontrollere at utbetaling av tilskudd er i overensstemmelse med vedtaket (inkl. vilkår). Attestasjon skal utføres av en annen enn den som har BDM og har godkjent transaksjonen.	Risiko for manipulering av informasjon om mottakere	Mulig oppfølging
			Krav om at det enkelte departement skal vurdere i hvilken utstrekning informasjon som rapporteres fra tilskuddsmottaker skal være attestert av statsautorisert eller registrert revisor. Se også tiltak omtalt over mht. å kartlegge risiko, inngår i grunnlaget for vurdering av gjenværende risiko		
Tilskudd	Utbetalingsgrunnlag og bokføring	Registreringen i systemet – som danner grunnlag for utbetalingene – er ikke i samsvar med vedtaket om å tildele tilskudd	Krav til internkontroll	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging

Tilskudd	Utbetalingsgrunnlag og bokføring	Utbetalingsgrunnlaget er ikke i tråd med vedtaket (tilskuddsbrevet): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Det foreligger ikke vedtak om tildeling av tilskudd</li> <li>• Manglende dokumentasjon av vedtaket</li> <li>• Oppgitt mottaker, beløp og utbetalingstidspunkt er ikke i tråd med vedtaket</li> </ul>	Den tilsatte som attesterer skal kontrollere at utbetalingsforslaget er i overensstemmelse med vedtaket om tilskuddet (tilskuddsbrevet). Attestasjon skal utføres av en annen enn den som har BDM og har godkjent transaksjonen	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Tilskudd	Utbetalingsgrunnlag og bokføring	Feil i konteringsforslaget: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beløpet belastes feil budsjettpost (den tilsatte med BDM har ikke fullmakt til å belaste koststedet)</li> <li>• Feil bruk av kontoplan (f.eks. tilskudd på driftspost, feil artskonto mht. mottakersektor)</li> </ul>	Den tilsatte som attesterer skal påse at det er kontrollert at beløpet er riktig kontert, eventuelt registrere korrekt konteringsinformasjon.	Feilkontering kan ha konsekvenser for budsjettoppfølging	Mulig oppfølging
Tilskudd	Utbetalingsgrunnlag og bokføring	Feil og mangler i regnskapet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• internkontroll</li> <li>• rutiner for bokføring</li> <li>• ved bokføringen skal det kontrolleres at dokumentasjonen er kontert og attestert, og at disposisjonen er foretatt av en tilsatt med BDM</li> </ul>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Tilskudd	Utbetaling	Feil i betalingsoppdraget (antall transaksjoner, feil kontonummer eller beløp mm, doble utbetalinger)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• internkontroll</li> <li>• rutiner for utbetaling</li> <li>• autorisasjon av betalingsoppdrag</li> <li>• produksjon og overføring av betalingsoppdrag</li> </ul>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Tilskudd	Utbetaling	Bankkontonummer og kontoinnehaver i virksomhetens økonomisystem samsvarer ikke med de faktiske forholdene (fiktive mottakere, feil i kontonummer mm)	Virksomhetens internkontroll skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, herunder: <ul style="list-style-type: none"> <li>• virksomhetens verdier forvalter på en forsvarlig måte</li> <li>• økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte</li> <li>• misligheter og økonomisk kriminalitet forbygges og avdekkes</li> </ul>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Tilskudd	Utbetaling	Betalingsoppdrag manipuleres: <ul style="list-style-type: none"> <li>• beløp endres</li> <li>• det legges til transaksjoner i betalingsoppdraget</li> <li>• kontonummer til betalingsmottaker endres</li> </ul>	Krav til sikkerhet i økonomisystemet. Betalingsoppdrag skal produseres i virksomhetens økonomisystem. Betalingsoppdraget skal overføres banken i elektronisk form og på en sikker måte. Før betaling kan utføres av banken, skal den autoriseres av en person i virksomheten med slik fullmakt. Den eller de som autoriserer skal foreta en kontroll av at det som ligger i virksomhetens system, er i overensstemmelse med antall transaksjoner og totalsum i bankens system. Den som autoriserer skal ikke kunne endre beløp eller kontonummer i betalingsoppdraget.	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Anskaffelser	Budsjettdisponering og effektivering av bestilling	Ulike typer misligheter (korrupsjon/underslag/bedrageri/svindel)	Krav om at virksomheten skal ha tilfredsstillende oppfølging av delegert budsjettdisponeringsmyndighet	Risiko for at det ved budsjettdisponering blir handlet i strid med fullmakter	Mulig oppfølging
			Krav til avstemming og oppfølging av budsjett.		
			Virksomhetens internkontroll skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, herunder: <ul style="list-style-type: none"> <li>• virksomhetens verdier forvalter på en forsvarlig måte</li> <li>• økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte</li> <li>• misligheter og økonomisk kriminalitet forbygges og avdekkes</li> </ul>		
Anskaffelser	Budsjettdisponering og effektivering av bestilling	Anskaffelse uten hjemmel eller ikke i overensstemmelse med lover og regler, herunder: <ul style="list-style-type: none"> <li>• stortingsvedtak og tildelingsbrev</li> <li>• habilitet fvl.</li> <li>• lov og forskrift om offentlige anskaffelser</li> </ul>	Krav om at den som utøver BDM skal påse at det er hjemmel for disposisjonen.	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
			Krav om avstemming og oppfølging av budsjett.		
			Virksomhetens internkontroll skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, herunder: <ul style="list-style-type: none"> <li>• virksomhetens verdier forvalter på en forsvarlig måte</li> <li>• økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte</li> <li>• misligheter og økonomisk kriminalitet forbygges og avdekkes</li> </ul>		
Anskaffelser	Budsjettdisponering og effektivering av bestilling	Anskaffelse uten budsjettmessig dekning	Krav om at alle disposisjoner som medfører økonomiske forpliktelser for staten skal bekreftes av en med BDM.	Feilkontering kan ha konsekvenser for budsjettoppfølging	Mulig oppfølging
			Krav om at den som utøver BDM skal påse at det er budsjettmessig dekning for disposisjonen		
			Krav til avstemming og oppfølging av budsjett.		



