

DFØ-rapport 2024:12
mars 2024

DFØs forvaltning av økonomiregelverket i 2023



Innhold

1 Om forvaltning av økonomiregelverket	2
2 Tiltak og erfaringer	3
3 Henvendelser fra statlige virksomheter	4
4 Unntakssøknader	6
5 Tolkningsuttalelser	8
6 Riksrevisjonens Dokument 1.....	9
7 Strategisk viktige enkeltoppgaver i 2024	11

1 Om forvaltning av økonomiregelverket

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er i [instruks, fastsatt av Finansdepartementet \(FIN\)](#), delegert forvaltningen av økonomiregelverket for staten. DFØs fullmakter er også omtalt i flere av de faste rundskrivene fra FIN til statsforvaltningen, se [regjeringen.no](#).

DFØ skal som regelverksforvalter formidle kunnskap om hvordan statlige virksomheter skal eller kan etterleve økonomiregelverket. Forvaltningen innebærer at vi skal fortolke, informere og veilede om kravene i regelverket, og vi skal vurdere behov for videreutvikling og gi råd til FIN om endringer. Vi behandler søknader fra departementer og virksomheter om unntak fra krav i økonomiregelverket.

Om DFØ

DFØ hadde i 2023 seks divisjoner. Divisjon for styring, organisering og ledelse (SOL) forvalter blant annet økonomiregelverket, utredningsinstruksen, statens konsernkontoordning og statsregnskapet.

Lønnsdivisjonen og Regnskapsdivisjonen leverer lønns- og regnskapstjenester til over 90 prosent av statlige virksomheter. De to divisjonene er tjenesteytere og svarer på spørsmål fra lønns- og regnskapskunder. Henvendelser de mottar og som innebærer prinsipielle spørsmål om regelverket, videresendes SOL som regelverksforvalter.

Om denne rapporten

Det står i tildelingsbrevet til DFØ for 2024 at vi skal utarbeide en årlig rapport til Finansdepartementet om forvaltning av økonomiregelverket for staten. Rapporten skal peke på eventuelle forhold av gjennomgående karakter som har kommet fram i Dokument 1 fra Riksrevisjonen for revisjonsåret 2022. Videre står det i tildelingsbrevet at rapporten skal orientere om strategisk viktige enkeltoppgaver for DFØ innenfor regelverksområdet i 2024.

Denne rapporten er svar på bestillingen i tildelingsbrevet. Vi har i år valgt å lage en mer komprimert rapport sammenlignet med tidligere år. Dette er gjort blant annet ut fra prioriterings- og effektivitetshensyn.

2 Tiltak og erfaringer

I vår regelverksforvaltning for 2023 har vi blant annet bidratt i utredningsprosjekter, evalueringer og områdegjennomganger, samt deltatt i og avholdt veilednings- og informasjonsmøter.

På styringsområdet hadde vi 27 sparremøter i 2023. Det er et lavterskeltilbud der virksomheter og departementer kan bestille møter med DFØ for faglige avklaringer om etats- og virksomhetsstyring. Vi har også prioritert arbeid med nye veiledningssider på tilskuddsområdet. Videre har vi for eksempel laget et kunnskapsgrunnlag om alternative tilknytningsformer for Maritim pensjonskasse og et notat til Riksrevisjonen om regnskapsmessig behandling av omorganiseringer innenfor statlig sektor.

Vi har også vært diskusjonspartner og gitt råd i forbindelse med regnskapsmessig behandling av omorganiseringer. Eksempler på dette er etableringene av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og SIKT – kunnskapssektorens tjenesteleverandør, opprettelse av det nye Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, og ved Nasjonalbibliotekets overtakelse av Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek.

Vi har i 2023 brukt mye ressurser på innføring av obligatorisk SRS i samarbeid med Regnskapsdivisjonen i DFØ. Vi har også brukt mye tid på temaet regnskapsføring av pensjon, og fortsatte det gode samarbeidet på området med blant annet Statens pensjonskasse og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Vi har avholdt en rekke kurs og nettverksmøter i 2023. Dette har variert fra enkeltstående veiledningsmøter hos statlige virksomheter for å informere om regelverket, samlinger med virksomheter som skal ta i bruk obligatorisk SRS, oppstart av arena for ledere på tilskuddsområdet, og vi har avholdt webinar om økonomiregelverket med 116 påmeldte deltakere.

