

Innhold

1	Bakgrunn, formål og avgrensing.....	3
2	Myndighet, interne retningslinjer og organisering av DFØ	4
3	Unntakssøknader.....	4
3.1	Oversikt over unntakssøknader i 2019	4
3.2	Nærmere om unntakssøknadene	6
4	Førespurnader og tolkingsutsegner	11
4.1	Oversikt over førespurnader som DFØ svarte på i 2019.....	11
4.2	Tolkingsutsegner og andre viktige utsegner	18
4.2.1	Bruk av tildelingsbrev til einingar i same verksemd	19
4.2.2	Forståing av rundskriv R-101 når det gjeld refusjonar ved utlegg og utgiftsdeling	19
4.2.3	Dokumentasjon av flyreiser i reiserekningar	20
4.2.4	Er statlege verksemdar bokføringspliktige etter bokføringslova?	21
5	Andre tiltak og erfaringar	23
5.1	Endringar i føresegner og rundskriv i 2019.....	23
5.2	Kompetansenestener på fagområda våre.....	24
5.3	Økonomistyring i dei nordiske landa.....	25
5.4	Rettleiingsmateriell på området statleg styring	25
5.5	Andre tiltak på styringsområdet	27
5.6	Tilskotsforvaltning og digitale fellesløysingar.....	27
5.7	Tilråding til fornya vurdering av obligatorisk periodisering.....	28
5.8	Forvaltingsløysinga – eit verktøy for departementa	29
5.9	Innrapportert bruk av rekneskapsprinsipp	29
5.10	Riksrevisjonens årlege revisjon og kontroll – for budsjettåret 2018	30
6	Viktige oppgåver innanfor regelverksforvaltinga i 2020	32
	Vedlegg A Oversikt over unntakssøknader behandla i 2019.....	35

1 Bakgrunn, formål og avgrensing

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på vegner av Finansdepartementet ansvaret for å forvalte økonomiregelverket og utgreiingsinstruksen.

Vi har i tildelingsbrevet for 2020 fått dette oppdraget:

«DFØ skal utarbeide årlige rapporter til departementet om egen forvaltning av henholdsvis økonomiregelverket og utredningsinstruksen. Rapportene skal peke på eventuelle forhold av gjennomgående karakter som har kommet frem i Dokument 1 fra RIKSREVISJONEN for revisjonsåret 2018. Rapporten skal videre orientere om strategisk viktige enkeltoppgaver for DFØ innenfor regelverksområdet i 2020. Rapportene skal sendes til departementet innen 31. mars 2020.»

Formålet med rapporten om økonomiregelverket er å gi Finansdepartementet eit grunnlag for å vurdere korleis DFØ forvaltar økonomiregelverket kvart enkelt år.

Forvaltingsoppgåvene går i hovudsak ut på å ta stilling til og svare på spørsmål frå verksemdar om korleis økonomiregelverket skal forståast og tolkast, behandle unntakssøknader, vidareutvikle og føreslå endringar i regelverket og utarbeide og tilby kompetansetenester for statlege verksemdar.

Frå 1. januar 2020 blei DFØ omorganisert ved at fagområdet for dei to avdelingane leiing og organisering blei flytta frå det tidlegare Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) til DFØ. Samtidig blei Difi avvikla, og Digitaliseringsdirektoratet (Digdir)¹ blei formelt oppretta. I rapporten bruker vi namnet Difi når vi viser til aktivitetar eller rapportar frå 2019.

Kort om rapporten

I kapittel 2 er det ein omtale av organisatoriske rammer, interne retningslinjer og organisering knytt til det arbeidet DFØ gjer med førespurnader. Kapittel 3 og 4 inneheld ei samla oversikt og ein gjennomgang av

- søknader om unntak frå økonomiregelverket behandla i 2019
- førespurnader frå departement og statlege verksemdar om korleis økonomiregelverket skal tolkast og forståast

Kapittel 5 inneheld ei oversikt over nokre tema og erfaringar som er relevante for å vurdere utvikling av økonomiregelverket, korleis verksemdene etterlever regelverket, og det kompetansetilbodet DFØ gir. I kapittel 6 oppsummerer vi prioriteringane våre for regelverksforvaltninga i 2020.