Anskaffelser	Budsjettdisponering og effektivering av bestilling	Anskaffelse er ikke økonomisk forsvarlig (potensielt stor utgifter, bedre alternativer foreligger mm)	<p>Krav om at alle disposisjoner som medfører økonomiske forpliktelser for staten skal bekreftes av en med BDM.</p> <p>Krav om at den som utøver BDM skal påse at disposisjonen er økonomisk forsvarlig.</p>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Anskaffelser	Budsjettdisponering og effektivering av bestilling	Bestilling initieres-/ iverksettes av en uten BDM, eller uten at en med BDM har bekreftet disposisjonen	<p>Krav til avstemming og oppfølging av budsjett.</p> <p>Krav om at alle disposisjoner som medfører økonomiske forpliktelser for staten skal bekreftes av en med BDM.</p> <p>Krav om at det skal kontrolleres at disposisjonen som ligger til grunn for fakturaen er foretatt av tilsatt med BDM.</p>	Feilkontering kan ha konsekvenser for budsjettoppfølging	Mulig oppfølging
Anskaffelser	Budsjettdisponering og effektivering av bestilling	Det bestilles en vare eller tjeneste som ikke er i tråd med beslutningen om anskaffelse, herunder interne retningslinjer for anskaffelser (annen leverandør, inngåtte rammeavtaler eller innkjøpskataloger benyttes ikke, annen mengde, annen kvalitet mv.)	<p>Krav om avstemming og oppfølging av budsjett.</p> <p>Krav om at virksomheten skal ha tilfredsstillende oppfølging av delegert BDM</p> <p>Attestasjon skal utføres av en annen enn den som har utøvd BDM for transaksjonen</p> <p>Virksomhetens internkontroll skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• virksomhetens verdier forvalter på en forsvarlig måte</li> <li>• økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte</li> <li>• misligheter og økonomisk kriminalitet forbygges og avdekkes</li> </ul>	Risiko for at det ved budsjettdisponering blir handlet i strid med fullmakter	Mulig oppfølging
Anskaffelser	Mottak av varer og tjenester	<p>Mottatte varer/tjenester er ikke i samsvar med dokumentasjon:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• faktisk leveranse er ikke i samsvar med pakkseddel eller annen dokumentasjon fra leverandøren</li> <li>• pakkseddel eller annen dokumentasjon er ikke i samsvar med avtale eller bestilling/ordre</li> </ul>	<p>Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) ivaretar krav til likebehandling, forutberegnelighet m.m.</p> <p>Virksomhetens internkontroll skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• virksomhetens verdier forvalter på en forsvarlig måte</li> <li>• økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte</li> <li>• misligheter og økonomisk kriminalitet forbygges og avdekkes</li> </ul> <p>Bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring skal skje etter grunnleggende forutsetninger.</p> <p>Den som attesterer skal kontrollere at vare eller tjeneste er mottatt i samsvar med bestilling eller avtale.</p>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Anskaffelser	Fakturamottak, attestasjon og bokføring	Misligheter (korrupsjon/bedrageri)	<p>Virksomheten skal ha rutiner og system for elektronisk fakturabehandling som sikrer oversikt over og enhetlig behandling av fakturaer og andre utbetalingsdokumenter</p> <p>Den som attesterer bekrefter at fakturaen samsvarer med bestilling/avtale og at det er kontrollert at:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mottatt vare eller tjeneste samsvarer med bestilling eller avtale</li> <li>• at dokumentasjonen er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler</li> </ul> <p>Økonomisystemet skal ha tilgangskontroller som:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sikrer systemets funksjoner og data mot uautorisert endring (dataintegritet)</li> <li>• tildeles tilgangsrettigheter tilpasset brukernes oppgaver</li> </ul>	Risiko for manipulering av utbetalingsgrunnlaget	Mulig oppfølging
Anskaffelser	Fakturamottak, attestasjon og bokføring	Inngående fakturaer endres ved innlesing eller skanning/tolkning av faktura	<p>Virksomhetens internkontroll skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• virksomhetens verdier forvalter på en forsvarlig måte</li> <li>• økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte</li> <li>• misligheter og økonomisk kriminalitet forbygges og avdekkes</li> </ul> <p>Virksomheten skal ha rutiner og system for elektronisk fakturabehandling som sikrer oversikt over og enhetlig behandling av fakturaer og andre utbetalingsdokumenter</p> <p>Den som attesterer bekrefter at fakturaen samsvarer med bestilling/avtale og at det er kontrollert at:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mottatt vare eller tjeneste samsvarer med bestilling eller avtale</li> <li>• at dokumentasjonen er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler</li> </ul> <p>Økonomisystemet skal ha tilgangskontroller som:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sikrer systemets funksjoner og data mot uautorisert endring (dataintegritet)</li> <li>• tildeles tilgangsrettigheter tilpasset brukernes oppgaver</li> </ul> <p>Virksomhetens internkontroll skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, herunder:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• virksomhetens verdier forvalter på en forsvarlig måte</li> <li>• økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte</li> <li>• misligheter og økonomisk kriminalitet forbygges og avdekkes</li> </ul>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging

Anskaffelser	Fakturamottak, attestasjon og bokføring	Fakturaen er ikke i overensstemmelse med gjeldende lover og regler (herunder krav i bokføringsforskriften til innhold i salgsdokument og angivelse av parter)	Den som attesterer bekrefter at fakturaen samsvarer med bestilling/avtale og at det er kontrollert at dokumentasjonen er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Anskaffelser	Fakturamottak, attestasjon og bokføring	Det avdekkes ikke at inngående faktura ikke samsvarer med faktisk mottatt vare eller tjeneste (mengde, kvalitet mv.)	Virksomheten skal ha rutiner og system for elektronisk fakturabehandling som sikrer oversikt over og enhetlig behandling av fakturaer og andre utbetalingsdokumenter  Den som attesterer bekrefter at fakturaen samsvarer med bestilling/avtale og at det er kontrollert at: <ul style="list-style-type: none"> <li>mottatt vare eller tjeneste samsvarer med bestilling eller avtale</li> <li>at dokumentasjonen er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler</li> </ul> Ved bokføring skal det føres kontroll av at (B 2.5.2.3): <ul style="list-style-type: none"> <li>bilaget er kontert og attestert</li> <li>disposisjonen er foretatt av tilsatt med BDM</li> </ul> Bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring skal skje etter grunnleggende forutsetninger	Det er en risiko for at fakturaer blir attestert selv om det er feil eller mangler ved mottatte varer, eventuelt at de ikke er mottatt.	Mulig oppfølging
Anskaffelser	Fakturamottak, attestasjon og bokføring	Det avdekkes ikke at inngående faktura ikke samsvarer med avtale eller bestilling/ordre (pris, leverandør o.l.)	Virksomheten skal ha rutiner og system for elektronisk fakturabehandling som sikrer oversikt over og enhetlig behandling av fakturaer og andre utbetalingsdokumenter  Den som attesterer bekrefter at fakturaen samsvarer med bestilling/avtale og at det er kontrollert at: <ul style="list-style-type: none"> <li>mottatt vare eller tjeneste samsvarer med bestilling eller avtale</li> <li>at dokumentasjonen er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler</li> </ul> Ved bokføring skal det føres kontroll av at (B 2.5.2.3): <ul style="list-style-type: none"> <li>bilaget er kontert og attestert</li> <li>disposisjonen er foretatt av tilsatt med BDM</li> </ul> Bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring skal skje etter grunnleggende forutsetninger	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Anskaffelser	Fakturamottak, attestasjon og bokføring	Fakturaer blir feil kontert i regnskapet	Den attesterer bekrefter at fakturaen samsvarer med bestilling/avtale og at det er kontrollert at beløpet er riktig kontert  Ved bokføring skal det føres kontroll av at: <ul style="list-style-type: none"> <li>bilaget er kontert og attestert</li> <li>disposisjonen er foretatt av tilsatt med BDM</li> </ul>	Feilkontering kan ha konsekvenser for budsjettoppfølging	Mulig oppfølging
Anskaffelser	Utbetaling	Feil i betalingsoppdraget (antall transaksjoner, feil kontonummer eller beløp mm, doble utbetalinger)	<ul style="list-style-type: none"> <li>internkontroll</li> <li>rutiner for utbetaling</li> <li>autorisasjon av betalingsoppdrag</li> <li>produksjon og overføring av betalingsoppdrag</li> </ul>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Anskaffelser	Utbetaling	Betalingsoppdrag manipuleres: <ul style="list-style-type: none"> <li>beløp endres</li> <li>det legges til transaksjoner i betalingsoppdraget</li> <li>kontonummer til betalingsmottaker endres</li> </ul>	Krav til sikkerhet i økonomisystemet. Betalingsoppdrag skal produseres i virksomhetens økonomisystem. Betalingsoppdraget skal overføres banken i elektronisk form og på en sikker måte. Før betaling kan utføres av banken, skal den autoriseres av en person i virksomheten med slik fullmakt. Den eller de som autoriserer skal foreta en kontroll av at det som ligger i virksomhetens system, er i overensstemmelse med antall transaksjoner og totalsum i bankens system. Den som autoriserer skal ikke kunne endre beløp eller kontonummer i betalingsoppdraget.	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Anskaffelser	Utbetaling	Bankkontonummer og kontoinnehaver i virksomhetens økonomisystem (leverandørregister) samsvarer ikke med de faktiske forholdene (fiktive leverandører, feil i kontonummer mm)	Virksomhetens internkontroll skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, herunder: <ul style="list-style-type: none"> <li>virksomhetens verdier forvalter på en forsvarlig måte</li> <li>økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte</li> <li>misligheter og økonomisk kriminalitet forbygges og avdekkes</li> </ul>	Risiko for manipulering av utbetalingen	Mulig oppfølging
Lønn	Budsjett disponering	Uten hjemmel eller ikke i overensstemmelse med lover og regler, herunder: <ul style="list-style-type: none"> <li>lov om statsansatte</li> <li>statens personalhåndbok</li> <li>hovedtariffavtalen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Internkontroll</li> <li>kontrollere at det er hjemmel for disposisjonen</li> </ul>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Lønn	Budsjett disponering	Ikke økonomisk forsvarlig (ufornuftige kjøp, potensielt store utgifter og lange perioder)	<ul style="list-style-type: none"> <li>internkontroll</li> <li>kontrollere at disposisjonen er økonomisk forsvarlig</li> </ul>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging

Lønn	Budsjett disponering	Ikke budsjettmessig dekning	<ul style="list-style-type: none"> <li>internkontroll</li> <li>påse at det er budsjettmessig dekning for utbetalingen</li> </ul>	Feilkontering kan ha konsekvenser for budsjettoppfølging	Mulig oppfølging
Lønn	Budsjett disponering	Ulike typer misligheter (korrupsjon/underslag/bedrageri/svindel)	<ul style="list-style-type: none"> <li>internkontroll</li> <li>delegering, utøvelse og dokumentasjon av budsjett disponeringsmyndighet</li> <li>intern arbeidsdeling (BDM og attestasjon av forskjellige tilsatte)</li> <li>transaksjonskontroller skal utøves av tilsatte i virksomheten</li> </ul>	Risiko for at det ved budsjett disponering blir handlet i strid med fullmakter	Mulig oppfølging
Lønn	Mottak – registrering av lønnsdata	Feil og mangler ved registrering av persondata: <ul style="list-style-type: none"> <li>bankkonto</li> <li>skatteopplysninger</li> <li>adresse</li> <li>personnummer</li> <li>lønnsdata (fast, vikar, lønnstrinn)</li> <li>kommunetilhørighet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Internkontroll</li> <li>registrering av lønnsdata med toveis kontrollspor</li> <li>endring av sentrale faste data skal kontrolleres</li> </ul>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Lønn	Mottak – registrering av lønnsdata	Feil og mangler ved vedlikehold av faste data: <ul style="list-style-type: none"> <li>stillingskoder</li> <li>lønnsnummer/spenn</li> <li>faste satser</li> <li>tilstedekoder</li> <li>trekkmottakere</li> <li>stillinger</li> <li>verdier til konteringsobjekter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Internkontroll</li> <li>registrering av lønnsdata med toveis kontrollspor</li> <li>endring av sentrale faste data skal kontrolleres</li> </ul>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Lønn	Mottak – registrering av lønnsdata	Feil og mangler ved registrering av lønnsdata på person: <ul style="list-style-type: none"> <li>timedata</li> <li>andre data</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Internkontroll</li> <li>registrering av lønnsdata med toveis kontrollspor</li> <li>endring av sentrale faste data skal kontrolleres</li> </ul>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Lønn	Mottak – registrering av lønnsdata	Feil og mangler ved registrering av tillegg og trekk: <ul style="list-style-type: none"> <li>overtidstimer</li> <li>honorartimer</li> <li>utgiftsgodtgjørelser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Internkontroll</li> <li>registrering av lønnsdata med toveis kontrollspor</li> <li>endring av sentrale faste data skal kontrolleres</li> </ul>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Lønn	Mottak – registrering av lønnsdata	Feil og mangler ved registrering av reisedata på person	<ul style="list-style-type: none"> <li>Internkontroll</li> <li>registrering av lønnsdata med toveis kontrollspor</li> <li>endring av sentrale faste data skal kontrolleres</li> </ul>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Lønn	Mottak – registrering av lønnsdata	Misligheter (manipulering av data, korrupsjon/bedrageri) ved registrering lønnsdata	<ul style="list-style-type: none"> <li>internkontroll</li> <li>rutiner for behandling av lønn og lønnsopplysningspliktige ytelser</li> </ul>	Risiko for manipulering av lønnsdata	Mulig oppfølging
Lønn	Kontroll av utbetalingsgrunnlag	Feil i lønnsberegning - feil utbetalingsgrunnlag	<ul style="list-style-type: none"> <li>internkontroll</li> <li>rutiner for beregning av lønn</li> <li>rutiner for kontroll av lønn</li> </ul>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Lønn	Kontroll av utbetalingsgrunnlag	Misligheter (korrupsjon/bedrageri)	<ul style="list-style-type: none"> <li>internkontroll</li> <li>rutiner for beregning av lønn</li> <li>rutiner for kontroll av lønn</li> </ul>	Risiko for manipulering av utbetalingsgrunnlaget	Mulig oppfølging
Lønn	Utbetaling	Feil og mangler (antall, beløp, innhold)	<ul style="list-style-type: none"> <li>internkontroll</li> <li>rutiner utbetaling av lønn og lønnsopplysningspliktige ytelser</li> <li>autorisasjon av betalingsoppdrag</li> <li>produksjon og overføring av betalingsoppdrag</li> </ul>	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging
Lønn	Utbetaling	Bankkontonummer og kontoinnehaver i virksomhetens økonomisystem samsvarer ikke med de faktiske forholdene (fiktive mottakere, feil i kontonummer mm)	Virksomhetens internkontroll skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, herunder: <ul style="list-style-type: none"> <li>virksomhetens verdier forvalter på en forsvarlig måte</li> <li>økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte</li> <li>misligheter og økonomisk kriminalitet forbygges og avdekkes</li> </ul>	Risiko for manipulering av utbetalingen	Mulig oppfølging
Lønn	Utbetaling	Misligheter (korrupsjon/bedrageri)	Krav til sikkerhet i økonomisystemet. Betalingsoppdrag skal produseres i virksomhetens økonomisystem. Betalingsoppdraget skal overføres banken i elektronisk form og på en sikker måte. Før betaling kan utføres av banken, skal den autoriseres av en person i virksomheten med slik fullmakt. Den eller de som autoriserer skal foreta en kontroll av at det som ligger i virksomhetens system, er i overensstemmelse med antall transaksjoner og totalsum i bankens system. Den som autoriserer skal ikke kunne endre beløp eller kontonummer i betalingsoppdraget.	Regelverket er dekkende	Ingen oppfølging



## **Memo**

Til: DFØ v/Britt Torunn Hove

Fra: PwC v/Andreas Lund

Dato: 11.1.2017

---

# **Konsekvenser av å åpne for at innleid personell kan utføre budsjett disponering og attestasjon på vegne av statlige aktører**

## **1 Innledning**

PwC fikk oppdraget fra DFØ 16. november. Det ble avholdt et innledende møte 25. november hvor mandatet ble ytterligere klargjort.