Regelverksutvikling i 2023

Vi har i 2023 enten endret eller foreslått endringer i regelverket for følgende:

- vurdering av regelverksendringer i bestemmelsene vedr. bokføring av omtvistede inngående fakturaer
- forlag til regelverksendringer om enkeltstående tilskudd
- vurdering av endringer i rundskriv R-105 om *Bruk av betalingskort i statlige virksomheter ved anskaffelse av varer og tjenester*
- rundskriv R-102 *Standard kontoplan for statlige virksomheter*
- rundskriv R-114 *Bruk av de statlige regnskapsstandardene (SRS) i virksomhetsregnskapet* og i SRS 17 *Anleggsmidler* og SRS 25 *Ytelser til ansatte*

3 Henvendelser fra statlige virksomheter

DFØ mottar jevnlig spørsmål fra departementer og statlige virksomheter om fortolkning og forståelse av økonomiregelverket. Noen henvendelser er spørsmål om et konkret fagtema, om virksomhetenes rutiner, eller om endringer virksomheten ønsker å gjennomføre er i tråd med regelverket. Andre henvendelser handler om å formidle kunnskap om krav i økonomiregelverket og hvordan virksomheten eventuelt kan tilpasse seg dette.

I dette kapittelet gir vi innsikt i hovedtrekkene for henvendelser besvart av DFØ som regelverksforvalter i 2023, samt utviklingen i antall henvendelser de siste årene. Noen svar vi gir er av prinsipiell karakter og er publisert som tolkningsuttalelser (se kapittel 5).

Tabell 1 gir en oversikt over henvendelser om økonomiregelverket som vi har behandlet de siste fem årene. Vi har kategorisert henvendelsene etter hvilket tema og kapitler i bestemmelsene de sorterer under. I 2020 mottok vi en del henvendelser knyttet til statlige regnskapsstandarder, men også pandemirelaterte spørsmål. Dette er nærmere forklart i DFØ rapport 2021:4¹.

Tabell 1 Antall besvarte henvendelser innen regelverksforvaltning de siste fem årene

Tema og tilhørighet i kapitler i bestemmelsene	2019	2020	2021	2022	2023
Styring (kap. 1–2)	75	128	76	47	32
Felles standarder og prinsipper (kap. 3)	85	127	115	92	67
Bokføring, dokumentasjon, oppbevaring (kap. 4)	31	43	44	29	25
Lønn, anskaffelser og inntekter (kap. 5)	9	4	5	0	1
Tilskudd, stønader og garantier (kap. 6–8)	37	40	42	27	34
Annet	28	2	3	2	4
Sum antall henvendelser	245	344	285	197	163

Det har vært en nedgang i antall henvendelser siden 2020, og nedgangen gjelder de fleste temaene. Dette kan skyldes at det har vært få endringer i regelverket de siste fem årene. Erfaringsmessig kan regelverksendringer gi en økning i henvendelser på de temaene som er gjenstand for endring. Samtidig er kompleksiteten i problemstillingene DFØ mottar, økende. En årsak kan være at flere statlige virksomheter bruker DFØs regnskaps- og lønns tjenester og at mange spørsmål avklares i kundekontakten med regnskaps- og lønnsdivisjonene i DFØ. Dette samsvarer med at det i 2023 var en økning i antall henvendelser som blir besvart i samarbeid mellom forvalter av økonomiregelverket (SOL) og enten Lønnsdivisjonen eller Regnskapsdivisjonen, sammenlignet med tidligere år. Vi samarbeider tett med fagmiljøene i tjenstedivisjonene for å sikre god kvalitet i svarene vi gir til statlige virksomheter.

Flere av henvendelsene vi behandlet i 2023 ligger i skjæringspunktet mellom økonomiregelverket og annet regelverk. Dette er henvendelser hvor problemstillingen som tas opp inneholder elementer som er regulert i annet regelverk, f.eks. forvaltningsloven,

¹ [DFØ-rapport-2021-4-DFØs-rapport-om-forvaltning-av-okonomiregelverket-i-2020.pdf](#)

offentlighetsloven, merverdiavgiftsloven, bokføringsloven eller bevilgningsreglementet. For å kunne svare godt på disse er det behov for å se de ulike lovene og regelverket i sammenheng. I noen av disse sakene har det derfor vært nødvendig å kontakte de virksomhetene som har forvaltningsansvaret for de aktuelle regelverkene. En slik koordinering og dialog med andre regelverksforvaltere bidrar til at vi kan gi brukerne bedre svar og bidrar på sikt til vår faglige utvikling.

