



DFØs forvaltning av økonomiregelverket i 2012

Direktoratet for økonomistyring
Januar 2013

A decorative graphic consisting of a grid of dotted lines. The grid is arranged in a staircase pattern, starting from the top left and extending towards the bottom right. It consists of 10 columns and 10 rows, with each row starting further to the right than the previous one.

Innhold

1	Bakgrunn, formål og avgrensning	3
2	DFØs myndighet, interne retningslinjer og organisering.....	4
3	Unntakssøknader og henvendelser	5
3.1	Behandlede saker om unntak	5
3.2	Nærmere om unntak	8
3.3	Henvendelser vedrørende økonomiregelverket	8
3.4	Nærmere om enkelte henvendelser	13
3.5	Saksbehandlingstid.....	17
4	Andre tiltak og erfaringer.....	18
4.1	Erfaringer fra forvaltning av regelverket for statlige tilskudd	18
4.2	Erfaringer knyttet til utvikling av regnskapsfunksjonen i staten	21
4.2.1	Tilråding om nye krav til årsrapport og årsregnskap på virksomhetsnivå.....	21
4.2.2	Innrapportert informasjon om bruk av regnskapsprinsipp og kontoplan	21
4.2.3	Erfaringer fra forvaltning av standard kontoplan for statlige virksomheter	23
4.3	Erfaringer fra gjennomgang av Dokument 1 for budsjettåret 2011	23
4.4	Veiledningsmateriell fra DFØ.....	24
5	Oppsummering og prioriteringer for regelverksforvaltningen.....	26
5.1	Oppsummering.....	26
5.2	Prioriteringer i forvaltningen og utviklingen av regelverket	26

Vedlegg 1: Oversikt over behandlede søknader om unntak fra økonomiregelverk i 2012

1 Bakgrunn, formål og avgrensning

Finansdepartementet har i tildelingsbrevet for 2012 bedt Direktoratet for økonomistyring (DFØ) om en rapport om forvaltningen av økonomiregelverket i 2012. Formålet med rapporten er å gi Finansdepartementet et grunnlag for å vurdere DFØs forvaltning av økonomiregelverket i 2012. I kapittel 2 omtales kort organisatoriske rammer, interne retningslinjer og organisering knyttet til DFØs arbeid med regelverkssaker. DFØs behandling av unntakssøknader og henvendelser i 2012 er utgangspunktet for rapporten og omtales i kapittel 3. Kapittel 3 inneholder en samlet oversikt og gjennomgåelse av:

- unntakssøknader som DFØ har behandlet i 2012
- henvendelser fra departementer og statlige virksomheter om fortolkning og forståelse av regelverket for økonomistyring i staten og DFØs oppfølging av disse henvendelsene

For å understøtte formålet inneholder rapporten også en oversikt over enkelte andre tiltak og erfaringer i 2012 som er relevant for å vurdere selve regelverket eller etterlevelsen av det. Kapittel 4 inneholder derfor noen aktiviteter som har vært sentrale i forvaltningen av økonomiregelverket ved siden av unntakssøknader og henvendelser. Det kan for eksempel være erfaringer som har gitt behov for presiseringer eller tolkninger av regelverket, erfaringer med utvikling av ny veiledning til regelverket eller tiltak som har synliggjort utfordringer med regelverket eller muligheter for å forbedre regelverket. DFØ har i denne rapporten valgt å inkludere en utvidet omtale av DFØs arbeid knyttet til statlige tilskudd i 2012, hvor også avholdte kurs og nettverksmøter omtales.

Kapittel 5 inneholder en oppsummering av regelverksforvaltningen for 2012 og prioriteringer for regelverksforvaltningen fremover.

2 DFØs myndighet, interne retningslinjer og organisering

DFØ forvalter regelverket for økonomistyring i staten med tilhørende standarder på grunnlag av delegert myndighet fra Finansdepartementet. Departementet fastsetter prinsipper og standarder og tar beslutning i prinsipielle saker. Departementet ivaretar også forvaltningsansvaret for bestemmelsene om etatsstyring (kapittel 1 i Bestemmelser om økonomistyring i staten) og flertallet av rundskrivene fra Finansdepartementet. DFØ gir råd til Finansdepartementet vedrørende økonomiregelverket. Oversikt over DFØs fullmakter innenfor de ulike delene av regelverket framgår av vedlegg til Finansdepartementets brev av 20.12.2006. Prinsipielle saker og håndtering av disse er omtalt i DFØs brev av 19.3.2008. DFØ er i rundskriv R-114 av 21.12.2009 gitt myndighet og ansvar for å forvalte SRS. I rundskriv R-102 av 16.12.2012 er DFØ gitt mandat og ansvar for å forvalte standard kontoplan, inkludert myndighet til å gi tidsbegrenset unntak fra standard kontoplan på grunnlag av begrunnet søknad fra virksomhetens overordnede departement. I samme rundskriv ble DFØ delegert myndighet til å fastsette nærmere krav til regnskapsrapporten til statsregnskapet og innføringen av denne.

DFØs behandling av unntakssøknader og henvendelser er lagt opp i henhold til dokumenterte interne retningslinjer og rutiner for å sikre god kvalitet, dokumentasjon og effektivitet. DFØ mottar de fleste henvendelsene direkte til e-postadressen regelverk@dfo.no. For henvendelser om de statlige regnskapsstandardene (SRS) og standard kontoplan for statlige virksomheter er det opprettet en egen e-postadresse, faggruppeSRS@dfo.no.

DFØs forvaltning av økonomiregelverket med tilhørende standarder er organisert i Forvaltnings- og analyseavdelingen (FOA). Forvaltningsoppgaver for reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser og rundskriv omfatter også standard kontoplan og de anbefalte statlige regnskapsstandardene (SRS). Oppgaver knyttet til behandling av henvendelser og unntakssøknader er samlet i Seksjon for regelverk og konsernsystemer (SRK). Arbeidet utføres i to faggrupper, der en gruppe har et hovedansvar for forvaltningen av SRS og ny standard kontoplan for statlige virksomheter. I tillegg trekkes det på ressurser fra avdelingens to andre seksjoner.

3 Unntakssøknader og henvendelser

3.1 Behandlede saker om unntak

DFØ mottok 11 søknader i 2012 om unntak fra en eller flere bestemmelser i økonomiregelverket, se tabell 1 under. Det var ingen søknader fra tidligere år fortsatt til saksbehandling i 2012. Alle innkommende søknader ble ferdigbehandlet i 2012. Av de 11 søknadene som ble behandlet i løpet av 2012, ble 9 søknader innvilget og for 2 søknader ble det avklart at det ikke var behov for unntak (jf. omtale nedenfor). De 9 søknadene som ble innvilget inneholdt til sammen 10 unntak.

	Antall søknader
Mottatte søknader i 2012	11
Overførte søknader fra året før	0
Behandlet ferdig	11
Innvilget	9
Avslått	0
Annet	2
Overførte søknader til neste år	0

Tabell 1 Antall søknader mottatt, overført, ferdigbehandlet, innvilget og avslått i 2012

Antallet søknader er klart lavere enn i 2011, men på nivå med 2010. I 2011 var nivået høyere på grunn av et stort antall søknader om å fornye unntak knyttet til å ha en valutakonto utenfor konsernkontoordningen. Nedenfor omtales de 11 søknadene som DFØ mottok i løpet av 2012, samt en gjennomgang av tidligere innvilgede varige unntak fra økonomiregelverket.

DFØ innvilget følgende 9 søknader om unntak knyttet til konsernkontoordningen:

- 2 søknader om unntak for opprettelse eller opprettholdelse av valutakonti der virksomheten har transaksjoner i valuta som en del av sin ordinære drift eller aktivitet. Dette gjelder to virksomheter under Nærings- og handelsdepartementet. Eksportkreditt ble i samme prosess gitt et midlertidig unntak fra krav til å overføre betalingsoppdrag via økonomisystemet, og fikk anledning til å benytte on-line remittering i nettpanken. Det midlertidige unntaket gjaldt i overgangsfasen rundt Eksportkredditts overtakelse av forvaltningsansvaret for den statlige eksportfinansieringsordningen. Samlet inneholdt søknadene 3 unntak.
- 7 søknader gjaldt unntak for opprettelse eller opprettholdelse av valutakonto der virksomhetene er koordinator for EU-prosjekter. Dette gjelder virksomheter under Kunnskapsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Miljøverndepartementet. Norges forskningsråd og Norsk institutt for ernæring og sjømatforskning ble gitt et generelt unntak som også dekker fremtidige prosjekter som måtte opprettes innenfor den tidsavgrensede perioden. Det generelle unntaket ble gitt disse to virksomhetene for å lette saksbehandling rundt unntakssøknader da begge virksomhetene jevnlig påtar seg rollen som koordinatører i EU-prosjekt. Samlet inneholder søknadene 7 unntak.

De ovenstående unntakene ble innvilget med tidsbegrenset varighet på 5 år eller kortere.

DFØ vurderte at det ikke var behov for unntak ved behandlingen av 2 søknader:

- 1 søknad fra tre statlige universiteter under Kunnskapsdepartementet om unntak fra krav til å benytte standard kontoplan som føringskontoplan. DFØ viste til at standard kontoplan på saksbehandlingstidspunktet var fastsatt som en frivillig ordning. Med dette som grunnlag

var det ikke grunnlag for å behandle søknader om unntak for bruk av standard kontoplan, før den ble fastsatt som obligatorisk.

- 1 søknad fra Olje- og energidepartementet om å øke beholdningen i håndkassen for en virksomhet hvor DFØ informerte at det lå innenfor departementets myndighet å avgjøre søknaden.

DFØ har gjennomgått 10 varige unntak fra regelverket innvilget i forbindelse med revisjonen av økonomiregelverket i 2003 og nedenfor følger oppdatert status for disse. Fra utgangen av 2012 foreligger det 7 varige unntak.

3 varige unntak har falt bort:

- Utenriksdepartementet (UD) har i løpet av 2012 opplyst i brev at behovet for et varig unntak fra bestemmelsene pkt. 6.3.2 om kunngjøring av tilskuddsordninger har falt bort. Med dette som bakgrunn har DFØ kommunisert til UD at DFØ fra 31.12.2012 vil anse det varige unntaket som opphørt.
- Landbruks- og matdepartementet¹ har tidligere blitt innvilget 2 varige unntak slik at Statskog kunne holde Grunneierfondet og Allmenningfondet utenfor statens konsernkontoordning. Unntakene ble gitt fram til Statskog sin framtidige virksomhet og tilknytningsform var avklart. Tilknytningsform ble avklart per 1.1.2004 og behovet for unntakene opphørte følgelig fra samme dato.