### **1.1 Mandat**

PwC er bedt om å vurdere konsekvensene av å åpne for at innleid personell kan utføre budsjett disponering og attestasjon på vegne av statlige virksomheter.

Mandatet har blitt noe tilpasset underveis i dialog med DFØ, da det har vært behov for å foreta noen avgrensninger og presiseringer. Aktuelle avgrensninger og presiseringer fremgår av de enkelte drøftelsene.

### **1.2 Bakgrunn/Historie**

DFØ skal foreta en samlet gjennomgang og vurdering av kravene til transaksjonskontroller som grunnlag for eventuelle endringer av regelverket. I denne sammenheng vil DFØ vurdere adgangen til å gi innleid personell myndighet til å utføre budsjett disponering og attestasjon på vegne av statlige virksomheter. PwC er bedt om å foreta en del av denne vurderingen.

Ved revidering av BØS i 2014 ble følgende endring og presisering presentert fra DFØ:

Begrepsbruken i pkt. 2.5.2 Transaksjonskontroller av utgifter er endret på noen punkter for å klargjøre innholdet i kravene i tråd med gjeldende fortolkning. Omformuleringene innebærer ingen endringer i kravene. For det første er det tydeliggjort at utøvelse av budsjett disponeringsmyndighet og attestasjon skal utføres av tilsatte i virksomheten ("personer" er erstattet av "tilsatte"). For det andre er det skilt tydeligere mellom begrepene attestasjon og attestasjonskontroll. Attestasjonen skal foretas på grunnlag av et antall attestasjonskontroller, som vedkommende som attesterer skal påse at er utført. Disse kontrollene kan være utført av den som attesterer, men kan også være foretatt av en og flere

andre personer (for nærmere omtale av kravet, se Ord og begreper [lenke]). Endelig blir begrepet “å godkjenne” nå brukt i bestemmelsene bare i forbindelse med budsjettdisponeringsmyndighet (dvs. ikke ved attestasjon). Dette er gjort for å unngå misforståelser. (DFØ)

Det følger av DFØ sin vurdering fra 2014, at endringen av ordlyd til «tilsatte» kun utgjorde en tydeliggjøring av hva som var eksisterende forståelse av bestemmelsene. Eksisterende praksis og annet regelverk støtter denne vurderingen, men problemstillingen ser ikke ut til å ha blitt drøftet inngående. Dette kan henge sammen med at en del av regelverket som det vises til er av eldre dato og at muligheten til, og ønsket om å kunne leie inn ressurser til denne typen roller er av nyere dato.

Siktemålet med denne gjennomgangen er å vurdere konsekvensene av at ordlyden i BØS 2.5.2.1 og 2.5.2.2 endres til (tilbake til) «personer» i stedet for «tilsatte». Det forutsettes videre at siktemålet med en slik endring vil være å åpne for at innleide ressurser i staten skal kunne få fullmakt til å foreta budsjettdisponeringer og myndighet til attestasjon. Hvordan slik myndighet i praksis skal overføres til innleide er ikke klart. Vi omtaler derfor dette samlet som fullmakter selv om attestasjon i seg selv ikke innebærer en adgang til å disponere midler.

Det følger av DFØ sin fortolkning at innleide allerede har anledning til å utføre attestasjonskontroll.

### 1.3 Rettslig grunnlag

- Økonomireglementet i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten (RØS/BØS)
- Skadeerstatningsloven (skl)
- Tjenestemannsloven (tjl)
- Lov om ansvar og garanti for statens oppkrevdere og regnskapsførere m.v.
- Forvaltningsloven (fvl) § 2
- Fornøyings-, administrasjons- og kirke departementets retningslinjer for behandling av saker om økonomisk ansvar for arbeidstakere i staten generelt
- Statens personalthåndbok (SPH) pkt. 10.19: «Retningslinjer for behandling av saker om underslag, tyveri, bedrageri og utroskap i statstjenesten»
- SPH pkt. 10.20 «Økonomisk ansvar for arbeidstakere i staten som har påført staten erstatningsansvar eller skade»
- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser (LOA/FOA)

### 1.4 Definisjoner

- Staten: Generell referanse til staten
- Forvaltningsorgan: Det enkelte statlige organ. Her benyttet om oppdragsgiver
- Arbeidsgiver: Tjenesteleverandør. Den innleides arbeidsgiver
- Innleide: Den personen som leies inn og som jobber for staten, men er ansatt hos sin arbeidsgiver (Tjenesteleverandøren)  
Innleide med fullmakter: Med fullmakter siktes det her til den myndighet og/eller fullmakter som må gis for at innleide skal kunne attestere eller foreta budsjettdisponeringer
- Mislighold: Manglende overholdelse/etterlevelse av det som er avtalt mellom partene, kontraktsbrudd

- Mislighet: «En bevisst handling begått av en eller flere personer innen ledelsen, av personer som har overordnet ansvar for styring og kontroll, av ansatte eller av andre, som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig eller ulovlig fordel.»<sup>1</sup>

#### 1.5 Forutsetninger/avgrensninger

Siktemålet med dette memoet er å gi en generell vurdering av alle konsekvenser knyttet til en endring i økonomiregelverket, men vi har sett oss nødt til å foreta noen avgrensninger i de enkelte drøftelsene. Eventuelle forutsetninger og avgrensninger presenteres slik at de kan ses i sammenheng med de enkelte drøftelsene.

I drøftelsene nedenfor beskrives situasjonene slik de vil fremstå når den innleide er ansatt i et rådgivningsfirma som vedkommende leies ut i fra. Vi har valgt dette utgangspunktet fordi vi antar at det vil være det mest praktiske. Situasjonen vil være annerledes for enkeltpersonforetak da det ikke vil være tilsvarende adgang til å skaffe sikkerhet eller forsikring for denne typen tjenesteytere. Enkeltpersonforetak vil ofte kunne forsikre seg (Profesjonsforsikringer), men vil sjelden ha økonomisk bæreevne til å dekke tap som ikke dekkes av forsikring. Den økonomiske bæreevnen vil være sammenfallende med bæreevnen til personen som står bak foretaket. Det bemerkes også at selv om skadeerstatningsloven § 2-1 er klar mht. at lova bare gjelder for arbeidstakere har, naturlig nok, ikke stillingen til innleide med fullmakter blitt vurdert i praksis.

Vi har ikke foretatt kostnadsvurderinger av hensiktsmessigheten med bruk av innleide ressurser. Dette skyldes at mandatet ikke omfatter de økonomiske konsekvenser av en endring.