Vi opplevde i 2023 en økning i antall henvendelser som omhandler nettoføringsordning for budsjettering og regnskapsføring av merverdiavgift i statsforvaltningen. Flere av henvendelsene var om problemstillinger innen bygg og anlegg, men forholdet mellom nettoføringsordningen og merverdiavgiftslovgivningen var også tema i flere av henvendelsene. Vi har også opplevd en økning i antall henvendelser knyttet til åpningsbalanser. Dette er som forventet, fordi flere virksomheter jobber med dette som en del av overgangen til å utarbeide årsregnskapet etter SRS.

4 Unntakssøknader

Statlige virksomheter skal etterleve krav i økonomiregelverket. Likevel kan virksomheter av ulike årsaker ha behov for unntak fra krav i økonomiregelverket, for eksempel at en virksomhet ønsker å opprette en valutakonto (utenfor konsernkontoordningen). Virksomheten kan da søke om unntak fra krav i økonomiregelverket for en kortere eller lengre periode.

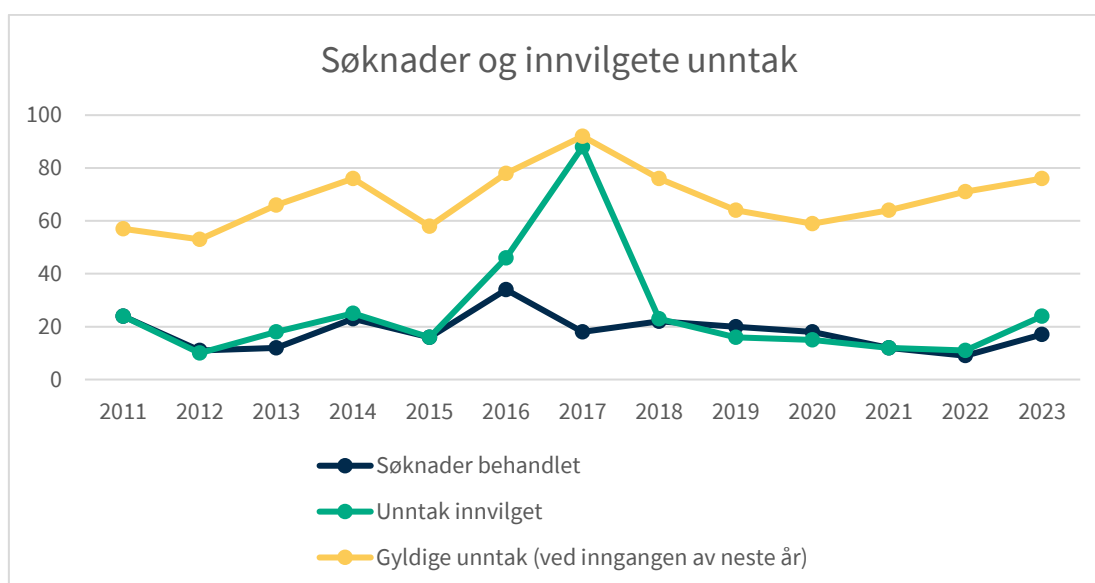
DFØ er delegert myndighet til å fastsette unntak fra økonomiregelverket. Unntakssøknader skal sendes til oss fra departementene på vegne av underliggende virksomheter. Vi kan gi ett eller flere unntak per søknad, søknaden kan bli avslått eller det kan vise seg at virksomheten ikke har behov for å få et unntak. Alle gjeldende unntak er tilgjengelig på [Unntakssøknader fra økonomiregelverket - DFØ \(dfo.no\)](#). Se tabell 2 som viser alle behandlede unntakssøknader i 2023. For mer utfyllende informasjon viser vi til nettsidene våre.

Det var i 2023 til sammen 18 søknader om unntak fra krav i økonomiregelverket, og det ble totalt søkt om 25 unntak. En søknad med ett unntak ble avslått, resten ble innvilget. Det er per 1.1.2024 til sammen 76 gyldige unntak fra krav i bestemmelsene.

De fleste av de innvilgede søknadene i 2023 gjaldt fornyelse av unntak fra konsernkontoordningen for å benytte kontantkort.