¹ Digdir er ei samanslåing av Altinn, ein del av fagmiljøet for informasjonsforvaltning i Brønnøysundregistra og avdelingar frå det tidlegare Difi.

Regelverksrapporten om økonomiregelverket blir gjennomgått i eit årleg fagmøte med Finansdepartementet og deretter publisert på dfo.no.

2 Myndigheit, interne retningslinjer og organisering av DFØ

DFØ forvaltar økonomiregelverket på grunnlag av delegert myndigheit i instruks frå Finansdepartementet til direktøren. DFØ sine fullmakter er òg omtalte i fleire av dei faste rundskriva frå Finansdepartementet til statsforvaltninga. Departementet fastset prinsipp og standardar og tek avgjerd i prinsipielle saker.

DFØ si forvaltning av økonomiregelverket er organisert i forvaltings- og analyseavdelinga (FOA) i divisjonen for styring, organisering og leiing. Denne rapporten omhandlar førespurnader som FOA har teke imot og svart på som regelverksforvaltar. Rekneskapsdivisjonen og lønnsdivisjonen i DFØ leverer lønns- og rekneskapstenester til nærmare 90 prosent av dei statlege verksemdene. Dei to divisjonane er tenesteytarar og svarer på spørsmål frå lønns- og rekneskapskundar. Desse førespurnadene er ikkje med i rapporten, med unntak av førespurnader som blir vidareformidla og behandla av FOA.

For å sikre god kvalitet, dokumentasjon og effektivitet er behandlinga i DFØ av unntakssøknader og førespurnader lagd opp i samsvar med dokumenterte interne retningslinjer og rutinar. Vi tek imot dei fleste førespurnadene til e-postadressa postmottak@dfo.no.

3 Unntakssøknader

Kapittel 3 inneheld ein omtale av korleis DFØ behandlar unntakssøknader.

3.1 Oversikt over unntakssøknader i 2019

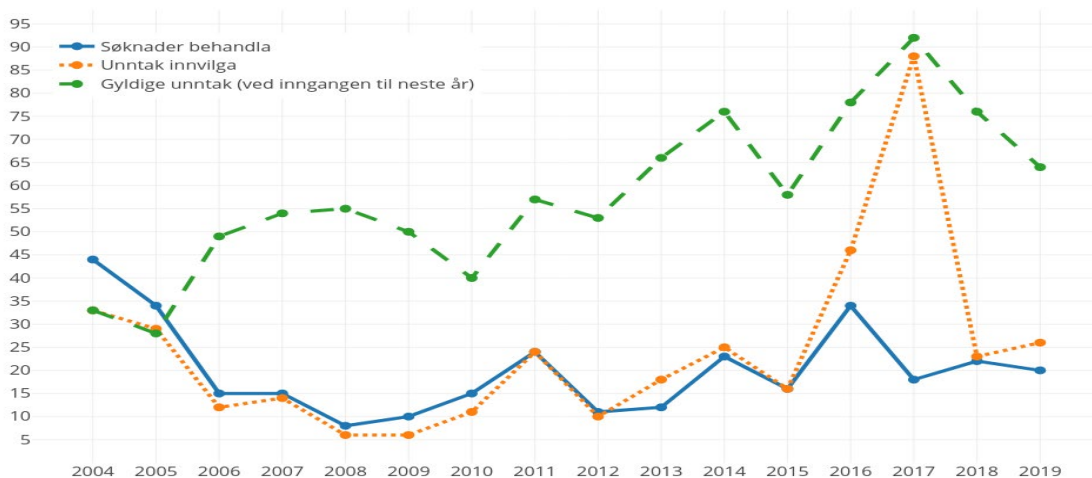
Departementa kan på vegner av underliggjande verksemdar søkje om unntak frå eitt eller fleire punkt i føresegnar om økonomistyring i staten («føresegnene») og/eller tilhøyrande rundskriv.