## **2 Konsekvenser**

I den videre drøftelsen deler vi mulige konsekvenser inn i to hovedkategorier. Dette er konsekvenser knyttet til ansvarsspørsmål og konsekvenser knyttet til utøvelse. Førstnevnte kategori omhandler følgene av utførelsen av arbeidet til en eventuelt innleid. Konsekvensene knyttet til muligheten til utøvelse omhandler konsekvenser eller behov for endringer/hjemmel for å kunne gjennomføre nevnte regelverksendring.

Sistnevnte vurdering foretas først, da det er nødvendig å avklare om det vil være mulig å sette endringen ut i livet før eventuelle erstatningsrettslige konsekvenser vurderes.

Ufordringer knyttet til regelverk behandles sammen med konsekvenser, siden forslag til tiltak eller endring av retningslinjer og regelverk i seg selv vil være mulige resultater eller «konsekvenser» av en åpning for å gi innleide myndighet til budsjettdisponeringer og attestasjon.

Innledningsvis vurderer vi om det foreligger adgang til å utstede nødvendige fullmakter til innleide

---

<sup>1</sup> ISA 240

## 2.1 Foreligger det adgang til å gi fullmakt til innleide?

Som ledd i vurderingen av dette utførte vi egne undersøkelser og hadde en samtale med KMD<sup>2</sup>.

Utover begrensningene som følger av BØS foreligger det ingen direkte regulering av om innleide kan gis fullmakter. En endring av ordlyden i tråd med det som skisseres, vil derfor være tilstrekkelig til å få implementert endringene. Det vil dog være behov for retningslinjer for håndtering av innleide. Det vil blant annet være behov for retningslinjer som tilsvarer SPH 10.19 og 10.20, da mangel på slike retningslinjer kan føre til uklarhet mht. hvordan saker som involverer innleide med fullmakter skal håndteres.

Vi bemerker også at KMD har vurdert det slik at det ikke bør benyttes innleide til embetstillinger. KMD fremhever også at innleie begrenser seg til fire år.

I vår videre vurdering forutsetter vi at det ikke foreligger begrensninger utover RØS/BØS som begrenser adgangen til å gi innleide fullmakt til å foreta budsjettdisponeringer og attestasjoner.

## 2.2 Konsekvenser knyttet til utøvelse og gjennomføring

Følgende temaer blir drøftet:

- Formell kontroll med innleide – Personlig ansvar
- Mulige konsekvenser for visse roller
- Konsekvenser ved visse disponeringer
- Behov for innsikt i forvaltingsorganets aktiviteter
- Hyppig utskifting av ressurspersoner
- Manglende selvstendighet ved disponeringer

### 2.2.1 Formell kontroll med innleide – personlig ansvar

Ved utstedelse av fullmakt til innleide, overfører man beslutningsmyndighet til en person som man ikke har direkte kontroll over. En innleid vil være ansatt hos en ekstern og staten vil ikke ha direkte instruksjonsmyndighet. Dette antas i stor grad å kunne reguleres gjennom kontrakt og ordlyden i de fullmakter som må utstedes til vedkommende. Forholdet vil uansett være slik at en innleid vil ha en lojalitetsplikt over for staten gjennom kontrakt og overfor sin arbeidsgiver gjennom sin ansettelse der.

Manglende samsvar mellom ansvar gjennom tildelt fullmakt og kontraktsansvar vil kunne by på utfordringer; Den innleide må signere personlig på fullmakter og erklæringer, men vil ikke ha et direkte kontraktsforhold. I praksis betyr dette at den innleide påtar seg direkte ansvarsforpliktelser med sin statlige oppdragsgiver mens godtgjørelsen for oppdraget går til den innleides arbeidsgiver. Forholdet vil derfor ikke være et alminnelig «gjensidig bebyrdende» kontraktsforhold.

Konsulentvirksomheter er ofte tilbakeholdne med at deres ansatte skal signere personlig på forpliktelser overfor oppdragsgivere og det er uklart om de – som arbeidsgiver kan pålegge deres

---

<sup>2</sup> Espen Gård, KMD

ansatte å signere på denne typen avtaler, enten det gjelder ansvar knyttet til fullmakter eller taushetsplikt. Dette kan føre til at enkeltkonsulenter ikke ønsker å utføre denne typen oppdrag eller at hele virksomheter lar være å levere tilbud. Det presiseres at oppdragsgivere allerede i dag stiller krav om denne typen erklæringer og mottar tilbud fra leverandører, men krav om personlig kontraktsansvar kan redusere konkurransen noe og konsulentens mulighet til å avstå fra å signere slike avtaler kan fremstå som lite reell.

I situasjoner hvor den innleide personlig må signere på fullmaktsskjemaer eller taushetserklæringer vil innleides rettslige posisjon, med dagens retningslinjer, kunne være svakere enn posisjonen for tjenestemenn med tilsvarende ansvar og forpliktelser. Dette skyldes at tjenestemannens posisjon er regulert gjennom tjenestemannslov, SPH og at en tjenestemann vil ha beskyttelse gjennom juridisk bistand fra sin, eventuelle, arbeidstagerorganisasjon.

Den innleides arbeidsgiver vil normalt være adressert ved et erstatningsoppgjør ref. arbeidsgiveransvaret i skadeerstatningsloven. Dette vil være det mest formålstjenlige for staten. Videre vil hovedregelen være at personalmessige beføyelser skjer indirekte gjennom den innleides arbeidsgiver. Det er dog uklart hvordan et oppgjør knyttet til brudd på eller misbruk av fullmakter vil gjennomføres i praksis i og med at dette vil være en direkte tildeling av myndighet eller utstedelse av fullmakt fra forvaltingsorganet til den innleide.

Det antas at det vil være mulig å utstede nødvendige fullmakter til innleide. Slike fullmakter med tilliggende ansvar må i så fall også signeres/bekreftes av den innleides arbeidsgiver som til enhver tid må være orientert om arbeidsoppgavene og ansvaret til den innleide slik at de har kjennskap til egen risiko og har kontroll med at deres ansatte jobber innenfor sitt kompetanseområde. Videre må et tilpasset fullmaktsregime støttes av tilpassede interne retningslinjer for staten som sikrer statens interesser og forutsigbarhet for den innleide. Se for øvrig videre drøftelse vedrørende ansvar under pkt. 2.2.

#### 2.2.2 Mulige konsekvenser for visse roller

Hvis den innleide trer inn i roller med ledelsesansvar, kan det by på utfordringer at vedkommende vil bli ansvarlig for arbeidsutførelsen til underordnede som er statsansatte. Den innleide sin arbeidsgiver vil ikke ha noen myndighet over disse statsansatte. Det vil være mulig å rette et erstatningskrav mot den innleides arbeidsgiver basert på innleieavtalen for forhold som knytter den innleide sin egen utførelse eller den innleides manglende kontroll med sine underordnede. Vi antar dog at det vil være krevende å plassere ansvar på rett sted i organisasjonen. I dag er det kun behov for identifisere den/de ansvarlige i saker hvor det foreligger kvalifisert uaktsomhet ref. SPH 10.20. Hvis den innleides arbeidsgiver skal holdes ansvarlig iht. kontrakt vil det være nødvendig med en kartlegging av forhold hvor det foreligger alminnelig uaktsomhet. Utfordringer knyttet til plassering av ansvar kan medføre prosessrisiko for staten. En slik prosessrisiko kan veie opp for noe av fordelene med å kunne kreve erstatning basert på kontrakt eller alminnelig arbeidsgiveransvar.