7 varige unntak gjelder fortsatt:

- Kunnskapsdepartementet² har tidligere blitt innvilget 1 varig unntak fra § 20 i Reglementet for økonomistyring i staten om forsikring av staten risiko, knyttet til Norges tekniske- og naturvitenskaplige universitet for forsikring av en bygning der en ikke-statlig part er involvert.
- Nærings- og Handelsdepartementet har tidligere blitt innvilget 6 varige unntak knyttet til Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK). Unntakene er en videreføring av tidligere unntak gitt fra økonomiregelverket og stortingsvedtak knyttet til GIEKs virksomhet. Unntakene er gitt fra Finansdepartementets rundskriv R-103 om arbeidsgiveravgift for statlige virksomheter og fra bestemmelsene om økonomistyring i staten (“bestemmelsene”) pkt. 8.2.2 første ledd bokstav b, 8.2.2 første ledd bokstav c, 8.2.2 femte ledd, 8.3.3 første ledd og 8.3.3 andre ledd bokstav c.

Tabell 2 inneholder en oversikt over innvilgede unntak i perioden 2004–2012 som fortsatt er gyldige ved inngangen til 2013, fordelt på året unntaket ble innvilget og varigheten av unntaket.

Unntak gjeldende t.o.m.	Tidspunkt unntaket ble innvilget						SUM
	2012	2011	2010	2009	2008	2004–2007	
2013			2	2	1		5
2014		3	2				5
2015	3	12	7			1	23
2016		5				2	7
2017	6						6
Varig unntak						7	7
Sum	9³	20	11	2	1	10	53

¹ Unntaket ble gitt av Finansdepartementet.

² Unntaket ble gitt av Finansdepartementet.

³ DFØ innvilget 10 unntak i løpet av 2012, men ett av disse utløp i løpet av 2012. Tabell 2 viser derfor kun de 9 unntak som både ble innvilget i 2012 og var aktive ved inngangen til 2013.

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

Ved inngangen til 2013 var totalt 53 unntak fortsatt gyldige. 46 av disse har en varighet på inntil 5 år (avhengig av når de er gitt). Varigheten følger av at DFØ som hovedregel ikke gir unntak utover 5 år. 7 av unntakene er varige og disse ble innvilget i årene 2004–2005.

Tabell 3 inneholder en oversikt over fordelingen av gyldige unntak pr. 1.1.2013 knyttet til valutakonti og gyldige unntak knyttet til andre forhold.

Tidspunkt da unntaket ble innvilget	Gyldige unntak som gjelder valutakonti	Gyldige unntak som gjelder andre forhold	SUM
2012	9	0	9
2011	13	7	20
2010	9	2	11
2009	2	0	2
2008	1	0	1
2004–2007	1	9	10
Sum	35	18	53

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

Av de 53 unntakene som var aktive ved inngangen til 2013 gjaldt 35 av unntakene valutakonti. 18 unntak var knyttet til andre forhold og av disse var 7 varige unntak innvilget i perioden 2004–2005.

Tabell 4 inneholder en oversikt over antall unntakssøknader som er behandlet i årene 2008 til 2012, fordelt per departement, og antall unntak som er innvilget per år.

Departement	2012	2011	2010	2009	2008
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet			2		
Finansdepartementet		1	2		
Fiskeri- og kystdepartementet	2				
Fornyings-, og administrasjons- og kirke departementet				1	2
Forsvarsdepartementet		2	2		2
Helse- og omsorgsdepartementet			1	2	1
Justis- og beredskapsdepartementet			1		
Kunnskapsdepartementet	5	10	5	3	1
Landbruks- og matdepartementet				1	1
Miljøvern departementet	1				
Nærings- og handelsdepartementet	2	3	1	2	
Olje- og energidepartementet	1	2			1
Samferdselsdepartementet		3		1	
Utenriksdepartementet		3	1		
Sum antall søknader behandlet	11	24	15	10	8
Sum antall innvilget unntak⁴	10	24	11	6	6

Tabell 4 Antall unntakssøknader som er behandlet i årene 2008 til 2012 fordelt per departement

⁴ Antall unntak er normalt ulikt antall behandlede søknad. Årsaken er at noen søknader blir avslått og at flere unntak kan bli innvilget på grunnlag av én søknad.

Som det fremgår av tabell 4, har Kunnskapsdepartementet flest søknader om unntak med samlet 24 av 68 søknader i femårsperioden 2008–2012. For de andre departementene er det et vesentlig lavere antall søknader. Kunnskapsdepartementet sin store andel av søknadene kan forklares med at departementet har et stort antall underliggende virksomheter, der flere har en koordinatrorolle i forbindelse med EU-prosjekter. Disse virksomhetene har behov for unntak fra regelverket for konsernkontoordningen slik at de kan holde Euro på valutakonto i forbindelse med disse prosjektene. I perioden 2008–2012 har DFØ ikke behandlet søknader om unntak fra følgende departement: Arbeidsdepartementet, Kulturdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet.

3.2 Nærmere om unntak

Ved behandling av unntakssøknader om valutakonto har DFØ erfart at enkelte virksomheter i sine søknader viser til at EUs rammeprogram for forskning krever at EU-midlene oppbevares på rentebærende konti og at rentene tilfaller EU. DFØs har som praksis å stille som vilkår at renter på kontoer utenfor statens konsernkontoordning skal tilfalle statskassen, tilsvarende behandling av renter på kontoer innenfor ordningen. Tilsynelatende er det altså motstrid mellom EUs krav til behandling av renter og DFØs vilkår for behandling av renter der det gis unntak til å opprette konti utenfor statens konsernkontoordning.

DFØ har kartlagt EUs praksis og regelverk på området og funnet at kravene medfører at virksomheter i praksis må utbetale summen av de påløpte rentene to ganger. DFØ har gjennom kontakt med norsk forvalter av rammeprogrammet for forskning, Norges forskningsråd, forstått at EU endrer hovedregelen for rentebehandling med virkning fra 1.1.2013. Denne endringen vil få virkning også for allerede påbegynte prosjekt fra samme dato. Med denne bakgrunnen vil DFØ ikke gå videre med eventuelle forslag til tiltak. DFØ legger opp til at de to virksomhetene som har søkt om å få beholde renter på EU-midler, får anledning til å beholde rentene etter de krav EU stiller.

Fra 2013 vil DFØ innlemme en tilleggsavtale om bruk av kontantkort knyttet til rammeavtalene med bankene. Virksomheter som tar i bruk tilleggsavtalen skal etablere egne kontoer for kontantkort utenfor konsernkontoordningen, og skal sende inn søknad om unntak fra bestemmelsene pkt. 3.4.1 om at alle statlige likvider daglig skal samles i Norges Bank. DFØ forventer at tilbudet om kontantkort er aktuelt for et begrenset antall virksomheter, men at det vil medføre en liten økning i antall unntakssøknader i 2013.

DFØ har i 2012 sammenstilt aktive unntak som gjelder valutakonti med oversikter fra rammeavtalebankene om opprettede valutakonti. Formålet var å få kunnskap om det var avvik mellom gitte unntak og opprettede konti. DFØ observerte at det var opprettet valutakonti uten at vi hadde mottatt en unntakssøknad, og det viste seg at det var ulike årsaker til dette. En årsak var at kontoene ble opprettet av virksomhetene for forvaltning av ikke-statlige midler. For ikke-statlige midler vil det ikke være krav til å søke om unntak fra statens konsernkontoordning, da disse skal holdes utenfor statens konsernkontoordning i henhold til bestemmelsene pkt. 3.3.3.5. En annen årsak var at virksomhetene har opprettet eller videreført valutakonti, som det skulle vært søkt om unntak for. DFØ har mottatt unntakssøknader i ettertid for disse. En tredje årsak var at virksomhetene ikke hadde avvirket kontoer som ikke er i bruk, og virksomhetene har opplyst at disse kontoene skal avvikles.

3.3 Henvendelser vedrørende økonomiregelverket

I 2012 behandlet og besvarte DFØ 183 henvendelser om fortolkning og forståelse av økonomiregelverket. Henvendelsene kommer i all hovedsak fra departementer og statlige virksomheter.

Tabell 5 gir oversikt over antall henvendelser som er skriftlig besvart av DFØ fra og med 2008 til og med 2012, fordelt etter hvilket tema henvendelsen gjaldt. Enkelte henvendelser er kategorisert som “annet”. Det gjelder henvendelser som primært er knyttet til andre regelverk enn økonomiregelverket, men som likevel kan relateres til bestemmelsene. DFØ mottar også en rekke telefonhenvendelser som ofte er begrenset til rene faktaopplysninger og henvisninger til konkrete bestemmelser eller rundskriv i regelverket. Disse framkommer ikke av tabell 5.

Tema	2012	2011	2010	2009	2008
Styring (1–2, 4.5)	19	18	24	5	12
Felles standarder og prinsipper (3)	15	29	23	14	8
Standard kontoplan for statlige virksomheter (3.2.3.) ⁽¹⁾	51	62	–	–	–
Statlige regnskapsstandarder (SRS) (3.2.3)	45	76	80	–	–
Bokføring, dokumentasjon, oppbevaring (4)	20	15	15	15	22
Lønn (5.2)	2	0	3	0	2
Anskaffelser (5.3)	1	5	7	4	1
Inntekter (5.4)	8	4	3	4	1
Tilskudd, stønader og garantier (6–8)	13	10	9	7	6
Annet	9	11	17	21	19
Sum antall henvendelser	183	230	181	70	71

(1) Standard kontoplan for statlige virksomheter ble fastsatt som obligatorisk i 2012 med virkning fra 1.1.2014.

Tabell 5 Antall henvendelser fra 2008 til 2012 inndelt etter bestemmelser om økonomistyring i staten (kapittel/punkt).

DFØ behandlet 183 henvendelser i 2012. Dette er en klar nedgang i forhold til 2011, men på samme nivå som 2010. Trenden de foregående årene har vært en gradvis økning, med en markert økning i 2010 og 2011, som en naturlig konsekvens av nytt regelverk om henholdsvis de statlige regnskapsstandardene (SRS) og standard kontoplan for statlige virksomheter. Det kan virke som at de nye regelverkene har “satt seg” og at antall henvendelser derfor flater ut. Sortert innenfor de enkelte temaene varierer antall henvendelser, men sett over ett holder dette seg på et temmelig stabilt nivå. Nedenfor oppsummeres kort innholdet i henvendelsene i 2012 med utgangspunkt i den tematiske inndelingen i tabell 5. I parentes fremkommer henvisning til relevante kapitler i bestemmelsene.

Styring (kapittel 1 og 2 og 4.5)

DFØ har i 2012 behandlet 19 henvendelser om kapittel 1, 2 og punkt 4.5 i bestemmelsene. En henvendelse gjelder bestemmelsene kapittel 1 om supplerende tildelingsbrev og er omtalt separat i punkt 3.4. Fire av henvendelsene gjelder organisering av økonomioppgaver og hvilke oppgaver statlige virksomheter kan overlate til andre. Kravene til organisering av økonomioppgaver er godt beskrevet på DFØs nettsider og det har vært effektivt å kunne vise til denne veiledningen ved behandling av henvendelsene.