I 2019 behandla DFØ til saman 20 unntakssøknader. Av desse blei 13 søknader innvilga. To søknader blei avslått, ein søknad frå Kunnskapsdepartementet for Noregs teknisk-naturvitenskaplege universitet blei trekt, og ein søknad blei returnert fordi det må søkjast frå departementet. For tre søknader viste det seg at det ikkje var behov for unntak. I vedlegg A er det ei samla oversikt over unntakssøknadene som blei behandla i 2019.

Søknadene om unntak resulterte i at DFØ gav til saman 16 unntak frå økonomiregelverket i 2019.² Ved inngangen til 2020 var det 64 gjeldande unntak frå økonomiregelverket. Over halvparten av dei gjeldande unntaka er unntak frå konsernkontoordninga. Til saman er det gitt 16 varige unntak. På dfo.no har vi publisert alle innvilga og gjeldande unntakssøknader og tilhøyrande svarbrev frå DFØ.

Figur 1 oppsummerer kor mange søknader som blei behandla, kor mange unntak som blei innvilga, og kor mange gyldige unntak det var i perioden 2004–2019.

Figur 1: Søknader behandla, innvilga unntak og gyldige unntak i perioden 2004–2019³



Tabell 1 gir ei oversikt over kor mange unntakssøknader som blei behandla i åra 2015–2019, fordelt på departement.

Tabell 1: Unntakssøknader behandla dei fem siste åra, fordelt på departement

Departement	2019	2018	2017	2016	2015
Arbeids- og sosialdepartementet	-	-	2	5	3
Barne- og familiedepartementet	-	-	1	1	-

² Når vi innvilgar unntak frå føresegnene, gjeld dei som hovudregel i fem år. Unntak kan bli gitt for ein kortare periode, eller dei er ikkje avgrensa i tid. Ein søknad kan gi fleire unntak.

³ Dei mange unntaka innvilga i ein periode kjem av at det i 2017 blei gitt unntak for rekneskapsåra 2016, 2017 og 2018 for alle verksemder i universitets- og høgskolesektoren (22 verksemder per søknad).

Finansdepartementet	4	-	-	2	-
Forsvarsdepartementet	-	-	-	4	-
Helse- og omsorgsdepartementet	-	1	-	1	1
Justis- og beredskapsdepartementet	-	1	2	2	1
Klima- og miljødepartementet	-	1	1	-	-
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	-	2	2	4	1
Kulturdepartementet	-	-	-	1	1
Kunnskapsdepartementet	6	10	5	4	4
Landbruks- og matdepartementet	-	2	2	1	-
Nærings- og fiskeridepartementet	5	3	1	3	3
Olje- og energidepartementet	1	1	1	3	1
Samferdselsdepartementet	-	1	1	2	1
Utanriksdepartementet	-	-	-	-	-
Sum behandla søknader	20	22	18	33	16
Sum innvilga unntak	16	23	80	46	16

Av dei unntaka DFØ innvilga i 2019, var det 12 unntak frå krav til betalingsformidling (føresegnene punkt 3.7 med underpunkt og rundskriv R-105: «Bruk av betalingskort i statlige virksomheter ved anskaffelse av varer og tjenester»). Vidare blei det gitt to unntak frå krava i standard kontoplan, og to unntak frå krav til årsrapport. Som nemnt blei éin søknad trekt og éin søknad returnert, og for tre søknader viste det seg at det ikkje var behov for unntak.

3.2 Nærmare om unntakssøknadene

Nedanfor går vi igjennom unntakssøknadene frå 2019.

Unntak frå konsernkontoordninga

Etter føresegnene skal betalingsformidlinga til verksemder skje gjennom statens konsernkontoordning, slik at alle statlege likvidar dagleg blir samla i Noregs Bank.

Det blei gitt fem unntak⁴ frå føresegnene punkt 3.7.1, som gjeld bruk av kontantkort. I samsvar med reglement for økonomistyring § 17 skal verksemdene nytte felles standardar for statens betalingssystem. Det inneber at betalingsformidlinga skal skje gjennom statens konsernkontoordning, jf. føresegnene punkt 3.7.1. DFØ inngjekk i 2018 tilleggsavtalar om bruk av kontantkort for utbetalingar til personar som ikkje får opprette bankkonto. Ein føresetnad for bruk av desse tilleggsavtalane er at verksemda får unntak frå føresegnene punkt 3.7.1. På bakgrunn av dette har til dømes Universitetet i Oslo fått unntak for å kunne bruke kontantkort ved utbetalingar til utanlandske studentar som deltek på sommarskule ved universitetet. Eit anna døme er Patentstyret, som bruker kontantkort for utbetaling av dagpengar til utanlandske deltakarar i samband med gjennomføring av bistandskurs.