Problemstillingen antas å kunne løses, men vil by på kontrakts og forsikringsmessige utfordringer. Eventuell ansvarsforsikring vil ikke omfatte den innleides underordnede i staten, i tillegg vil den innleides arbeidsgiver ikke ha noen instruksjonsmyndighet overfor statsansatte som stillingsmessig vil være underordnet den innleide. Underordnede tjenestemenn vil ha en lojalitetsplikt overfor staten som arbeidsgiver, men ikke overfor den innleides arbeidsgiver.



Det foreligger en alminnelig lojalitetsplikt for tjenestemenn. Som nevnt over antar vi at en slik lojalitetsplikt vil kunne oppstå for en innleid. Dette kan skje gjennom kontrakt. Hvilket igjen innebærer at den innleide blir en kontraktspart med staten.

Selv om det antas å være mulig å overføre en lojalitetsplikt er det flere sider ved innleie som kan være utfordrende mht. bruk av innleide i ledende posisjoner. Interesser som ivaretas gjennom ansettelsesprosesser blir ikke ivaretatt gjennom innleie. Rekrutteringsprosesser og anskaffelsesprosesser er ulikt utformet. Statlige virksomheters rutiner for rekruttering og godkjenning av ansettelser er omfattende og en del formaliserte prosesser som er etablert for å legitimere ansettelsen finnes ikke for anskaffelser. Dette gjelder for eksempel bruken av tilsetningsråd som en kvalitetssikrings- og godkjenningsfunksjon. Fraværet av en slik funksjon kan gi manglende reell legitimitet til en innleid. Dette vil være en generell utfordring, men den vil være størst hvor den innleide er tiltenkt en ledende rolle.

### 2.2.3 Konsekvenser ved visse disponeringer

Budsjettdisponerings- og attestasjonsfullmakt, innebærer at innehaveren gis rett og plikt til å fatte beslutninger på vegne av utsteder. I staten kan slike beslutninger utgjøre alt fra myndighetsutøvelse til privatrettslige disposisjoner på vegne av staten.

Myndighetsutøvelse fra staten skjer gjennom vedtak. Denne typen disponeringer reguleres av forvaltningsloven.

Offentlige anskaffelser regnes normalt som privatrettslige transaksjoner. Denne typen transaksjoner anses derfor ikke som «utøving av offentlig myndighet» etter forvaltningslovens § 2. Dette innebærer at reglene om saksbehandling i enkeltvedtak normalt ikke kommer til anvendelse.

For disposisjoner som gjelder tildeling av tilskudd og lignende innebærer budsjettdisponering og attestasjon vedtak og effektueringen av enkeltvedtak. Vi har i denne sammenheng ikke vurdert om forvaltningsloven inneholder beskrankninger mot at innleide kan fatte enkeltvedtak. PwC anbefaler at det foretas en egen forvaltningsrettslig vurdering av konsekvensene av utstedelse av denne typen fullmakter til innleide ressurser.

### 2.2.4 Behov for innsikt i forvaltingsorganets aktiviteter

Innvilgelse av fullmakt til budsjettdisponering til en innleid innebærer at den innleide vil måtte ha tilstrekkelig innsikt i forvaltningsorganets aktiviteter, slik at vedkommende vil være i stand til å kunne opptre i overensstemmelse med BØS 1.4, 2.5.1. I følge kravene i BØS 2.5.2.1 bokstav a), b) og c) skal den ansvarlige sørge for at disponeringene skjer i samsvar med lover og regler, at det er budsjettmessig dekning og at de er økonomisk forsvarlige. Hvis man skal sikre overholdelse av annet regelverk som for eksempel regelverket om offentlige anskaffelser, må den som innehar budsjettdisponeringsfullmakten ha kjennskap til hvilke anskaffelser som foretas av forvaltningsorganet (før vedkommende bekrefter disponeringen) for å forsikre seg om at riktig del av regelverket benyttes. Hvis et enkeltkjøp utføres innenfor et tjenestefelt hvor forvaltningsorganet kjøper en rekke tjenester eller har rammeavtaler kan dette utgjøre et brudd på regelverket.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser § 5-3 (4)

Ved attestasjon omfatter ikke bekreftelsen regelverksetterlevelse utover de krav regelverket stiller til dokumentasjon. Den som attestere har ikke ansvar for å vurdere om det foreligger hjemmel for disposisjonen, om disposisjonen er i samsvar med lover og regler, om det er budsjettmessig dekning eller om disposisjonen er budsjettmessig forsvarlig. Det vil derfor kunne gis myndighet til å attestere uten at den som får slik myndighet får behov for innsikt i forvaltingsorganets generelle disponeringer.

En mulig konsekvens av at det må gis innsikt i forvaltningsorganets disponeringer kan være at den innleides arbeidsgiver (tjenesteleverandøren) kan bli diskvalifisert fra å delta i konkurranser om andre oppdrag hos forvaltningsorganet. Dette skyldes at den innleide får inngående innsikt i forvaltningsorganets aktiviteter og at den innleide vil ha en lojalitetsplikt overfor sin arbeidsgiver i tillegg til staten.

#### 2.2.5 Hyppig utskifting av ressurspersoner

Regelverket om offentlige anskaffelser og vikarbyrådirektivet legger begrensninger på hvor langvarig kontraktsforholdet kan være. En konsekvens kan være at et innleieforhold må avsluttes selv om det fungerer godt. Dette kan medføre at man mister ønsket stabilitet rollen som man benytter innleide. For langvarige, men klart definerte prosjekter antas det at innleie kan ha noe lengre varighet, men normalt kan ikke denne typen kontrakter gis en varighet som overstiger fire år. Når denne tiden har gått må kontrakten konkurranseutsettes på nytt. Rammeavtaler vil kun unntaksvis kunne ha en varighet som overstiger fire år.<sup>4</sup>

#### 2.2.6 Manglende selvstendighet ved disponeringer

En annen utfordring knyttet til konkurransesituasjonen kan være risikoen for manglende uavhengighet. En innleid med usikkerhet knyttet til varighet på eget oppdrag kan, av frykt for terminering av oppdraget, la være å stille spørsmål ved disponeringer som vedkommende er klar over at burde ha blitt vurdert nærmere. I slike situasjoner antar vi at en ansatt lettere vil kunne stille spørsmål ved disponeringer uten å frykte for egen stilling.

### 2.3 Konsekvenser knyttet til ansvar og erstatningsspørsmål

For å få oversikt over hvilke mulige konsekvenser nevnte regelverksendring vil ha, har vi laget en oversikt over hvilke situasjoner det kan ha en betydning hvem som foretar budsjett disponeringen eller attestasjonen. Fremgangsmåten er valgt for å forsøke å dekke relevante situasjoner.

Først presenterer vi overfor hvem en innleid kan pådra ansvar på vegne av staten. Senere foretar vi en gjennomgang av oppgavene som faller inn under budsjett disponering og attestasjon for så å presentere hvilke typer risiko som oppstår ved utførelsen av disse oppgavene.

Som nevnt i innledningen forutsetter vi her at den innleide er ansatt i et eksternt rådgivningsfirma fordi dette antas å være det mest praktiske. Om man velger å tildele fullmakter til personer med enkeltpersonforetak vil det ha stor betydning mht. til hvilken sikkerhet et slikt foretak representer

---

<sup>4</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser § 26-1 (4).