Flertallet av henvendelsene i kategorien styring (12) er som tidligere år knyttet til et eller flere av kravene i bestemmelsene punkt 2.5 om transaksjonskontroll av utgifter. Nedenfor gis eksempler på noen av temaene disse henvendelsene har berørt:

- Om transaksjonskontroller i elektroniske fakturabehandlingssystem
- Krav til dokumentasjon av utøvd budsjett disponeringsmyndighet (BDM)
- Om rekkefølgen på attestasjon og utøvelse av BDM
- Om det er tillatt å attestere eller utøve BDM på utbetalinger til seg selv
- Krav til delegering av BDM
- Om BDM må utøves ved tilbakebetalinger og utstedelse av kreditnota
- Krav til attestasjon av stønader, jf. nærmere omtale i punkt 3.4

Felles standarder og prinsipper (kapittel 3)

I 2012 har DFØ behandlet 15 henvendelser om felles standarder og prinsipper. Ni av henvendelsene dreier seg om krav i bevilgningsreglementet eller rundskriv fra Finansdepartementet som har nær sammenheng med bestemmelsene kapittel 3. Disse henvendelsene kan inndeles i tre hovedkategorier der følgende tema blir berørt:

(1) Krav til felles prinsipper for budsjettering og regnskapsføring

Disse henvendelsene er i stor grad om korrekt bruk av poster, jf. rundskriv R-101 og ulike problemstillinger knyttet til kontantprinsippet eller ettårsprinsippet rundt årsskiftet. Tematisk faller disse innenfor bestemmelsene pkt. 3.2.1 om grunnleggende prinsipper for regnskapsføring, som er fastsatt med utgangspunkt i Stortingets bevilgningsreglement. En av henvendelsene dreide seg om bruttoprinsippet og adgangen til å nettoføre ved samarbeidsprosjekter. Denne henvendelsen er nærmere omtale i punkt 3.4. DFØ mottok to henvendelser om ettårsprinsippet og adgang til å overføre ubrukte midler til neste år, se nærmere omtale i punkt 3.4 om betaling mellom statlige virksomheter.

(2) Krav til betalingsformidling

To henvendelser om betalingsformidling dreide seg om krav i bestemmelsene punkt 3.4. En henvendelse gikk ut på om det er anledning til å foreta beholdningsoverføringer mellom arbeidskonti ved on-line remittering i nettbanken. DFØ viste til at on-line remittering ikke er tillatt og at betalingsoppdrag skal produseres i økonomisystemet til virksomheten. DFØs svar ble formidlet til alle rammeavtalebankene, da de jevnlig mottar dette spørsmålet fra virksomhetene. Den andre henvendelsen gikk ut på om det er adgang til å benytte en løsning for nettbasert betalingsterminal ved innbetalinger. DFØ viste til at bruk av betalingsterminal er tillatt, jf. bestemmelsene pkt. 3.4.2.2 og at en nettbasert betalingsløsning kan sidestilles med en ordinær betalingsterminal.

(3) Krav til rapportering til statsregnskapet

To henvendelser har til felles at begge kan knyttes til kravet om pliktig regnskapsrapportering, jf. bestemmelsene pkt. 3.3.2. En henvendelse dreide seg om bruk av en felles mellomregnskapskonti for to ulike "firma" i regnskapssystemet i forbindelse med rapportering av mellomværende med statskassa. DFØ viste til bestemmelsene punkt 4.4.5 om dokumentasjon av balansen og svarte at virksomheten må sikre at avstemming av mellomværende er sporbar og blir dokumentert. Summen av saldo på balanse- og interimskonto for de to "firmaene" virksomheten benytter i regnskapssystemet skal motsvare saldo på den felles mellomregnskapskontoen. Den andre henvendelsen var en forespørsel fra et analysemiljø som ønsket tilgang til statens samlede utgifter til offentlige anskaffelser, der vi redegjorde for at statsregnskapet ikke inneholder slik informasjon.

Statlige regnskapsstandarder (Bestemmelsene punkt 3.2.3 og R-114)

DFØ har i 2012 besvart 45 henvendelser om de statlige regnskapsstandardene (SRS). Det har også i 2012 kommet flere henvendelser knyttet til utarbeidelse av åpningsbalanse. Spørsmålene gjelder blant annet verdsettelse av anleggsmidler og spørsmål rundt egenutviklet programvare, se omtale i punkt 3.4.. Vi har også mottatt ulike spørsmål vedrørende regnskapsføring av prosjekter. Videre har vi fått flere spørsmål fra virksomheter som gjelder generelle erfaringer med å ta i bruk et virksomhetsregnskap etter SRS.

Standard kontoplan for statlige virksomheter (Bestemmelsene punkt 3.2.3 og R-102)

DFØ har i 2012 besvart 51 henvendelser knyttet til standard kontoplan for statlige virksomheter.

Det har kommet flere henvendelser om klassifisering av inntekter, og skillet mellom kategoriene inntekt fra bevilgning, inntekt fra tilskudd og overføringer, og inntekt fra oppdrag.

Flere virksomheter har stilt spørsmål knyttet til bruk av konti for tilskuddsforvaltning. Spørsmålene har blant annet vært hvilke konti i standard kontoplan som skal benyttes dersom det utbetales tilskudd over 50-poster eller over postene 01-29 i statsbudsjettet. Det fremgår av regler for postbruk i rundskriv R-101 at postene 01-29 skal brukes til driftsutgifter, se omtale i punkt 4.1 om tilskudd og anskaffelser. DFØ har svart at det er transaksjonens art som er bestemmende for bruk av kontiene i standard kontoplan. Det innebærer at dersom virksomhetene utbetaler tilskudd gitt på en driftspost, skal føringen skje på aktuelle konti under kontogruppe 85, 86 eller 87. Videre har vi fått flere spørsmål til inndelingen i kontogruppe 87 Andre overføringer – tilskudd og stønader til andre. Kontogruppe 87 er delt inn i konti etter hvilken institusjonell sektor tilskuddsmottaker tilhører. Det kommer ikke tydelig frem i nåværende utgave av veiledningsnotatene til standard kontoplan at det er første mottaker av midlene som er avgjørende for valg av konto i kontogruppe 87. Dette kan i enkelte tilfeller avvike fra målgruppen for tilskuddet.

I 2012 har vi også mottatt henvendelser fra flere forvaltningsbedrifter om bruk av standard kontoplan. DFØ har i 2012 utarbeidet et forslag til bruk av standard kontoplan for forvaltningsbedriftene som er nærmere diskutert med de aktuelle virksomhetene, se omtale i punkt 4.2.3.

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

Et fellestrekk ved mange av de 20 henvendelsene om krav til dokumentasjon og oppbevaring er, som tidligere år, at virksomhetene innfører elektroniske løsninger og at virksomhetene må tenke gjennom sine løsninger og rutiner på nytt, samtidig som de er usikre på hvilke krav som gjelder. I all hovedsak er henvendelsene knyttet til forhold i Bestemmelsene og lar seg fortolke i dagens regelverk. Enkelte temaer har vi regelmessig fått henvendelser om over de senere årene. To eksempler på dette er krav til oppbevaringstid for ulike typer regnskapsmateriale og spørsmål om stenging av regnskapsperioder.

Henvendelsene om bestemmelsene kapittel 4 har blant annet omfattet følgende tema:

Krav til økonomisystem

- Om begrepene kunde/leverandør-spesifikasjon versus kunde/leverandør-reskontro har ulike betydninger i regelverket
- Krav til fakturabehandlingssystem

Krav til bokføring

- Om bestemmelsene pkt. 4.4.2 innebærer at avregningsretur kan registres i økonomisystemet daglig, men at den aktuelle transaksjonen først bokføres senere
- Vil endringene i bokføringsloven få betydning for krav til bokføring i bestemmelsene
- Hva betyr det at regnskapsmateriale skal være forsvarlig beskyttet mot endring. Er det krav til å terminere (stenge) etter periodeavslutning og årsavslutning
- Krav ved retting av bokførte opplysninger

Krav til dokumentasjon og oppbevaring

- Kan regnskapsmateriale oppbevares elektronisk, herunder om oppbevaring i selve regnskapssystemet regnes som elektronisk oppbevaring
- Hva er oppbevaringstid for ulike typer regnskapsmateriale, herunder om regnskapsmateriale kan makuleres etter 10 år?

- Om når Stortinget behandler resultatet av regnskapsrevisjonen, jf. krav til oppbevaring i bestemmelsene pkt. 4.4.7.4
- Om bestemmelsene pkt. 4.4.4 innebærer at det er krav til sporbarhet fra bokførte opplysninger til aktuell rammeavtale med leverandør
- Hva skal betraktes som originaldokument når avsender både sender en elektronisk faktura i standardformat og et vedlagt “image” av fakturaen, jf. bestemmelsene pkt. 4.4.4?
- Hva kan defineres som et regnskapsbilag for stønader?
- Er det krav til å dokumentere deltagerliste for bevertning/representasjon
- Hvem kan kontrollere ettersyn av foretatte avstemminger?
- Må en person med BDM signere et periodiseringsbilag

Lønn, anskaffelser og inntekter (kapittel 5)

DFØ mottok 11 henvendelser om rutiner for behandling av lønn, anskaffelser og inntekter som omfattet følgende tema:

Lønn (5.2)

- 1 henvendelse med spørsmål om økonomiregelverket inneholder krav til oppbevaring av rapporter til Statens pensjonskasse (SPK), statens sentrale tjenestemannsregister (SST) og arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (AA). DFØ svarte at økonomiregelverket ikke inneholder bestemte krav til oppbevaring av slike rapporter, men at myndighetene som forvalter de aktuelle lov- og avtaleverkene selv må redegjøre for eventuelle oppbevaringskrav for hver enkelt rapport. Bestemmelsene pkt. 5.2.4.4 krever at innholdet i de omtalte rapportene skal kunne avstemmes mot tilsvarende registrerte og bokførte data i økonomisystemet.
- 1 henvendelse tok opp spørsmålet om hvilken dokumentasjon som er tilstrekkelig for å attestere lønnsjournalen. DFØ svarte at virksomheten skal attestere på en lønnsberegningsskjema, jf. bestemmelsene pkt. 5.2.4.2. Lønnsjournalen inngår som en del av grunnlaget for hele bekreftelsen. Det er tilstrekkelig at attestasjon angir hva som er kontrollert, f.eks. sammendrag av lønnsjournal og konteringssammendraget.