Norsk Romsenter har fått vidareført unntaket frå føresegnene punkt 3.7.1 slik at dei kan ha valutakontoar utanfor konsernkontoordninga i høvesvis euro og US dollar. Valutakontoane skal nyttast i samband med transaksjonar i valuta og er ein del av den ordinære drifta ved Norsk Romsenter.

Skatteetaten har fått forlengd eit unntak frå føresegnene punkt 3.7.1 slik at dei kan bruke ein valutakonto i USD i samband med innkrevjing av bidrag i USA. Skatteetaten har opplyst at det å produsere betalingsoppdraget i økonomisystemet for å overføre midlar frå valutakontoen til ein arbeidskonto vil forseinke utbetalingar til bidragsmottakar med éin til to dagar. DFØ gav òg unntak frå føresegnene punkt 3.7.3.2 slik at Skatteetaten kan registrere betalingsoppdrag i nettbanken (online remittering). Unntaket gjeld berre for betalingar mellom etaten sine eigne bankkontoar og må framleis skje innanfor visse vilkår.

Norges musikkhøgskole (NMH) har fått forlengd unntaket frå føresegnene når det gjeld sikring av betalingsoppdrag med EU-betalingar som blir sende fram på ISO20022-formatet. Årsaka er at NMH framleis ønskjer å unngå investeringar i ei ny mellombels tryggingssløysing for EU-betalingar. Etter føresegnene skal betalingsoppdrag produserast i økonomisystemet til verksemda og sendast over til banken på ein sikker måte. DFØ vidareførte unntaket frå føresegnene punkt 3.7.3.2 slik at NMH i 2019 kan sende betalingsoppdrag med EU-betalingar til banken på fil utan forsegling.

Nord universitet blei gitt unntak frå føresegnene punkt 3.7.3.2 slik at dei kan produsere og overføre betalingsoppdrag utan å bruke økonomisystemet. Unntaket gjeld ved utbetalingar frå bankkonto i DNB til den enkelte kontantkortkonto i DNB.

Finansdepartementet fekk forlengd unntak for gjelds- og likviditetsforvaltning frå delar av krava til betalingsformidling i økonomiregelverket. Det er gitt unntak frå krava til

⁴ Statens lånekasse, Samisk høgskole, Patentstyret, Universitetet i Oslo og Norges musikkhøgskole

autorisasjon av betalingsoppdrag (føresegnene punkt 3.7.3.3) og til avrekningsretur (føresegnene punkt 3.7.3.4) for desse to oppgåvene:

- Terminbetalningar for statslån. Betalingane blir handterte innanfor tilleggsavtalen som DFØ har inngått for utbetalningar knytte til statslån.
- Forvaltning av porteføljen av rentebyteavtalar. Inn- og utbetalningar blir handterte innanfor tilleggsavtalen som DFØ har inngått for betalningar knytte til rentebyteavtalar når det gjeld autorisasjon av betalingsoppdrag.