### 2.3.1 Mulige motparter ved rettslige krav

En innleid rådgiver med budsjett disponerings- eller attestasjonsfullmakt vil kunne pådra ansvar for staten overfor:

- Staten selv
- Statens kontraktspart
- Statens tredjeparter (Ref. offentlige anskaffelser: søksmål fra tredjepart pga. brudd på regelverket)

Når staten selv lider tap kan den innleides arbeidsgiver bli holdt ansvarlig jf. skl. § 2-1 (arbeidsgiveransvar), ved at det rettes krav eller søksmål mot arbeidsgiveren for tapet som staten er påført.

Når en kontraktspart lider tap vil denne rette krav eller søksmål mot staten som siden retter sitt krav eller søksmål mot den innleides arbeidsgiver

Den innleide kan ved feil eller forsett foreta feilutbetalinger eller lignende som resulterer i at staten lider tap som kan danne grunnlag for et erstatningskrav. Dette omtales som «skade» i SPH pkt. 10.20.

Den innleide kan ved utøvelse av budsjett disponeringsmyndighet foreta kontraktsrettslige feilvurderinger som medfører at staten pådrar seg et erstatningsansvar. Dette kan skje ved terminering av avtaler på uriktig grunnlag e.l. Ved attestasjoner kan det tenkes å oppstå et ansvar overfor leverandører hvis betaling tilbakeholdes på uriktig grunnlag, men vi antar at vurderinger om varig tilbakeholdelse av betaling i hovedsak vil foretas av personer med budsjett disponeringsmyndighet.

Personer med budsjett disponeringsmyndighet, kan også pådra ansvar for staten overfor tredjeparter. Dette kan eksemplifiseres med at den innleide gjør en feil ved gjennomføringen av en anskaffelsesprosess som resulterer i at statens saksøkes av en leverandør som kunne ha vunnet oppdraget. Denne problemstillingen er praktisk i og med at denne typen feil forekommer relativt ofte og at de økonomiske konsekvensene kan bli betydelige. Staten benytter allerede eksterne rådgivere ved gjennomføringen av anskaffelsesprosesser, men en innleid med fullmakter vil ikke bare ha rolle som rådgiver, vedkommende vil være forvaltingsorganets beslutningstager.

Vi har valgt å presentere eksemplene ovenfor for å belyse hvordan ansvar kan oppstå overfor ulike parter inkludert staten selv.

For å sikre en hensiktsmessig tilnærming til og avgrensning av vår videre drøftelse, presenterer vi hvilke typer risiko som foreligger ved attestasjon og budsjett disponering. I denne innledende vurderingen presenteres det vi mener utgjør hovedkategorier for risiko.

### 2.3.2 Konkret risiko ved attestasjon/attestasjonskontroll

Attestasjoner innebærer, i følge BØS 2.5.2.2, følgende kontrollhandlinger:

- Faktisk mottak av varer og/eller tjenester i samsvar med bestilling eller avtale
- At man mottar dokumentasjon for leveransen i samsvar med lover og regler
- Kontroll med lønnsutbetalinger
- Kontroll med at utbetaling av tilskudd er i samsvar med vedtak og ....
- At tilbakebetaling av skatter og avgifter m.m. skjer på korrekt grunnlag
- At beløp som utbetales er riktig kontert

Attestasjoner innebærer, i følge BØS 5.3.5.2, plikt til å påse at følgende kontroller er utført:

- Fakturakontroll  
Sjekke samsvar med bestillingsdokumentasjon
- Kontroll av dokumentasjon for varemottak
- Kontroll med kontering av beløp

Samlet innebærer dette følgende risiko for staten:

- Feilutbetalinger
- Feilkonteringer
- Feilaktig tilbakeholdelse
- Mislighetsrisiko (fra innleide)
- Misligholdsrisiko (fra eventuelle leverandører)

#### 2.3.3 Konkret risiko ved budsjett disponering

Budsjett disponering innebærer, ifølge BØS 2.5.2.1, følgende kontrollansvar:

- Påse at det foreligger hjemmel for disposisjonen
- Påse at det foreligger budsjettmessig dekning
- Påse at disposisjonen er økonomisk forsvarlig

Budsjett disponering innebærer, ifølge BØS 5.3.3, å påse at:

- Det er hjemmel for anskaffelsen
- Det er budsjettmessig dekning for anskaffelsen
- Anskaffelsen er økonomisk forsvarlig

Samlet innebærer dette følgende risiko for staten:

- Uhjemlede kontraktsforpliktelser
- Brudd på regelverket om offentlige anskaffelser/annet regelverk
- Misligholdsrisiko
- Mislighetsrisiko

#### 2.3.4 Økt fare for mislighold

Økt fare for misligheter En konsekvens ved innleide kan være økt fare for mislighold og økonomiske misligheter når man gir fullmakter til innleide. Vi presenterer noen forhold som kan medføre svekket kontroll og økt risiko. Eventuelle tiltak for å imøtekomme denne risikoen vil bli presentert avslutningsvis i kapittel 3.

Hyppig bruk av innleide ressurser til sentrale oppgaver hos forvaltingsorgan kan, over tid, føre til at organets egen kompetanse på området svekkes.

Muligheten til innleie vil være tidsbegrenset. Videre antas det at en av fordelene vil være at ressurspersoner kan skiftes ut ved behov. Dette kan føre til manglende helhetsforståelse for forvaltningsorganets oppgaver.

Den innleide vil ha en lojalitetsplikt overfor både oppdragsgiver og arbeidsgiver. Dette kan medføre økt mislighetsrisiko.

Den innleide vil, på grunn av ønske om utvidelse av oppdraget, lettere kunne bli utsatt for press fra sine overordnede i forvaltningsorganet noe som kan medføre at en faglig kontrollmekanisme svekkes.

#### 2.3.5 Bedret kontroll med risiko ved bruk av innleide til nøkkelfunksjoner i forvaltningsorgan

Vi antar at man ved bruk av innleide til oppgaver i staten vil ha mulighet til å velge rett kompetanse til de oppgavene det gjelder. Styrket kompetanse vil særlig være en fordel ved midlertidige prosjekter. Økt fleksibilitet i tilgangen til denne typen kompetanse kan også medføre besparelser som vil kunne benyttes til kontrolltiltak.

#### 2.3.6 Reelle endringer mht. erstatning

Ved utstedelse av fullmakt til innleide etableres det en adgang til å kreve erstatning av den innleides arbeidsgiver, hjemlet i kontrakt eller gjennom arbeidsgiveransvaret slik det er nedfelt i skl. § 2-1.

Muligheten til å holde en tjenestemann erstatningsrettslig ansvarlig i dag, ser ut til å være sammenfallende med adgangen til å holde en ansatt ansvarlig slik den er oppstilt i skl § 2-3. Dette følger av SPH 10.20 som viser tilbake til skl. og oppstiller følgende krav for å kunne pålegge økonomisk ansvar til den ansatte: «En arbeidstaker bør som regel ikke pålegges økonomisk ansvar for noen del av statens tap, uten at vedkommende har utvist en grad av uaktsomhet som etter alminnelige erstatningsrettslige vurderinger må sies å være kvalifisert.» Videre følger det av SPK pkt. 10.20 at: «Den foretatte handling eller forsømmelse må markere et klart avvik fra normene for den forsvarlige adferd». Vi mener derfor ikke det er naturlig å skille mellom statsansatte og ansatte i private virksomheter når det gjelder personlig ansvar overfor deres respektive arbeidsgiver.