Anskaffelser (5.3)

- 1 henvendelse om en tjenesteyter kan endre på innholdet i en elektronisk faktura. For å sikre korrekt registrering i det elektroniske fakturabehandlingssystemet ønsket tjenesteyter å erstatte et underliggende bedriftsnummer på fakturaen til denne enhetens overliggende organisasjonsnummer. DFØ viste til at innholdet ikke må endres når en papirfaktura omgjøres til elektronisk form, jf. krav i bestemmelsene pkt. 5.3.5.1, 1. avsnitt.

Inntekter (5.4)

- 5 henvendelser inneholder ulike spørsmål knyttet til regnskapsmessig behandling av tap på fordringer og opphørte krav, samt vilkår for ettergivelse av krav. Spørsmålene som blir reist kan skape et inntrykk av at virksomhetene opplever bestemmelsene om ettergivelse av krav og opphørte krav som uklare. I første omgang vil DFØ derfor vurdere om veiledningsmateriale knyttet til bestemmelsene pkt. 5.4.4 og 5.4.5 kan forbedres og bidra til å minske uklarheten hos virksomhetene.
- 1 henvendelse var om korrekt regnskapsmessig behandling når virksomheten skal selge et IKT-system. DFØ viste til instruks for avhending og kassasjon av statlige eiendeler og rutiner for behandling av krav der betaling skal skje i etterhånd i bestemmelsene punkt 5.4.2.

Videre henviste DFØ til vilkårene for nettoføring ved utskifting av utstyr som er omtalt i Finansdepartementets rundskriv R-110.

Tilskudd og stønader (kapittel 6 og 7)

De 13 henvendelsene om tilskudd har i all hovedsak vært sentrert rundt tilskudds-saken våren 2012. Henvendelsene gjelder i hovedsak tema knyttet til kunngjøring, utforming av tilskuddsordninger, normalprosedyren, differensiering av rapporteringskrav overfor mottakerne avhengig av beløpsstørrelse, bruk av revisorattestasjon, i hvilke tilfeller tilskudd kan kreves tilbakebetalt, skillet mellom tilskudd og anskaffelser og forståelse av begrepene “relativt små bidrag”, “enkelttilskudd” og “tilskudd”, se nærmere omtale i punkt 4.1.

DFØ mottok en henvendelse om attestasjonskontroll som også berørte stønadsområdet. Denne henvendelsen er kategorisert under punkt over om styring, og omtalt nærmere i punkt 3.4.

Annet

DFØ behandlet 9 henvendelser under denne kategorien. Temaene kan ikke relateres direkte til bestemmelsene, men er knyttet til reglementet eller ligger i grenselandet mellom bestemmelsene og annet regelverk. Henvendelsene gjelder blant annet følgende tema:

- Bevilgningsreglementet og tilhørende fullmakter for statlige virksomheter. I disse sakene har DFØ behandlet henvendelsen der vi kan vise til omtale i Finansdepartementets rundskriv eller veileder til statlig budsjettarbeid. En henvendelse gjelder beregning og overføring av bevilgninger fra ett år til neste. En annen gjaldt hva overslagsbevilgning innebærer og en tredje henvendelse dreide seg om hvordan valutadifferanser skal regnskapsføres.
- Annet regelverk som blant annet merverdiavgiftsloven, avhendingsinstruksen og regler omtalt i Statens personhåndbok. For denne type henvendelser, besvarer DFØ de forhold som kan relateres til Økonomiregelverket, og viser til hvilken virksomhet som forvalter og kan svare på spørsmål som berører andre regelverk. En henvendelse gjelder hvor i regelverket det er krav om at tilsatte skal levere dokumentasjon for å ha sjekket inn på flyet ved refusjon av tjenestereiser. En annen gjelder spørsmål om det elektroniske handelsformatet (EHF). To øvrige spørsmål gjelder regler for forsinkelsesrenter og regler for originalbilag i skattebetalingsforskriften. En henvendelse gikk ut på om begrepet “god regnskapsskikk” benyttes i statlig regnskapskontekst og hva det eventuelt innebærer. En henvendelse gjaldt om det var anledning til å avvike krav i rundskriv R-109, pkt. 4 om at økonomiske utredninger av statens tiltak skal inkludere kostnadene ved skattefinansiering. Henvendelsen ble oversendt Finansdepartementet for besvarelse.

3.4 Nærmere om enkelte henvendelser

Enkelte henvendelser i 2012 har medført behov for å presisere hvordan regelverket skal forstås, i form av fortolkning av enkelte begreper og bestemmelser. Nedenfor omtales disse sakene nærmere.

Om elektroniske system og transaksjonskontroller

DFØ har i 2012 mottatt flere henvendelser om forståelse av krav til transaksjonskontroll ved bruk av elektroniske fakturabehandlingssystem og ehandel. Slik DFØ ser det, er bakgrunnen at flere virksomheter ønsker å bruke elektroniske system for å effektivisere fakturabehandling og transaksjonskontroll, som det er åpnet for i bestemmelsene punkt 2.5.1.

En av henvendelsene gjaldt bruk av et ehandelssystem med tilhørende fakturabehandling og der virksomheten ønsket å matche (sammenligne) fakturaer mot en inngått avtale i forbindelse med faste månedlige utgifter (f.eks. husleieavtaler). Systemet var lagt opp slik at attestasjonskontrollen skulle skje fullt ut maskinelt. DFØs vurdering var at den automatiske matchingen slik den var lagt

opp i systemet, ikke ivaretok krav til attestasjonskontroll i bestemmelsene 2.5.2.2 a) om kontroll av at en vare eller tjeneste er mottatt i samsvar med bestilling eller avtale.

Attestasjon av stønader

På grunnlag av en henvendelse fra Arbeids- og velferdsetaten (NAV) bl.a. om hva som skal legges til grunn for attestasjon ved førstegangsvedtak på stønadsområdet, har DFØ gjort en fortolkning der kravene til attestasjon av stønader i bestemmelsene pkt. 7.3.3 er sett i sammenheng med de generelle kravene til transaksjonskontroller i bestemmelsene pkt. 2.5, kravene til attestasjon av lønn i pkt. 5.2.2 og kravene til attestasjon av tilskudd i pkt. 6.3.3. Det fremgår av svaret at attestasjonskontrollen ved tilskudd (inkl. stønader) etter bestemmelsene punkt 2.5.2.2 omfatter bl.a. kontroll av at utbetaling er i overensstemmelse med vedtaket om tilskudd, og at tilskuddsmottaker har sendt inn eventuell dokumentasjon og/eller aksept av vilkår. Kravet innebærer ikke kontroll av *grunnlaget* for vedtaket om tilskudd (herunder kontroll av vedtaket opp mot lov eller forskrift). Dette gjelder generelt for regelverkskravene til transaksjonskontroller ved varer, tjenester, lønn og tilskudd/stønader. Attestasjon innebærer ikke en kontroll av utøvd budsjett disponeringsmyndighet (BDM), og heller ikke vice versa. Regelverket er på denne måten nøytralt med hensyn til rekkefølgen på dokumentasjon av henholdsvis BDM og attestasjon.

Økonomiregelverket inneholder egne bestemmelser om maskinelle kontroller og store utbetalingsstrømmer. Av bestemmelsene pkt. 2.5.1 fremgår det at transaksjonskontroller skal dokumenteres med manuelle signaturer eller elektroniske signaturer/aktivitetsregistreringer. Dersom økonomisystemet har funksjonalitet for å utføre kontrollene angitt i pkt. 2.5, kan kontrollene utføres maskinelt. For store utbetalingsstrømmer kan transaksjonskontroller og dokumentasjon av disse under visse betingelser foretas på grunnlag av rapporter (sammendrag) fra hjelpesystem eller andre deler av økonomisystemet. Etter DFØs forståelse åpner regelverket for at attestasjonskontroll på grunnlag av rapporter, kan foretas både manuelt og maskinelt dersom systemet har funksjonalitet for det.

Misligheter og risikovurderinger – krav til internkontroll

DFØ behandlet to likeartede henvendelser fra Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet, i anledning at Riksrevisjonen i oktober foretok en tverrgående undersøkelse om forebygging og avdekking av misligheter i statsforvaltningen. Henvendelsene gikk ut på å fortolke kravene til intern kontroll og misligheter i reglementet § 14.

DFØ svarte at selv om det etter økonomiregelverket er et krav om å tilpasse den interne kontrollen til risiko og vesentlighet, stilles det ikke krav om *hvordan* denne vurderingen skal gjøres. Reglementet § 14 skal derfor etter DFØs vurdering ikke forstås slik at det gjelder et krav om å foreta egne risikovurderinger for hvert av elementene a) til g). Egne risikovurderinger av elementene a) til g) i § 14 er derfor ikke et vilkår for at virksomheten skal ha oppfylt kravene i økonomiregelverket. DFØ henviste videre til metodedokument for risikostyring i staten, som viser hvordan virksomhetene kan gjennomføre systematiske risikovurderinger både på overordnet nivå, på lavere organisasjonsnivåer og av operative prosesser der utgangspunktet for vurderingene er mål for respektive områder og prosesser. I en slik vurdering vil risiko for misligheter kunne være et av flere elementer som naturlig inngår i vurderingen opp mot målsettingen med området/prosessen.

Særskilt fullmakt til å opptjene virksomhetskapital (SRS 1)

DFØ har i 2012 fått en henvendelse fra ett departement med underliggende nettobudsjetterte virksomheter om omtale i SRS 1 Oppstillingsplaner for resultatregnskap og balanse punkt 37 "Virksomhetskapital kan bare opptjenes etter særskilt fullmakt fra Stortinget." Spørsmålet er knyttet til hva som utgjør en særskilt fullmakt slik SRS 1 punkt 37 angir. DFØ har fortolket at forvaltningsorganer med særskilte fullmakt som får sin bevilgning på 50-post (nettobudsjetterte

virksomheter), av Stortinget er gitt en fullmakt som tilfredsstiller krav til særskilt fullmakt i SRS 1 punkt 37.

Inntekt fra bevilgning og inntekter fra tilskudd og overføringer kan ikke gi et regnskapsmessig resultat til oppbygging av virksomhetskapskapital, jf. SRS 10 punkt 13c. Det er kun inntekt fra oppdrag som kan gi et regnskapsmessig resultat til oppbygging av virksomhetskapskapital. DFØ presiserte at en nettobudsjettert virksomhets økonomiske fullmakter i henhold til Økonomiregelverket ikke påvirkes av om virksomheten avregner resultatet av periodens aktiviteter som *Opptjent virksomhetskapskapital* eller *Avregning bevilgningsfinansiert virksomhet*.

Balanseføring av bygg og tomter i henhold til SRS 17 Anleggsmidler

DFØ har mottatt en henvendelse fra et departement vedrørende sammenhengen mellom eierskap og balanseføring av bygg og tomter i henhold til SRS 17 Anleggsmidler.