Olje- og energidepartementet søkte for SDØE v/Petoro unntak frå føresegnene punkta 3.7.3.2 og 3.7.3.3. Dei to punkta stiller krav til produksjon og sikring ved overføring av betalingsoppdrag til banken og til kontrollrutinar ved autorisasjon av betalingsoppdrag. Krava er baserte på at det til kvar tid skal vere eit éin-til-éin-forhold mellom det som er registrert i økonomisystemet til verksemda og i systema til banken. Krava er med i staten sine felles standardar og system for betalingsformidling. Ved at alle verksemder oppfyller krava, sikrar ein at staten samla sett har sikker betalingsformidling, og at betalingane er dokumenterte og lét seg spore. Utgangspunktet for DFØ er at unntak frå krava vil gi auka risiko for feil og misleghald. Når vi vurderer om SDØE har spesielle behov for unntak, tek vi utgangspunkt i kor føreseielege dei aktuelle betalingane er når det gjeld storleiken på beløpet og tida frå beløpet er fastsett, og fram til betalingsfrist (kredittid). På grunnlag av ein avtale om petroleumsaktivitet og opplysningar frå Petoro reknar vi med at betalingane og kredittida er tilstrekkeleg føreseielege til at ein kan gjennomføre påkravde transaksjonskontrollar, produsere betalingsoppdraget i økonomisystemet, overføre betalingsoppdraget til banken og autorisere betalinga i nettbanken i tide før betalingsfristen. Unntakssøknaden blei ikkje innvilga, for DFØ vurderte det slik at SDØE v/Petoro ikkje har spesielle behov for noka reserveløysing som ikkje oppfyller føresegnene.

I samband med ein søknad frå Kunnskapsdepartementet for Universitetet i Stavanger om unntak frå føresegnene punkt 3.7.1 om bruk av kontantkortordning svarte DFØ at universitetet allereie hadde fått innvilga eit unntak for det forholdet departementet søkte om. DFØ såg derfor ikkje noko behov for eit nytt unntak.

Unntak frå krav til standard kontoplan

Nærings- og fiskeridepartementet søkte for Patentstyret om forlenging av unntaket som blei gitt for rekneskapsåra 2018 og 2019. Patentstyret si grunngeving for unntaket i 2018 og 2019 var at inntektene i form av sektoravgifter på post 71 Avgifter immaterielle rettar må sjåast på som ein del av Patentstyret sine driftsinntekter, og desse blei derfor bokførte på konto 323 Salsinntekt tenester, med unntak frå avgiftsplikt etter standard kontoplan, i staden for på konto 842 Avgifter. Patentstyret opplyste at inntektsarten, og ikkje løyvingsvedtaket, var avgjerande for bokføringa deira etter standard kontoplan og oppstilling i årsrekneskapan.

Den framstillinga Patentstyret gav av utgiftene sine og korleis dei blir dekte, talte, slik DFØ ser det, for at sektoravgifta reelt sett er delbetaling for ei ytt teneste. For å ta vare på formålet med oppstilling av artskontorrapporteringa bør derfor sektoravgifta presenterast som ei driftsinntekt i oppstilling av artskontorrapporteringa.

DFØ gav på bakgrunn av dette Patentstyret unntak i 2018 og 2019, slik at Patentstyret kunne føre sektoravgifta i kontogruppe 3, i staden for i kontogruppe 8. Sektoravgifta ville derfor bli presentert som driftsinntekt i staden for som innbetalt avgift under innkrevjingsverksemd og andre overføringar til staten i oppstillinga av artskontorrapporteringa. DFØ opplyste samtidig at vi ville gå igjennom budsjetteringa og den rekneskapsmessige behandlinga av sektoravgiftene. I e-post til Patentstyret av 24. april 2019 slår DFØ fast at det ikkje er realistisk at eventuelle endringar som følgjer av den planlagde gjennomgangen av budsjetteringa og den rekneskapsmessige behandlinga av sektoravgifter i 2019, kjem til å få effekt på statsbudsjettet for 2020. DFØ gav Patentstyret for rekneskapsåret 2020 unntak frå kravet i føresegnene punkt 3.3.3 om bruk av standard kontoplan for sektoravgifta under Avgifter immaterielle rettar.

Unntak frå krav knytte til årsrapport

Nærings- og fiskeridepartementet søkte for Eksportkreditt Norge AS om permanent unntak frå kravet om utarbeiding av ein separat årsrapport for eksportkredittordninga og frå krava om nemning på fire av dei seks pliktige delane i årsrapporten i ein felles årsrapport for eksportkredittordninga og Eksportkreditt Norge AS.

Bakgrunnen for å søkje om å få utarbeide éin felles årsrapport for Eksportkreditt Norge AS, som forvaltar eksportkredittordninga, og eksportkredittordninga, er at ein meiner at det vil vere meir effektivt enn å utarbeide to separate årsrapportar. DFØ vurderte det slik at informasjonsbehovet hos brukarane ser ut til å bli stetta på ein tenleg måte ved at det blir utarbeidd ein felles årsrapport for eksportkredittordninga og Eksportkreditt Norge AS.