Ved innleie vil staten kunne holde den innleides arbeidsgiver erstatningsrettslig ansvarlig iht. kontrakt og skadeerstatningslovens bestemmelser om arbeidsgiveransvar. Dette vil gi staten større sikkerhet for å få dekket eventuelle tap. Det vil imidlertid medføre at staten, indirekte gjennom leieprisen, betaler for forsikring av forhold som i dag dekkes av staten som selvassurandør. I prinsippet vil det da foreligge en dobbeltforsikring evt. et brudd med prinsippet om at staten skal være selv-assurandør. Dette drøftes nærmere under pkt. 2.3.8.

#### 2.3.7 Kan statens posisjon sikres gjennom kontrakt?

Ett kontraktsforhold mellom staten og et rådgivningsfirma om innleie av arbeidskraft er en kontrakt mellom to profesjonelle aktører. Det er derfor ingen ting i veien for at staten etablerer en kontrakt som plasserer ansvaret for den innleides eventuelle handlinger eller forsømmelser hos utleier.

For erstatningstilfeller som gjelder handlinger hvor staten selv lider tap fremstår dette som lite problematisk.

Overføring av et for stort ansvar til leverandørsiden vil kunne komme i konflikt med statens plikt til å benytte balanserte kontrakter. Det bemerkes i den sammenheng at statens standardavtaler avgrenser mot indirekte tap og inneholder klausuler som begrenser ansvaret til leverandør. En ubalansert kontraktspraksis på området kan også medføre at få leverandører vil være villige til å yte disse tjenestene.

Selv om kontraktene som benyttes inneholder ansvarsbegrensning og avgrenser mot indirekte tap, vil staten ha en bedre erstatningsrettslig posisjon enn den har overfor egne ansatte per i dag.

### 2.3.8 Statens posisjon som selvassurandør

DFØ gir følgende beskrivelse av hva det innebærer at staten er selvassurandør: «Dette innebærer at staten ikke forsikrer sin risiko gjennom avtaler med private forsikringselskap».

Staten har historisk sett beveget seg bort fra en ordning hvor oppkrevere og regnskapsførere har tegnet egne forsikringer. For enkelte stillinger stilte man tidligere krav om at tjenestemannen skulle tegne forsikring. Dette gjaldt typisk for stillinger hvor den det gjaldt eller vedkommendes underordnede håndterte kontanter. For slike stillinger var lønnsnivået tilpasset kravet om å tegne forsikring som dekket hele ansvarsområdet. Etter hvert som staten utviklet sin praksis som selvassurandør ble det også aktuelt å vurdere ovennevnte praksis som en dobbeltforsikring. Praksisen ble drøftet i forarbeidene til Lov om ansvar og garanti for statens oppkrevere og regnskapsførere mv. I nevnte lov foreligger det hjemmel, i § 2, til å gi regler om at enkelte av statens oppkrevere, kasserere eller regnskapsførere skal stille nærmere fastsatt sikkerhet for sitt ansvar for staten.

I forarbeidene vurderes «private» forsikringer som uhensiktsmessig og uøkonomisk for staten, men bestemmelsen i § 2 ble opprettholdt fordi man ikke utelukket at det kunne bli bruk for den. Vi er ikke kjent med at bestemmelsen har blitt benyttet.

Ved bruk av innleide i roller som innebærer budsjett disponering og attestasjon vil det, indirekte, skje en forsikringsbetaling gjennom den innleides arbeidsgiver som minner om tidligere ordninger for tjenestemenn i staten.

Det bør foretas en utfyllende vurdering av om staten er tjent med, indirekte, å betale for forsikring av ekstern tjenesteyters ansvar. Det antas at dette vil være en vurdering av om fordelene veier opp for merkostnadene, men det må også tas hensyn til et eventuelt brudd med statens overordnede tilnærming som selvassurandør ref. RØS § 20.

## 3 Avsluttende vurderinger

### 3.1 Vil statens stilling være bedre eller dårligere ved bruk av innleide ressurser?

Ved overføring av myndighet til å attestere og foreta budsjett disponering til innleide vil staten oppnå økt fleksibilitet i forbindelse med prosjektgjennomføring. Prosjekter vil kreve mindre oppfølging og attestasjoner fra tjenestemenn. Staten vil antagelig også bedre mulighet til å sikre tilgang til riktig kompetanse. Dette gjelder særlig hvor det dreier seg om engasjement av kortvarig karakter.

Bruk av innleide ser ikke ut til å innebære noen svekking av statens posisjon erstatningsrettslig. I realiteten vil staten kunne forholde seg til den innleides arbeidsgiver ved erstatningssaker, noe som innebærer en vesentlig styrking av statens mulighet for å få dekket sine krav sammenlignet med statens posisjon overfor sine egne ansatte selv om Statens posisjon vil avhenge av eventuelle erstatningsbegrensninger i kontrakten om innleie. Innleides arbeidsgiver har et arbeidsgiveransvar som må forsikres. Staten vil i praksis betale for dette ved at forsikringskostnadene bakes inn i leien. Dette medfører i praksis at staten dekker private forsikringskostnader på et område hvor den i dag er selvassurandør.

Vi kan ikke utelukke at overføring av myndighet til innleide kan innebære en økt fare for mislighold eller økonomiske misligheter.

Forvaltingsorganets egen kompetanse kan svekkes over tid noe som svekker statens mulighet til å kontrollere sine innleide. Jevnlige utskiftninger av personer i nøkkelfunksjoner gir manglende kontinuitet. Dette kan medføre svekket kontroll, samtidig kan det øke gjennomsiktigheten noe som i seg selv kan dempe faren for misligheter.

Vi antar at det er viktig for personer som har ansvar for attestasjoner og budsjettdisponering at de føler et personlig ansvar og at selvstendighet ved utførelsen av oppgaven. For en innleid kan flere ytre omstendigheter legge press på deres selvstendighet. Det kan oppstå situasjoner hvor den innleide havner i lojalitetskonflikt mellom sin oppdragsgiver og sin arbeidsgiver. En innleid vil potensielt kunne føle seg mer utsatt for press fra sine overordnede i staten enn en ansatt, siden vedkommende vil har et ønske om å få videreført sitt oppdrag. Feil i form at mangelfulle attestasjoner kan skyldes press fra overordnede.

### 3.2 Behov for endringer

I forbindelse med vår gjennomgang har vi identifisert følgende behov for endringer i regelverk og maler:

- Behov for tilpassede kontraktsmaler,
- Tilpassing av fullmakter,
- Endring av Lov om ansvar og garanti for statens oppkrevdere og regnskapsførere m.v,
- Endringer tilpassinger i tråd med RØS § 20.
- Egne retningslinjer for behandling av saker om underslag, korrupsjon, tyveri, bedrageri og utroskap begått av innleide i statstjenesten ref. SPH pkt. 10.19.
- Behov for utarbeidelse av egne retningslinjer for håndtering av økonomisk ansvar for innleide ref. SPH pkt. 10.20.

Med vennlig hilsen  
PricewaterhouseCoopers AS

Pål K. Lønseth/S/