Når det gjelder bygg og tomter er utgangspunktet at den virksomheten som er reell eier skal balanseføre bygg og tomt, og avskrive bygget. I de fleste tilfeller vil det være en og samme virksomhet som er hjemmelshaver i grunnboken og reell (avtalerettslig) eier av bygget og tomten.

Hjemmelshaver i grunnboken og den reelle (avtalerettslig) eieren kan være to forskjellige virksomheter. I slike tilfeller skal den virksomheten som er den reelle (avtalerettslige) eieren balanseføre bygg og tomt, og avskrive bygget. Det reelle eierforholdet må fremgå av en skriftlig avtale.

I staten kan det foreligge spesielle forhold som tilsier at det ikke er hensiktsmessig å overføre hjemmelen til en eiendom, og/eller det reelle (avtalerettslige) eierskapet, fra en statlig virksomhet til en annen statlig virksomhet. I slike situasjoner kan reell eier tillate at den virksomheten som disponerer bygget balansefører og avskriver bygget. Det forutsettes at denne ordningen tydelig fremgår i skriftlig avtale mellom reell eier og den virksomheten som disponerer bygget. Det er en forutsetning for ordningen at den virksomheten som balansefører bygget er ansvarlig for å dekke utgifter til drift og vedlikehold, og dette må også fremgå av avtalen. Det må opplyses om slike avtaler og forutsetninger i note til årsregnskapet. Slike tilfeller bør også være tilstrekkelig belyst og vurdert i forbindelse med grunnlaget for fastsetting av åpningsbalansen.

Det er viktig at den reelle eier av bygget forsikrer seg om at ett og samme bygg eller del av bygning ikke balanseføres og avskrives av flere virksomheter samtidig.

Komplettering av åpningsbalanse (SRS 17)

DFØ har mottatt en henvendelse om komplettering av åpningsbalanse og verdsettelse av eiendeler som var i virksomhetens eie på tidspunktet for fastsettelse av åpningsbalansen, men som likevel ikke ble tatt med i åpningsbalansen på dette tidspunktet. Verdsettelse av anleggsmidler i åpningsbalansen er omtalt i SRS 17 Anleggsmidler.

For grunneiendommer som virksomheten eide på tidspunktet for fastsettelse av åpningsbalansen skal verdsettelsen ta utgangspunkt i bruksverdi basert på gjenanskaffelsesverdi på tidspunktet for åpningsbalansen. Grunneiendommer skal ikke avskrives.

For bygninger som virksomheten eide på tidspunktet for fastsettelse av åpningsbalansen skal verdsettelsen ta utgangspunkt i bruksverdi basert på gjenanskaffelsesverdi på tidspunktet for åpningsbalansen. Det gjøres et estimat for økonomisk levetid på åpningsbalansetidspunktet. Deretter reduseres bruksverdien med beregnede avskrivninger i perioden fra åpningsbalansetidspunktet frem til det tidspunktet da bygningene tas inn i balansen.

Regnskapsføring og krav til noteopplysninger ved komplettering av åpningsbalansen fremgår av SRS 3 Spesifikasjon av særlige poster, korrigering av feil og virkning av prinsippendring og estimatendring.

Fordeling av egenkapital når nettobudsjetterte virksomheter tar i bruk SRS (SRS 1)

DFØ har mottatt en henvendelse vedrørende fordeling av egenkapital etter oppstillingsplan i SRS 1 når nettobudsjetterte virksomheter tar i bruk de statlige regnskapsstandardene (SRS).

Virksomhetenes egenkapital i siste avlagte årsregnskap før overgang til SRS er opptjent som overskudd både fra bevilgning, inntekt fra tilskudd og overføringer og inntekt fra oppdrag, jf. definisjon av disse begrepene i Veiledning til SRS 10 Regnskapsføring av inntekter fra bevilgninger.

Ved overgang til SRS må eksisterende egenkapital blant annet reguleres ved at det avsettes til en forpliktelse som tilsvarer bokført verdi av immaterielle eiendeler og varige driftsmidler (Ikke inntektsført bevilgning knyttet til anleggsmidler).

Eventuell resterende egenkapital må fordeles mellom *Avregning bevilgningsfinansiert virksomhet* og *Opptjent virksomhetskapital*. Veiledningsmaterieell fra DFØ gir ingen detaljert beskrivelse av hvordan resterende egenkapital skal fordeles. Et naturlig utgangspunkt vil være å overføre den delen av egenkapitalen som kan dokumenteres å være opptjent ved overskudd fra oppdrag til *Opptjent virksomhetskapital*. Den delen av egenkapitalen som er opptjent ved overskudd fra bevilgninger og inntekt fra tilskudd og overføringer overføres til *Avregning bevilgningsfinansiert virksomhet*.

Det kan være krevende å få til en nøyaktig fordeling av resterende egenkapital som skissert i forrige avsnitt. I den grad dette ikke er mulig bør en sjablongmessig fordeling kunne benyttes ved etableringen av åpningsbalansen. Det vil da være viktig at virksomhetene dokumenterer og kan redegjøre for hvilken tilnærming som er benyttet, slik at fordelingen er etterprøvable ved revisjon og eventuelle senere spørsmål knyttet til åpningsbalansen. Vi legger til grunn at følgende forenklete fremgangsmåte kan benyttes ved fordeling av eventuell resterende egenkapital:

Virksomhetene estimerer hvor stor andel av inntektene som stammer fra bevilgning og tilskudd og overføringer, og hvor stor andel av inntektene som stammer fra oppdrag som gjennomsnittet av de to siste regnskapsårene før innføring av SRS. Resterende egenkapital fordeles mellom *Avregning bevilgningsfinansiert virksomhet* og *Virksomhetskapital* i henhold til dette forholdstallet.

Supplerende tildelingsbrev

I løpet av 2012 mottok DFØ en henvendelse fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) med spørsmål om fortolkning bestemmelsene om tildelingsbrev. Finansdepartementet forvalter bestemmelsene kapittel 1 om etatsstyring og DFØ videreformidlet derfor henvendelsen til departementet sammen med et forslag til svar.

DFØ vurderte at henvendelsen tok opp følgende to spørsmål:

- Hvilke styringsdokumenter fra departementet til underliggende virksomhet kan betegnes som "supplerende tildelingsbrev"? Jf. bestemmelsene pkt. 1.4, fjerde avsnitt, andre setning.
- Innebærer bestemmelsene pkt. 1.4, fjerde avsnitt, siste setning, at departementet har plikt til å sende kopi til Riksrevisjonen av supplerende tildelingsbrev?

Endelig svar til FAD inneholdt enkelte nye fortolkninger og presiseringer som DFØ ser det som hensiktsmessig å gjengi i årets regelverksrapport. Et supplerende tildelingsbrev ble i svaret omtalt

som "... et brev fra departementet til virksomheten som korrigerer, supplerer eller utvider oppdraget som virksomheten har fått i det opprinnelige tildelingsbrevet". Videre fremgår det av brevet at "et supplerende tildelingsbrev som oftest vil inneholde endringer i bevilgning eller signaler om endret ressursbruk, men det behøver ikke gjøre det". Det vil være departementet i samråd med virksomheten som må definere hva som skal regnes som et supplerende tildelingsbrev. Brev som regnes som supplerende tildelingsbrev omfattes av plikten til uoppfordret å sende kopi av et supplerende tildelingsbrev til Riksrevisjonen, jf. bestemmelsene pkt. 1.4.

Mulighet for nettoføring ved samarbeidsprosjekter

En henvendelse fra Jernbaneverket peker de på at bruttoprinsippet har noen uheldige konsekvenser når virksomheten legger ut for kommuner, foretak eller statlige virksomheter i forbindelse med samarbeidsprosjekter. Utfordringen er at utgifter og inntekter "blåses opp" og gir et misvisende bilde, ettersom innbetalingene fra samarbeidspartene i realiteten er utgiftsreduksjoner.

Problemstillingene i henvendelsen er knyttet til forhold som er regulert i bevilgningsreglementet. DFØ la henvendelsen og svarforslaget fram for departementet. I endelig svar ble flere muligheter drøftet, men det ble primært pekt på at det er mulig å be Stortinget om et romertallsvedtak. Et slikt vedtak gir adgang til å føre innbetalinger fra samarbeidsparter som en inntekt på utgiftskapitler (utgiftsreduksjon), en løsning som blant annet Arbeidsdepartementet har benyttet i forbindelse med innbetalinger fra kommunene til Arbeids- og velferdsetaten til samarbeid om drift av NAV-kontorer.

Om regnskapsføring og adgang til å overføre tilskuddsmidler til neste år

DFØ mottok henvendelser fra Post- og teletilsynet og Sekretariatet for konfliktrådene som i 2012 hadde mottatt tilskuddsmidler fra et departement (ved betaling). Spørsmålet virksomhetene hadde var hvordan midlene skulle regnskapsføres og hvordan midler som skulle benyttes i 2013, kunne overføres. Etter rundskriv R-111 skal virksomheten inntektsføre slike innbetalinger og overføringsadgangen må løses ved bruk budsjettfullmakter (merinntektsfullmakt).

DFØs vurdering er at betaling mellom bruttobudsjetterte virksomheter hvor midlene skal brukes over flere år, bør løses ved bruk av belastningsfullmakter. Delegering av oppgaver og midler på tvers av departementsområder skal gjøres ved at virksomhetens overordnede departement samordner styringssignaler i tildelingsbrev.

Forskjellige vinklinger på spørsmål knyttet til betaling mellom statlige virksomheter har de siste årene blitt stilt til DFØ og er tatt opp i to foregående regelverksrapporter. DFØ vil i tråd med brev av 25.6.2012 gi Finansdepartementet en vurdering av regler ved belastningsfullmakter og gi en tilrådning til eventuelle justeringer av rundskriv R-111.

3.5 Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden for de behandlede unntakssøknadene var i 2012 i gjennomsnitt 24 dager og med en medianverdi på 15 dager. Dette er lavere enn gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 2011, da gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 66 dager, med en medianverdi på 20 dager.

For de til sammen 183 henvendelsene i 2012, var saksbehandlingstiden i gjennomsnitt 17 dager. Om lag 72 pst. ble besvart innen tre uker.

4 Andre tiltak og erfaringer

DFØs regelverksforvaltning omfatter, i tillegg til å behandle unntakssøknader og henvendelser om økonomiregelverket, kompetansetilbud og veiledning overfor departementer og statlige virksomheter. Videre gjennomfører DFØ kartlegginger, utredninger og vurderinger knyttet til regelverket. I DFØs årsrapport for 2012 gis en samlet oversikt over de tiltak DFØ har gjennomført i 2012 vedrørende metodeutvikling, kompetansetiltak og rådgivning. Nedenfor gis en omtale av de erfaringene fra 2012 som har betydning for å vurdere økonomiregelverket og etterlevelsen av det.