DFØ gav Eksportkreditt Noreg AS varig unntak frå

- kravet til separat årsrapport for eksportkredittordninga, jf. føresegnene punkt 2.3.3 andre avsnitt
- kravet om nemningar på del I, II og IV i den felles årsrapporten som blir utarbeidd for Eksportkreditt Norge AS og eksportkredittordninga, jf. føresegnene punkt 1.5.1 tredje avsnitt (punkt 1.6.1 etter oppdatering av føresegnene hausten 2019)
- kravet om at årsrapporten skal bestå av seks delar, og opnar for at den felles årsrapporten inneheld ein del VII kalla Vedlegg

Unntak frå dei statlege rekneskapsstandardane (SRS)

DFØ behandla to unntakssøknader knytte til bruk av dei statlege

rekneskapsstandardane (SRS) i verksemdsrekneskapane i 2019. Felles for unntakssøknadene var at vi kom til at det ikkje var behov for dei unntaka verksemdene søkte om. Nedanfor følgjer ein omtale av dei to søknadene.

Forsvarsdepartementet søkte i desember 2018 om unntak frå SRS 10 *Inntekt fra bevilgninger, tilskudd og overføringer til virksomheten, samt overføringer til og fra staten* for verksemdsrekneskapane til Forsvaret og Forsvarsmateriell, gjeldande frå 2018.

Forsvarsdepartementet søkte om unntak frå SRS 10 av desember 2016 punkt 6 om inntektsføring av løyving og frå føresegna om at ei verksemd aldri kan inntektsføre meir enn samla tildeling kvart enkelt inntektsår. DFØ svarte på førespurnaden i januar 2019. Dei statlege rekneskapsstandardane blei oppdaterte i desember 2018. Oppdatert SRS 10 gjeld for rekneskapsåret som tek til 1. januar 2020 og seinare, og vi oppmoda om å ta det i bruk tidlegare. Det inneber at det er høve til å ta i bruk forenkla reglar for inntektsføring av løyving etter SRS 10 for rekneskapsåra 2018 og 2019. Slik vi oppfattar søknaden frå Forsvarsdepartementet, vil krava i den oppdaterte SRS 10 dekkje det behovet Forsvaret og Forsvarsmateriell har for inntektsføring av løyving. Dei vil såleis ikkje ha behov for unntak frå SRS 10 for inntektsføring av løyving.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) søkte om at Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) får unntak frå SRS 3 *Prinsippendring, estimatendring og korrigerings av feil* ved omlegging til IFRS 9 for estimerte tap. Endringa frå å basere estimerte tap på prinsippa i utlånsforskrifta til å basere dei på prinsippa i IFRS 9 må oppfattast som ei prinsippendring etter dei statlege rekneskapsstandardane. Reglar for behandling av prinsippendringar for verksemder som nyttar periodiseringsprinsippet, er omtalte i SRS 3. Etter SRS 3 skal verknaden av ei prinsippendring først direkte mot avrekningar, og det skal utarbeidast samanlikningstal til rekneskapsoppstillingane. Av punkt 6 i SRS 3 går det fram at dersom det ikkje er mogleg å omarbeide samanlikningstal utan for store kostnader, og det heller ikkje er vesentleg for forståinga av den økonomiske stillinga til verksemda, kan ein utelate omarbeidinga. GIEK har teke opp at det vil bli svært ressurskrevjande å rekne ut tapsavsetjingar etter ein IFRS 9-basert tapsmodell for rekneskapsåret 2018, slik at ein kan utarbeide samanlikningstal. Ein viste òg til at dette argumentet er årsaka til at finansinstitusjonane i privat sektor har fått unntak frå hovudregelen om krav til å utarbeide samanliknbare tal ved denne prinsippendringa. DFØ kom til at dersom GIEK meiner det er aktuelt å nytte SRS 3 punkt 6, er det ikkje nødvendig å søkje om unntak.