Avslaget på unntakssøknad gjaldt et unntak fra kravene til utøvelse av budsjettdisponeringsmyndighet, jf. bestemmelsene punkt 2.5.2.1. Som begrunnelse for avslaget vurderte vi at saken var prinsipiell og at effektiviseringsgevinstene trolig var relativt begrenset. Vi vurderte det også som vanskelig å avgrense et eventuelt unntak fra de aktuelle kravene i bestemmelsene slik at det ikke kan få uheldige konsekvenser i eventuelle andre unntakssøknader om budsjettdisponeringsmyndighet.

Figur 1 Søknader behandlet, innvilgede unntak og gyldige unntak fra 2011 til 2023



Tabell 2 Oversikt over unntakssøknader behandlet i 2023

Dep.	Virksomhet	Tema og antall unntak ()	Regelverk ²	Vurdering	Varighet
KD	Universitetet i Stavanger	Konsernkontoordning (1)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.28
KD	Høgskolen på Vestlandet	Konsernkontoordning (1)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.28
KD	OsloMet	Konsernkontoordning (1)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.28
KD	Høgskolen i Molde	Konsernkontoordning (1)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.28
KD	Universitetet i Sørøst-Norge	Konsernkontoordning (1)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.28
KD	Høgskolen i Østfold	Konsernkontoordning (1)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.28
KD	UiT Norges Arktiske universitet	Konsernkontoordning (1)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.28
KD	Høgskolen i Innlandet	Konsernkontoordning (1)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.28
KD	Universitetet i Agder	Konsernkontoordning (2)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.29
KD	Universitetet i Agder	Konsernkontoordning (1)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.28
KD	Universitetet i Agder	Konsernkontoordning (1)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.28
KD	Samisk Høgskole	Konsernkontoordning (1)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.28
JD	Politiet	Konsernkontoordning (4)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.29
KD	NTNU	Konsernkontoordning (1)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.28
UD	NORAD	Konsernkontoordning (1)	B 3.7.1	Innvilget	31.12.29
KD	BOTT-universitetene	Standard kontoplan (4)	R-102	Innvilget	31.12.2026
NFD	Kystverket	SRS (2)	SRS 17	Innvilget	Regnskaps-året 2024
SD	Statens vegvesen	Transaksjonskontroller (1)	B 2.5.2.1	Avslått	

² B = Bestemmelser om økonomistyring i staten

5 Tolkningsuttalelser

En av DFØs oppgaver som forvalter av økonomiregelverket, er å klargjøre hvordan regelverket skal forstås. For noen henvendelser må vi vurdere og tolke økonomiregelverket. Svar på slike henvendelser kan bli publisert som tolkningsuttalelser, se [Tolkningsuttalelser til økonomiregelverket - DFØ \(dfo.no\)](#).

Vi benytter blant annet følgende kriterier i vurderingen av om svar på en henvendelse inneholder nye fortolkninger av regelverket og bør publiseres:

- Uttalelsen er direkte knyttet til regelverket. Den inneholder en generell vurdering med utgangspunkt i konkrete regelverkskrav, og er egnet til å tydeliggjøre hvordan regelverket skal forstås.
- En tolkningsuttalelse inneholder noe mer enn en gjengivelse av regelverkskravene, og også mer enn bare eksempler.
- Uttalelsen er et svar på en mottatt henvendelse eller en skriftlig uttalelse.

Vi har publisert tre nye tolkningsuttalelser. Tolkningsuttalelsene handler om:

- Betalinger til og fra nettobudsjetterte virksomheter. Tolkningsuttalelsen henviser hovedsakelig til rundskriv R-111 *Bruk av belastningsfullmakter og betalinger mellom statlige virksomheter*.
- Om representasjonsutgifter kan føres mot nettoføringsordningen for budsjettering og regnskapsføring av merverdiavgift i statsforvaltningen. Tolkningsuttalelsen viser til rundskriv R-116 *Nettoføringsordning for budsjettering og regnskapsføring av merverdiavgift i statsforvaltningen*.
- Retting av feil i avlagt regnskap. Tolkningsuttalelsen viser til rundskriv R-107 *Behandling av uopplarte differanser og feilføringer hos statlige virksomheter og/eller i statsregnskapet*.

For mer informasjon om tolkningsuttalelsene viser vi til [Tolkningsuttalelser til økonomiregelverket - DFØ \(dfo.no\)](#).