4.1 Erfaringer fra forvaltning av regelverket for statlige tilskudd

Det var uvanlig høy oppmerksomhet rundt statlige tilskudd i 2012, både fra politisk hold, media, publikum og departementer og underliggende virksomheter som har ansvar for tilskuddsbevilgninger. Dette preget også DFØs regelverksforvaltning for dette området. Som følge av blant annet den såkalte jenteforsvarssaken i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, gjennomganger som alle departementer gjorde av sin egen tilskuddsforvaltning på bakgrunn av spørsmål fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite, og kontroll- og konstitusjonskomiteens høringer i saken kom det opp spørsmål som krevde nærmere fortolkninger av innholdet i kap. 6 om tilskudd i Bestemmelser om økonomistyring i staten, veiledning om god tilpasning til regelverket og andre kompetansetiltak fra DFØs side (jf. videre omtale). I tillegg måtte DFØs deltakelse i kontrollhøringen i Stortinget i november forberedes og det ble gitt bistand til Finansdepartementets forberedelser i samme anledning.

Blant problemstillinger som det ble arbeidet med i 2012 på bakgrunn av henvendelser som DFØ fikk, var:

- Innholdet i og sammenhengen mellom begrepene normalprosedyren for tilskudd, tilskuddsordning og enkeltstående tilskudd. Dette er tre sentrale begreper i bestemmelsene om tilskudd som måtte forklares nærmere i noen sammenhenger.
 - Det fremgikk av DFØs svar at normalprosedyren brukes om de samlede kravene i Bestemmelsene til henholdsvis utforming og forvaltning av statlige tilskudd. Ifølge normalprosedyren skal oppfølgingen av Stortingets bevilgninger til tilskudd skje ved at departementene utformer tilskuddsordninger med tilhørende regelverk. Normalprosedyren innebærer at tilskudd fordeles til mottakere etter åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriterier.
 - Tilskuddsordninger kjennetegnes ved at enkelte hovedelementer er klargjort, i form av bl.a. mål og tildelingskriterier.
 - Begrepet enkeltstående tilskudd brukes gjerne om tilskudd som er gitt innenfor avviksbestemmelsene fra normalprosedyren (regulert i Bestemmelsene punkt 6.4).
- Kravene til kunngjøring av statlige tilskudd
 - Etter Bestemmelsene punkt 6.3.2 skal tilskudd kunngjøres “på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen tar sikte på”. DFØ utarbeidet en fortolkning av denne bestemmelsen, der det blant annet fremgår at kravet gjelder for alle statlige tilskuddsbevilgninger med unntak av enkelte spesifiserte tilfeller der regelverket gir hjemmel for å avvike fra kravet (ved enkeltstående tilskudd). Det er også henvist til at beløpets størrelse ikke gir grunnlag for å avvike fra kravet om kunngjøring.
 - Regelverket stiller imidlertid ikke krav til formen på kunngjøringen. Innenfor rammen av Stortingets vedtak og forutsetninger må derfor hvert departement i det enkelte tilfellet gjøre en konkret vurdering av hvordan den aktuelle gruppen av potensielle mottakere skal nås. Kunngjøringens form vil derfor kunne variere etter blant annet egenart ved gruppen og tilskuddsordningen. Det ble også gitt noen eksempler på hvordan kunngjøringskravet kan ivaretas.

- Spørsmål om disposisjonsbevilgninger
 - Begrepet disposisjonsbevilgning er i noen sammenhenger brukt om bevilgninger fra Stortinget som er gitt uten en konkret formålsangivelse, utover det som ligger i at bevilgningen gjelder et bestemt departement og kapittel. For denne typen bevilgning kan graden av spesifisering av formålet altså være liten. Det fremgikk av Finansdepartementets brev av 21.3.2012 til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite at slike bevilgninger likevel må forvaltes i samsvar med regelverk som gjelder for gjennomføring av vedtatt budsjett, med mindre Stortinget vedtar noe annet for den enkelte bevilgningen. Det innebærer etter DFØs forståelse at bevilgningene må følge normalprosedyren eller de spesifiserte avviksbestemmelsene i økonomiregelverket.
- Krav til oppfølging og kontroll av tilskudd
 - Dette er det enkelttemaet hvor det over tid har kommet flest spørsmål om forståelse av regelverkskravene for tilskudd. Også i 2012 ble det besvart spørsmål til dette temaet, se omtale under pkt. 3.2.
- Skillet mellom tilskudd og anskaffelser:
 - Dette er et viktig skille både for å ha riktig bruk av poster i statsbudsjettet og statsregnskapet, og for at bevilgningene skal gjennomføres på en korrekt måte i tråd med prosedyrekravene i henholdsvis økonomiregelverket for tilskudd og i lov og forskrift for offentlige anskaffelser. Det fremgikk av svar som DFØ ga, at det i de aller fleste tilfeller er uproblematisk å skille mellom tilskudd til andre og anskaffelser som en virksomhet gjør. I tilfeller der en er i tvil om en utgift er å anse som tilskudd eller anskaffelse, må det gjøres en konkret vurdering. Mht. korrekt postbruk, er det gitt i rundskriv R-101 om statens kontoplan gitt noe veiledning for å skille mellom hvilke poster som skal brukes tilskudd og anskaffelser. Flere departementer har nylig gått gjennom bevilgninger på en del 21-poster (spesielle driftsutgifter) for å skille ut det som ev. gjelder tilskudd. Mht. hvilke prosedyreregler som gjelder, vil det først og fremst være der staten får en annen aktør til å ivareta produksjon av tjenester, at det kan være behov for nærmere vurdering. Dersom ansvarlig departement/virksomhet kommer fram til at anskaffelsesregelverket gjelder for den aktuelle utgiften, vil ikke prosedyrereglene for tilskudd i økonomiregelverket gjelde samtidig.
- Tidsfrister for mottakeres bruk av tilskuddsmidler
 - Det kom også opp noen spørsmål om mottakeres bruk av tildelte tilskuddsmidler og forholdet til ettårs- og kontantprinsippet i bevilgningsreglementet. Bevilgningsreglementet gjelder for statsbudsjettet og statsregnskapet, herunder ved departementenes og statlige virksomheters gjennomføring (forvaltning) av tilskuddsbevilgninger. Kombinasjonen av ettårsprinsippet og kontantprinsippet fører til at utbetalinger fra en statlig tilskuddsforvalter må skje innen utgangen av året for å kunne benytte bevilgningen for det aktuelle året. De to prinsippene betyr imidlertid ikke at tilskuddsmottakere utenfor staten må bruke opp (“utbetale”) midlene i løpet av det samme året som de er bevilget og mottatt. Økonomiregelverket stiller heller ikke et slikt krav. Det vil være opp til det ansvarlige departementet å vurdere om denne typen vilkår for bruken av midlene skal stilles overfor mottakerne av statlige tilskudd.
 - Økonomiregelverket inneholder imidlertid bestemmelser om hvor tidlig utbetaling fra tilskuddsforvalteren kan skje. Etter Bestemmelsene punkt 6.3.5 skal tilskudd utbetales til mottaker “etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene”. Det innebærer at for eksempel driftstilskudd skal utbetales i terminer, som pr. måned, kvartal eller halvår.

DFØ gjennomførte våren 2012 et fagseminar om tilskudd for alle departementer. Det ble gjennom året også holdt seminarer og innlegg hos enkeltdepartementer og -virksomheter, i tillegg til ordinære kurs om utforming og forvaltning av tilskudd og om oppfølging og kontroll av tilskudd.

Det ble også gjennomført rådgivningsoppdrag overfor henholdsvis BLD om bistand til gjennomgang av departementets rutiner for tilskuddsforvaltning, KD om innrettingen av en tilskuddsordning til opplæring (forvaltet av Vox), og KUD i forbindelse med forberedelse av en veileder for tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner.

Det faglige nettverket for tilskuddsforvaltning hadde god oppslutning i 2012, med 40–50 deltakere på hvert av de tre møtene. På grunnlag av ønsker fra deltakere i nettverket, ble det satt opp ett hovedtema for året: Om regelverk for tilskuddsordninger i henhold til forvaltningsloven skal fastsettes i form av forskrifter. I Bestemmelsene punkt 6.2.1.2 om regelverk er det en henvisning til forvaltningsloven. Formålet med møtene var å formidle informasjon til deltakerne om hvilke krav som gjelder etter forvaltningsloven og gi anledning til å komme med spørsmål og erfaringer. Det var innlegg blant annet fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet.

Se også punkt 4.4 for omtale av rapporter som DFØ har publisert og planlegger å publisere i forbindelse med arbeidet på tilskuddsområdet som ble gjort i 2012.

Noen avsluttende refleksjoner på grunnlag av DFØs arbeid med tilskuddsspørsmål i 2012:

- Forståelsen av noen av regelverkskravene er utdypet gjennom dette arbeidet, og det er synliggjort blant annet i form av flere fortolkninger og eksempler som er gjort tilgjengelig for brukerne. På den måten kan en si at den økte oppmerksomheten rundt tilskudd og konkrete henvendelser har bidratt til å videreutvikle DFØs regelverksforvaltning på området.
- Det er også sannsynlig at DFØs kompetanse- og veiledningstilbud innenfor tilskudd i og med aktivitetene i 2012 er blitt bedre kjent hos brukerne i statsforvaltningen, og særlig hos departementene.
- Samtidig kan det – etter en hektisk periode i 1. halvår 2012 – ikke observeres noe markert skift oppover i pågangen fra brukerne, i form av spørsmål, ønsker om bistand osv. Det er mulig dette delvis kan forklares med at departementene har behov for “å trekke pusten” etter en hektisk periode, men vi har ikke vurdert bakgrunnen nærmere.
- Det hører med til bildet at de aller fleste departementene i sine brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen på grunnlag av gjennomgangen av egen tilskuddsforvaltning, vurderte at kravene i økonomiregelverket – blant annet til kunngjøring – gjennomgående var ivarettatt.
- Samtidig varslet de aller fleste departementene i brevene tiltak på ett eller flere områder. Over halvparten varslet at de vil videreutvikle måten tilskuddsmidler kunngjøres på, bl.a. ved mer aktiv bruk av nettsidene. En tilsvarende andel varslet at de vil gjennomgå bruken av drifts- vs. tilskuddspost i budsjettet, mens om lag en tredel varslet tiltak rettet mot hhv. rapporteringen i fagproposisjonen, interne rutiner for tilskuddsforvaltning og kompetanse. Det var også noen departementer som varslet at de vil vurdere å navngi flere mottakere i fagproposisjonen, mens to departementer (BLD og JD) varslet at de vil vurdere arbeidsdelingen mellom departementet og underliggende virksomhet. DFØ oppfatter at tiltakene som gjelder statsbudsjettet i hovedsak er gjennomført i og med tilleggsforslag som ble fremmet for 2012 og statsbudsjettet for 2013. For øvrig vil DFØ innenfor tilgjengelige ressurser bistå dersom det blir etterspurt.
- For øvrig kan det være verdt å merke seg at en samlet kontroll- og konstitusjonskomite i innstillingen om departementenes tilskuddsforvaltning (Innst. 47 S (2012–2013)), gir uttrykk for at det er viktig at Riksrevisjonen fortsetter å fokusere på departementenes tilskuddsforvaltning. Stortinget gjorde på grunnlag av forslag fra komiteen også vedtak der Riksrevisjonen blir bedt om å undersøke om de endringene departementene har varslet, har blitt gjennomført.