Bokføring

Justis- og beredskapsdepartementet undersøkte for underliggjande verksemder om det var mogleg å få utsetjing av innføring av nye kassasystem til ein gong i 2020. Kravet til bruk av kassasystem med produkterklæring følgjer ikkje av økonomiregelverket, men av

bokføringslova § 10 a. DFØ har derfor ikkje myndigheit til å innvilge unntak eller gi utsetjing når det gjeld å oppfylle kravet.

4 Førespurnader og tolkingsutsegner

Kapittel 4 handlar om svar vi har gitt på spørsmål frå statlege verksemder om krava i økonomiregelverket. Først gir vi ei oversikt over og ei kort oppsummering av omfanget av førespurnader, fordelt på dei ulike fagområda i regelverket. Deretter går vi igjennom tolkingsutsegner og andre viktige utsegner frå 2019.

4.1 Oversikt over førespurnader som DFØ svarte på i 2019

Tabell 2 gir ei oversikt over kor mange førespurnader innanfor regelverksforvaltinga DFØ har svart på i åra 2015–2019. Førespurnadene er kategoriserte etter kva tema og kapittel i føresegnene om økonomistyring i staten dei sorterer under.

Det har for alle temaa vore ein nedgang i talet på førespurnader i 2019 samanlikna med året før. Det er størst nedgang når det gjeld spørsmål om felles standardar og prinsipp for budsjettering, rekneskapsføring og betalingsformidling. Nokre årsaker til nedgangen i talet på førespurnader kan vere at det ikkje blei gjort endringar i regelverket i 2019, og at formidling på kurs, i nettverk og på seminar er med på å avklare spørsmål om regelverket. Vidare svarer lønnsdivisjonen og rekneskapsdivisjonen på ein del førespurnader frå kundar. Ei anna medverkande årsak kan vere at det framleis er utfordringar knytte til DFØ sine endringar i praksisen når det gjeld registrering av saker og førespurnader. Dei førespurnadene vi svarer på, er ofte komplekse og inneber ei tolking av økonomiregelverket. Det kan derfor vere tidkrevjande å svare på dei. DFØ har eit mål om at vi skal svare på førespurnader innan tre veker. Det viser seg likevel at svartida kan vere lengre. Vi arbeider målretta for å forbetre interne rutinar og svare på så mange førespurnader som mogleg innan fristen.

Tabell 2: Førespurnader som DFØ har svart på innanfor regelverksforvalting dei fem siste åra

Tema	2019	2018	2017	2016	2015
Styring	75	80	124	24	33
Felles standardar og prinsipp	85	119	246	231	313
Bokføring, dokumentasjon, oppbevaring	31	43	30	26	28
Lønn, anskaffingar og inntekter	9	7	7	21	13
Tilskot, stønader og garantiar	37	41	33	16	16
Anna	8	11	34	11	10
Sum førespurnader	245	301	474	329	413

Nedanfor følgjer ei oppsummering av omfanget av førespurnader fordelt på dei ulike fagområda som kjem inn under regelverket.

Verksemdsstyring og etatsstyring (føresegnene kapittel 1 og 2)

Verksemdsstyring

Fleire av førespurnadene gjeld innlegg på konferansar og seminar og verksemdstilpassa kurs. Mange verksemdar ønskte òg at vi skal vere med og diskutere og vere sparringpartnar i samband med ulike styringsutfordringar.

Når det gjeld andre førespurnader om verksemdsstyring og praktisering av regelverket, er det relativt få førespurnader og ingen tydelege trendar i dei førespurnadene vi får. Som døme kan vi nemne at vi får enkelte spørsmål om krav til årsrapport knytte til spesifikke tema, til dømes signatur, om utfordringar med å levere årsverkstal, og om korleis dei nye krava er å forstå. Vi får òg førespurnader om sparring når det gjeld bruk av SRS i styringa, medrekna budsjettering etter statlege rekneskapsstandardar (SRS). I tillegg blir det, primært i dialog med verksemdar og departement, stilt spørsmål til oss om korleis mål- og resultatstyring skal forståast, medrekna oppfølging av mål og styringsparametrar i verksemdsstyringa. Vi får òg nokre førespurnader som gjeld rettleiing om internkontroll/kvalitetssystem og risikostyring, medrekna spørsmål om verktøy som vi har på dette feltet.