6 Riksrevisjonens Dokument 1

Om Riksrevisjonens Dokument 1 (2023-2024)

I tildelingsbrevet for 2024 ber FIN om at DFØ peker på eventuelle forhold av gjennomgående karakter som har kommet fram i Riksrevisjonens Dokument 1. Rapporten kan avdekke eventuelle utfordringer som statlige virksomheter står overfor når det gjelder å etterleve krav i økonomiregelverket.

Dokument 1 er Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon og kontroll av statsforvaltningen. I denne får Stortinget informasjon om viktige forhold som har kommet fram i finansiell revisjon, etterlevelser revisjon og mindre forvaltningsrevisjoner. Riksrevisjonen har revidert statsregnskapet og 236 årsregnskaper for 2022 fra departementer, underliggende virksomheter og fond.

Statsregnskapet er i det vesentligste korrekt avlagt og presentert for 2022. Riksrevisjonen konkluderer med at det er positivt at alle årsregnskapene for departementer og underliggende virksomheter, unntatt fem, er riktige. Avvikene for to av disse årsregnskapene gjaldt prosjekter. Etter vårt syn kan dette tale for at problemstillinger knyttet til prosjektregnskap er av gjennomgående karakter.

Riksrevisjonen har opplyst om at de gjennom media og Gjerdrem-utvalgets sluttrapport ble kjent med forhold som gjorde at de valgte å trekke tilbake den opprinnelige revisjonsberetningen for Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) og avlegge ny revisjonsberetning for 2022. Disse forholdene har Riksrevisjonen redegjort for i et eget tillegg til Dokument 1 (2023-2024), «Tillegg 1», datert 23. april 2024. Riksrevisjonen vurderte det i Tillegg 1 som kritikkverdig at Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) inngikk et lån uten Stortingets samtykke og i strid med bevilgningsreglementet. Riksrevisjonen påpekte også at NSM ikke opplyste om de nevnte låneforpliktelsene i sitt årsregnskap for 2022.

I tillegg har Riksrevisjonen avdekket brudd på økonomiregelverket i to virksomheter. Bruddene var ikke av gjennomgående karakter.

Videre har Riksrevisjonen, som oppfølging av tidligere revisjoner, konkludert med at gebyrbelagte offentlige tjenester fremdeles er betydelig overpriset. Riksrevisjonen mener dette er kritikkverdig og påpeker at overprisingen innebærer en skjult skatt ettersom gebyrfinansieringen ikke følger forutsetningene om at brukerne ikke skal belastes mer enn hva tjenesten koster, jf. rundskriv R-112.

Dialog med Riksrevisjonen om regelverket

Vi har jevnlig dialog med Riksrevisjonen der vi diskuterer spørsmål om statlig regnskap som oppstår i Riksrevisjonens regnskapsrevisjon av forvaltningen, og vi gir svar på spørsmål om forståelsen av økonomiregelverket.

Vi har i 2023 blant annet hatt dialog med Riksrevisjonen om følgende temaer:

- omorganiseringer
- praksis med kortere kredittid i desember enn andre måneder i året
- eksterntfinansierte prosjekter
- vederlagsfrie overføringer
- skattetrekkkonto
- nedsalg av aksjer i Equinor og Norsk Hydro

Dialogen med Riksrevisjonen gir nyttige innspill til vårt arbeid for videre utvikling av økonomiregelverket.

7 Strategisk viktige enkeltoppgaver i 2024

Arbeidet med å videreutvikle økonomiregelverket skjer i tråd med den overordnede planen for regelverksutvikling for perioden 2022 til 2026, som ble fastsatt høsten 2022. Planen gir en oversikt over fagtema innenfor statlig økonomistyring hvor vi ser behov for utviklingsarbeider og der disse arbeidene kan munne ut i forslag til regelverksendringer.

Vi ser at vi har kommet kortere og ferdigstilt mindre enn det som var planlagt i 2023. Årsakene til dette er sammensatte. Delvis viser oppgaver seg til å være mer omfattende enn først antatt, både i kompleksitet innenfor det enkelte fagområdet og ved at de berører flere fagområder. Vi ser videre at komplekse problemstillinger i henvendelser fra statlige virksomheter, hasteoppdrag og bidrag til områdegjennomganger tar mye kapasitet, og har ført til at vi har måttet prioritere dette framfor andre planlagte arbeidsoppgaver.