- Et interessant spørsmål er i hvilken grad observerte forskjeller i praksis mellom departementene (og andre tilskuddsforvaltere) er uttrykk for god eller dårlig tilpasning til regelverkskravene. Dette var en problemstilling som kontroll- og konstitusjonskomiteen trakk fram for kontrollhøringen. Generelt er det etter økonomiregelverket betydelig rom – og behov – for å tilpasse tilskuddsordninger ut fra egenart og risiko. Da vil en også måtte forvente å se forskjeller i praksis mellom forvaltere av tilskudd. Tilskudd brukes i svært mange sammenhenger, der blant annet mål, mottakergruppe, tildelingskriterier, antall mottakere og beløp varierer.

4.2 Erfaringer knyttet til utvikling av regnskapsfunksjonen i staten

Nedenfor omtales erfaringer knyttet til utvikling av regnskapsfunksjonen i staten og som har betydning for å vurdere økonomiregelverket og etterlevelsen av det.

4.2.1 Tilråding om nye krav til årsrapport og årsregnskap på virksomhetsnivå

I juni 2012 ga DFØ sine tilrådninger om forslag til nye krav for årsrapport og årsregnskap fra virksomhet til departement. Høsten 2012 utarbeidet DFØ et utkast til høringsdokumenter med et samlet forslag om nye krav til årsrapport med årsregnskap.

I det endelige høringsforslaget fra Finansdepartementet per desember 2012 fremheves behovet for å etablere en felles mal for presentasjon av årsrapport og årsregnskap i staten. Det er derfor foreslått krav om fast inndeling og publisering av årsrapport og krav til obligatoriske oppstillinger i årsregnskap på virksomhetsnivå. Formålet med malen er å øke kvaliteten på resultatrapporteringen i statsforvaltningen uten å øke rapporteringsomfanget.

Virksomhetens årsregnskap skal etter forslaget inngå som del av årsrapporten. Ny standard kontoplan for statlige virksomheter er gjort obligatorisk fra 2014. Dette fører til at regnskapet inneholder vesentlig mer informasjon enn tidligere. Det er nødvendig å strukturere denne informasjonen på en hensiktsmessig måte. Forslaget til obligatoriske oppstillinger i årsregnskap på virksomhetsnivå innebærer at flere regnskapsoppstillinger enn tidligere blir obligatoriske. Det er lagt til grunn at disse oppstillingene langt på vei vil kunne produseres gjennom automatiske uttrekk fra virksomhetenes regnskapssystemer.

En felles mal for presentasjon av årsrapport og årsregnskap innebærer en standardisering som skal legge til rette for økt kvalitet og transparens av regnskaps- og resultatinformasjon fra statlige virksomheter til departementene. Kravene vil gjøre årsrapportene, herunder årsregnskapene mer gjenkjennelige og relevante for departementenes styring og oppfølging. I tillegg vil kravene bidra til å gi standardisert og helhetlig informasjon til bruk i virksomhetenes interne styring og kontroll, samt bedre grunnlag for sammenligninger over år og på tvers av statlige virksomheter. Disse grepene skal bidra til å øke den generelle kvaliteten på årsrapportene og gi departementene mulighet til å redusere omfanget på resultatrapporteringen.

Det legges opp til at valgt løsning gjøres obligatorisk fra regnskapsåret 2014 dersom ikke høringen tilsier noe annet. Høringsfristen er 8. april 2013. DFØ vil i 2013 arbeide videre med forberedelser til hvordan kravene skal fastsettes i økonomiregelverket og utvikling av tiltak som kan sikre at virksomhetene settes i stand til å etterleve de nye kravene, jf. omtalen av DFØs prioriteringer i utviklingen av regelverket i punkt 5.

4.2.2 Innrapportert informasjon om bruk av regnskapsprinsipper og kontoplan

I forbindelse med årsavslutningen 2011 innhentet DFØ informasjon fra departementene om hvilke regnskapsprinsipper og kontoplaner underliggende virksomheter anvendte for utarbeidelse av - og bokføring i virksomhetsregnskapet. DFØ har mottatt svar fra samtlige departementer for

regnskapsåret 2011. Innrapporteringen av regnskapsprinsipp og kontoplaner for virksomhetsregnskapene er hjemlet henholdsvis i Finansdepartementets rundskriv R-114 og Finansdepartementets rundskriv R-102.

Vi vil presisere at dette gjelder regnskapsprinsipp og kontoplaner i virksomhetsregnskapene. Svarene er presentert i tabell 6 og 7 nedenfor. Tabellene er også publisert på DFØs nettsider. Rapporteringen omfatter bare statlige forvaltningsorgan som er en del av staten som juridisk person, jf. § 2 i reglementet for økonomistyring i staten.

Tabell 6 nedenfor inneholder en oversikt over kategorier og innrapportering av hvilke regnskapsprinsipp som ble brukt ved utarbeidelsen av virksomhetsregnskapet for departementer og underliggende virksomheter i 2011 og 2010.

Regnskapsprinsipp ved utarbeidelse av virksomhetsregnskapet	Antall virksomheter ⁵	
	2011	2010
Kontantprinsippet slik det fremgår av Økonomiregelverket	211	228
Periodiseringsprinsippet slik det fremgår av de anbefalte statlige regnskapsstandardene (SRS)	62	57
Annet	9	12
Sum	282	297

Tabell 6 Regnskapsprinsipp ved utarbeidelse av virksomhetsregnskapet

Det fremgår av tabell 6 at de fleste statlige virksomheter bruker kontantprinsippet slik det fremgår av økonomiregelverket ved utarbeidelse av virksomhetsregnskapet. Noen virksomheter, rundt 65–75, bruker andre prinsipper, og de fleste av disse bruker periodiseringsprinsippet. Grunnet variasjoner i antall virksomheter 2010 til 2011 kan ikke DFØ gi en omtale knyttet til trenden over de siste år.

Tabell 7 viser en oversikt over kategorier til innrapporteringen over hvilke kontoplaner som ble brukt ved bokføring av virksomhetsregnskapet for departementene og underliggende virksomheter for regnskapsåret 2011.

Anvendt kontoplan for bokføring i virksomhetsregnskapet	Antall virksomheter ⁶ 2011
Statens kontoplan (rundskriv R-101)	202
Standard kontoplan for statlige virksomheter (rundskriv R-102)	17
Norsk standard kontoplan (NS 4201)	13
Annet	50
Sum	282

Tabell 7 Anvendt kontoplan for bokføring i virksomhetsregnskapet

⁵ "Virksomheter" gjenspeiler her alle enheter som rapporterer til statsregnskapet, dvs. både virksomheter, driftsenheter og fond. Se omtale i DFØs rapport 3/2012, punkt 4.3 om begrepet virksomhet.

⁶ Se omtale i fotnote over.

Regnskapsåret 2011 er første året DFØ mottar informasjon om hvilke kontoplaner som er i bruk i statsforvaltningen. Det er tydelig at de fleste statlige virksomheter bruker statens kontoplan for bokføring i virksomhetsregnskapet. Antallet statlige virksomheter som bruker standard kontoplan for statlige virksomheter og norsk standard kontoplan ligger på omtrent samme nivå. Det høye antallet virksomheter som rapporterer bruk av andre kontoplaner, forklares ved at kategorien inkluderer 46 virksomheter som rapporterer at de bruker grunnkontorammen fra periodiseringsprosjektet basert på Norsk standard kontoplan (NS 4201).

4.2.3 Erfaringer fra forvaltning av standard kontoplan for statlige virksomheter

Finansdepartementet har fastsatt standard kontoplan for statlige virksomheter som obligatorisk fra 1. januar 2014, jf. omtale i Gul bok 2013 kapittel 9.4 og rundskriv R-102/2012 Fastsettelse og bruk av standard kontoplan for statlige virksomheter.

På bakgrunn av erfaringer fra forvaltningen av standard kontoplan oversendte DFØ 19. november 2012 et forslag til oppdateringer og mindre endringer i standard kontoplan. Finansdepartementet fastsatte de foreslåtte endringene i desember 2012 med virkning fra 1. januar 2013.

Endringene gjør standard kontoplan bedre egnet for statsbanker, forvaltningsbedrifter og fond. Det er videre gjort enkelte endringer i blant annet kontogruppe 19 Bankinnskudd, kontanter og avregning med statskassen og kontogruppe 68 Kontorrekvisita, bøker, møter og kurs. I tillegg er kontonavnet på enkeltkonti endret for at bruken av kontoen skal bli lettere tilgjengelig for brukerne.

Det er publisert et notat på DFØs hjemmeside som redegjør for endringene i standard kontoplan. Som vedlegg til dette notatet følger standard kontoplan der alle endringer fra 22. november 2011 til 13. desember 2012 er merket.

4.3 Erfaringer fra gjennomgang av Dokument 1 for budsjettåret 2011

Riksrevisjonens merknader i Dokument 1 er en av flere kilder til informasjon som grunnlag for å vurdere om det er behov for å videreutvikle økonomiregelverket og/eller tilretteleggingstilbud overfor departementer og statlige virksomheter innen statlig økonomistyring. DFØ går derfor gjennom disse merknadene hvert år, og oppsummerer dette i en egen rapportering til Finansdepartementet. DFØs konklusjoner fra oppsummeringen av Dokument 1 (2012–2013) for budsjettåret 2011, er oppsummert slik (jf. DFØs brev av 14.12.2012):

- Dokument 1 inneholder etter DFØs vurdering ikke informasjon som tilsier konkrete behov for å vurdere innholdet i regelverk for økonomistyring som Finansdepartementet har et ansvar for (bevilgningsreglementet, reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten og tilhørende rundskriv fra departementet). Det er likevel naturlig at DFØ i den forestående arbeidet i 2013 med å gjennomgå og komme med forslag til videreutvikling av deler av bestemmelser om økonomistyring i staten og tilhørende rundskriv (jf. DFØs brev av 25.6.2012), tar en ekstra vurdering av enkelte av merknadene som Riksrevisjonen har kommet med de siste årene.
- Samlet mener vi å ha grunnlag for å si at Riksrevisjonens merknader i Dokument 1 for 2011 først og fremst bekrefter og utfyller informasjon som DFØ har fra tidligere og som ligger til grunn for det kompetansetilbudet innenfor økonomistyring som er etablert overfor departementer og underliggende virksomheter. Tilretteleggingstilbudets innhold vurderes å være rimelig godt tilpasset utfordringer og behov som kan utledes fra merknadene i Dokument 1.
- Igangsatt og planlagt videreutvikling av DFØs kompetansetilbud skjer innenfor områder der Riksrevisjonens merknader bekrefter at virksomheter har behov, som internkontroll og regnskapsføring. Videreutviklingen som skjer på det sistnevnte området i form av nytt regelverk fra Finansdepartementet, vil ha kompetansemessige konsekvenser for virksomhetene (ved

obligatorisk standard kontoplan, krav til årsregnskapsoppstillinger og rapportering etter standard kontoplan).

4.4 Veiledningsmaterieell fra DFØ

I 2012 har DFØ utviklet følgende veiledningsmaterieell som har betydning for vurderingen av regelverket eller etterlevelsen av det:

– Veiledningsnotat om statlige fond

Veiledningsnotatet gir en samlet oversikt over gjeldende regelverk og praksis for etablering, gruppering, regnskapsføring og rapportering for de ordinære statlige fondene. Hensikten er å bidra til en mer enhetlig praksis på området, gjennom å gjøre det enklere for statlige organer som forvalter slike fond å tilegne seg informasjon om hvordan økonomiregelverket skal forstås og etterleves. I notatet er statlige fond definert som en formuesmasse (kapital), som regnskapsmessig er adskilt fra statens øvrige midler, og der anvendelsen er bundet til et nærmere fastsatt formål med varighet utover ett budsjettår. DFØ har gitt en anbefaling om hva årsregnskapet for et fond minimum bør inneholde og vist eksempler hvordan årsregnskapet for fondet kan stilles opp og presenteres.

– Ofte stilte spørsmål og Ord og begreper

DFØs nettbaserte tjeneste, Ofte stilte spørsmål gir kortfattede svar på vanlige spørsmål statlige virksomheter har stilt DFØ, og henviser lesere til utdypende informasjon og veiledning knyttet til spørsmålene. I løpet av 2012 er det publisert 6 svar på spørsmål, disse er knyttet til tema krav til elektronisk faktura, tilskudd og attestasjonskontroll. De fleste av spørsmålene om tilskudd er fortolkninger av regelverksbestemmelser DFØ har gjort på bakgrunn av problemstillingene og andre henvendelser som DFØ fikk i 2012. I den forbindelse ble også videreutvikling av nettsidenes Ord og begreper forberedt slik at tilskudd i 2013 blir opprettet som et nytt temaområde med mange ordforklaringer. Se punkt 4.1. for nærmere omtale av DFØs arbeid innenfor tilskuddsområdet i 2012.

– Rapporter med tilskudd som tema

DFØ har i løpet av 2012 publisert to rapporter som inngår i DFØs arbeid for å fremskaffe oversikts- og faktainformasjon om statlige tilskudd, til bruk både for departementer og virksomheter med ansvar på området og for DFØ i forvaltningsoppgaven. De to rapportene er:

- Rapport 2/2012, Når tilskuddsmottakere navngis i budsjettproposisjonene. Rapporten er en kartlegging av departementenes bruk av adgangen til å avvike fra normalprosedyren for tilskuddsforvaltning. Formålet med kartleggingen er å fremskaffe mer kunnskap om departementenes bruk av øremerking av tilskudd til navngitte mottakere slik dette fremkommer i budsjettproposisjonene for 2011. Det fremgår av rapporten at det er 156 poster der det øremerkes tilskudd og at det totalt er nærmere 800 mottakere som navngis i budsjettproposisjonene. Samlet beløpsmessig omfang av øremerking utgjør vel 86 mrd. kroner, hvorav om lag 79 mrd. kroner er øremerket de regionale helseforetakene. I analysene i rapporten ble det valgt en tilnærming med en gruppering etter hvor klart avgrenset kretsen av potensielle mottakere er. Denne tilnærmingen har vist seg nyttig også ved fortolkning og formidling av regelverkskravene blant annet til kunngjøring (jf. omtalen over).
- Rapport 4/2012, Statlige tilskudd – beløpsmessige oversikter for 2008–2011. Rapporten gir en oversikt over hvor mye som årlig utbetales i tilskudd, antall bevilgninger, fordelingen av disse beløpene på departement og mottakergruppe, samt endringer i tilskuddsbeløp i perioden 2008 til 2011. Det fremgår av rapporten at det i 2011 ble regnskapsført i alt 707 mrd. kroner i overføringer fra staten over postgruppene 60 til 85 (fordelt på nesten 600 poster). Det utgjorde om lag tre firedeler av statens samlede utgifter utenom overføringer til Statens pensjonsfond utland og lånetransaksjoner. Nær halvparten av overføringene fra

staten gikk til husholdningene, mens resten var fordelt på kommuner/fylkeskommuner (med om lag 23 pst.) og øvrige mottakergrupper (med om lag 27 pst.). Rapport 4/2012 er en videreutvikling av en rapport fra 2010, der en nå har sammenstilte og kommenterte informasjon for flere år. Dette er en rapport som DFØ legger opp til å oppdatere med noen års mellomrom.

5 Oppsummering og prioriteringer for regelverksforvaltningen

5.1 Oppsummering

DFØs oppmerksomhet i den løpende forvaltningen av regelverket har vært rettet mot formidling av prinsippene og standardene i regelverket og mot tilretteleggingstiltak i form av besvarelse av henvendelser og felles tilbud om grunnopplæring. I 2012 har DFØ prioritert arbeidet med forslag til krav til årsrapport og årsregnskap i statsforvaltningen og veilede departement og virksomheter i tilskuddssaken, jf. omtale i henholdsvis punkt 4.1 og 4.2.

DFØ har i 2012 identifisert et behov for å vurdere nye regelverksbestemmelser eller endringer i eksisterende regelverket som følge av pågående og planlagte utviklingsoppgaver DFØ gjennomfører på oppdrag av Finansdepartementet i perioden fram til 2014. DFØ har i den forbindelse gjort en samlet vurdering og tilrådning til hvordan de regelverksmessige sidene av utviklingsoppgaver som løper frem til 2014 bør følges opp, jf. brev av 25.6.2012 om overordnet gjennomføringsplan for endringer i økonomiregelverket som følge av utviklingsoppgaver 2012–2014.

5.2 Prioriteringer i forvaltningen og utviklingen av regelverket

I kapittel 3 og 4 ovenfor vises det til ulike prosesser og prosjekter som er gjennomført i 2012 og som vil fortsette i 2013. For flere av disse prosessene og prosjektene er det tatt beslutning om tiltak som skal gjennomføres eller slik beslutning vil bli tatt i 2013. For enkelte andre prosesser og prosjekter vil beslutning bli tatt på et senere tidspunkt. Det kan være tiltak både i form av enkelte endringer i bestemmelsene, fastsettelse av rundskriv og oppdatering eller utvikling av nye veiledere. Dette er samlet sett omfattende arbeider.

Prioriteringene til DFØ vil være de løpende og faste oppgavene knyttet til regelverksforvaltningen (jf. omtale i punkt 3 i rapporten) og oppgaver knyttet til utvikling av regelverket som kommunisert i overordnet gjennomføringsplan for endringer i økonomiregelverket samt utredninger og forslag til endringer.

Oppdatering og utvidelse av Ord og begreper har vært nedprioritert i 2012. DFØ vurderer fortsatt Ord og begreper til å være et viktig verktøy og en god formidlingskanal mot virksomhetene, herunder for DFØs fortolkninger av regelverket. På sikt ønsker DFØ å prioritere arbeidet med Ord og begreper, og planlegger i løpet av 2013 å publisere artikler under et nytt tema om tilskudd.

DFØ vurderer fortsatt at informasjon om faglige utviklingstrekk nasjonalt og internasjonalt som et viktig grunnlag for forslag til forbedringer av økonomiregelverket og DFØs tilretteleggingstiltak for statlige virksomheter. På sikt ønsker DFØ derfor å ivareta dette behovet gjennom å utvikle et helhetlig system for regelverksforvaltning.

OVERSIKT OVER SØKNADER SOM ER BEHANDLEDE I 2012 OM UNNTAK FRA ØKONOMIREGELVERKET
Vedlegg 1

Nr.	Dep	Virksomhet	Tema	Regelverk	Status	Varighet
132	KD	Norges forskningsråd	Søknad om unntak for å opprette valutakontoer i Euro - koordinator i EU-prosjekt (generelt unntak for fremtidige prosjekter)	3.4.1	Innvilget	31.12.2017
133	FKD	Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning	Søknad om unntak for å opprette valutakontoer i Euro - koordinator i EU-prosjekt (generelt unntak for fremtidige prosjekter)	3.4.1	Innvilget	31.12.2017
134	FKD	Havforskningsinstituttet	Søknad om unntak for å videreføre valutakonto - koordinator i EU-prosjekt	3.4.1	Innvilget	31.12.2017
135	KD	Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	Søknad om unntak fra å benytte standard kontoplan som føringskontoplan	Rundskriv R-102, frivillig til 1.1.2014	Ikke behov	
136	KD	VEA - Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører	Søknad om unntak for å videreføre valutakonto - koordinator i EU-prosjekt	3.4.1	Innvilget	31.12.2017
137	MD	Statens kartverk	Søknad om unntak for å videreføre valutakonto - koordinator i EU-prosjekt	3.4.1	Innvilget	31.12.2017
138	NHD	Eksportfinans ASA/ Eksportkreditt Norge AS	Søknad om unntak: a) valutakonti for drift i utenlandsk valuta b) overføring av betalingsoppdrag fra økonomisystemet (online) fra arbeidskonto til sluttmottaker, fra valutakonto til sluttmottaker og for overføringer mellom arbeidskonto og valutakonto.	3.4.1 og 3.4.3.2	Innvilget	31.12.2015, 15.9.2012.
139	NHD	GIEK	Søknad om unntak for å videreføre valutakonto - drift i utenlandsk valuta	3.4.1	Innvilget	31.12.2015

OVERSIKT OVER SØKNADER SOM ER BEHANDLEDE I 2012 OM UNNTAK FRA ØKONOMIREGELVERKET

Nr.	Dep	Virksomhet	Tema	Regelverk	Status	Varighet
141	KD	Høgskolen i Finmark	Søknad om unntak for å opprette valutakonto - koordinator i EU-prosjekt	3.4.1	Innvilget	31.12.2015
142	OED	Norges vassdrags- og energidirektorat	Unntak for håndkasse - øke beholdningen i kassen	3.4.3.5	Ikke behov	
143	KD	Senter for internasjonalisering av utdanning	Søknad om unntak for å videreføre valutakonto - koordinator i EU-prosjekt	3.4.1	Innvilget	31.12.2017