Vi vil i 2024 prioritere oppgavene under.

Fortsette med veilednings- og informasjonsarbeid

En viktig del av DFØs forvaltning av økonomiregelverket er å gi informasjon og veiledning til statlige virksomheter. Det inkluderer også innhenting av brukerinnsett og brukertesting av tjenestene våre. Vi jobber derfor kontinuerlig med dette på alle fagområder, og i 2023 spesielt på styrings- og tilskuddsområdet.

Vi vil prioritere veilednings- og informasjonsarbeid også i 2024. Et eksempel er et oppdrag fra tildelingsbrevet 2024 om videreutvikling av veiledning og regelverk på tilskuddsområdet.

Ferdigstille påbegynt regelverksarbeid

Av prioriterte oppgaver i regelverksplanen for 2023, har arbeidet kommet langt eller er i sluttfasen for følgende problemstillinger:

- Vi vil vurdere å foreslå endringer i reguleringen i bestemmelsene punkt 3.6 om forvaltning av finansielle eiendeler og midler.
- Vi vil fortsette arbeidet med oppfølging av forslag oversendt i 2023 om endringer i reguleringen av enkeltstående tilskudd.
- For inngående fakturaer vurderer vi om det er behov for endringer i økonomiregelverket når det gjelder krav til attestasjon og bokføring. Dette er en oppgave som inngikk i leveransen om omtvistede fakturaer til FIN i november 2023. Gjenstående spørsmål er sannsynligvis så omfattende at vi heller ikke blir ferdig med å utrede dette i 2024.

Vi vil i 2024 fullføre arbeidet med disse oppgavene.

Hjelpe virksomheter med å ta i bruk statlige regnskapsstandarder

Innføringen av de statlige regnskapsstandardene (SRS) er høyt prioritert i DFØ. Vi har dermed lagt betydelig innsats i å bistå statlige virksomheter i deres prosess med å innføre SRS. Vi har samarbeidet tett med regnskapsdivisjonen i opplæringsløpet til virksomhetene. Vi har videre prioritert arbeidet med å videreutvikle standardene og veilede om bruken av

disse. Omfanget av dette arbeidet er stort, og vi har gjort omprioriteringer for å øke kapasiteten i arbeidet med de nye regnskapsstandardene. Dette mener vi er avgjørende for å sikre en god implementering av obligatorisk SRS.

Vi vil i 2024 blant annet:

- videreutvikle SRS knyttet til omfattende pensjonsforvaltning. Rapport med anbefalt løsning planlegges oversendt Finansdepartementet 1. halvår i 2024.
- utrede behov for å videreutvikle SRS knyttet til omfattende tilskudds- og stønadsforvaltning.
- se på reguleringen av vederlagsfri overføring av eiendeler.
- vurdere behovet for nye regnskapsstandarder på uregulerte områder.
- starte opp arbeidet med å se på krav til når prosjektrengskap må utarbeides og til hva slike regnskap skal inneholde.
- Videreføre arbeidet med opplæring i bruk og nytte av de nye regnskapsstandardene

Vurdere behov for endringer i rundskriv

DFØ vil prioritere arbeid med oppdatering og utvikling av enkelte rundskriv i 2024. Dette vil bidra til å redusere feil i statsforvaltningen, legge til rette for standardisering i statsforvaltningen og vil kunne bidra til redusert behov for veiledning.

Vi vil i 2024 vurdere endringer i følgende rundskriv:

- videreutvikling og forenkling av SRSene - årlig vurdering av behov for endringer, jf. R-114 *Bruk av de statlige regnskapsstandardene (SRS) i virksomhetsregnskapet*
- nettoføringsordningen for budsjettering og regnskapsføring av merverdiavgift i staten, jf. R-116 *Nettoføringsordning for budsjettering og regnskapsføring av merverdiavgift i statsforvaltningen*
- regnskapsføring av pensjonspremie, jf. R-118 *Regnskapsføring av pensjonspremie for statlige virksomheter*
- R-104 *Retningslinjer for oppgjørskontoer i Norges Bank og arbeidskontoer i banker innenfor statens konsernkontoordning* (om punktet om oppgjørskontoer bør presiseres)
- årlige rundskriv: rundskriv R-102 *Standard kontoplan for statlige virksomheter* og R-115 *Utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap*