Etatsstyring

Av førespurnadene om etatsstyring handla halvparten om å delta på faglege møte eller å halde tilpassa presentasjonar i departement og verksemdar om korleis regelverket skal praktiseras. Fleire av førespurnadene var retta mot praktisering av mål- og resultatstyring i etatsstyringa og inkluderte formulering av mål, risikostyring og årsrapport.

Andre førespurnader var relaterte til ulike styringstema, inkludert spørsmål om korleis departementa kan følgje opp informasjonstryggleik i styringsdialogen på ein tenleg måte.

Vi har òg fått førespurnader frå departement som ønskjer faglege bidrag i større kartleggingar og evalueringar innanfor etatsstyring. Desse førespurnadene har vi ikkje kunna imøtekomme, men vi har i somme tilfelle valt eller tilbydd oss å sitje i referansegrupper eller medverke som sparringpartner. Døme på tema vi har vore involverte i, er gjennomgangen i departementa av årsrapportar frå underliggjande verksemdar og evaluering av etatsstyring, mellom anna styringsdialogen og dokumentasjon av denne.

Standard kontoplan for statlege verksemdar (føresegnene punkt 3.3.3 og rundskriv R-102)

Det var i 2019, som året før, stor variasjon i tema knytte til standard kontoplan for statlege verksemdar. Totalt sett har DFØ teke imot færre førespurnader om standard kontoplan enn i tidlegare år. På den andre sida har førespurnadene vore meir komplekse enn tidlegare, og fleire av dei dreier seg i større grad om eigenarten til verksemda og er derfor relevante berre for éi verksemd.

Vi har teke imot fleire førespurnader som gjeld samanhengen mellom artskonto i standard kontoplan (R-102) og statskonto (kapittel og post) i statens kontoplan (R-101). Spørsmåla har særleg knytt seg til områda tilskotsforvaltning, innkrevjingsverksemd og andre overføringar. Eit konkret døme er spørsmål om korvidt inntekter løyvde på post 50 til 89 etter statens kontoplan alltid skal førast i kontogruppe 82 til 84 Innkrevjingsverksemd og andre overføringar til staten etter standard kontoplan, eller om det finst tilfelle der desse inntektene kan reknast som driftsinntekter for verksemda og derfor skal førast i kontoklasse 3.

På desse områda er hovudregelen at det er løyvingsvedtaket som er styrande for valet av kontogruppe. Den fjerde kolonnen i standard kontoplan (vedlegg til R-102) er ein hjelpekolonne som viser døme på koplingar mellom den aktuelle artskontoen i standard kontoplan og posten i statens kontoplan for statsbudsjettet og statsrekneskapen.

På inntektssida er hovudregelen at inntektsløyvingar gitt på post 01 til 29 etter statens kontoplan skal inntektsførast i kontoklasse 3 Driftsinntekter etter standard kontoplan. Inntekter som blir rapporterte på post 50 til 89 etter statens kontoplan i S-rapport, skal som hovudregel bokførast i kontogruppe 82–84 Innkrevjingsverksemd og andre overføringar til staten etter standard kontoplan. I rettleiingsnotat til standard kontoplan blir det likevel understreka at det er arten av transaksjonen som er avgjerande for valet av konto etter standard kontoplan. Det vil seie at midlar som er løyvde på andre postar enn 50 til 89, i enkelte tilfelle kan førast i kontogruppe 82 til 84 etter standard kontoplan. På utgiftssida gjeld òg hovudregelen om at det er løyvingsvedtaket som er styrande for valet av konto.

Løyvingar knytte til tilskotsforvaltning og andre overføringar frå staten skal i utgangspunktet løyvast på post 50 til 85 og bokførast i kontogruppe 85 Overføringar til andre statlege rekneskapar og 87 Tilskot og stønader frå staten til andre. Dersom verksemda unntaksvis har fått løyvd midlar til tilskotsforvaltning på post 01–29, skal dette bokførast i kontogruppe 85 og 87 og koplast til post 01–29.

I standard kontoplan gjeldande frå 2019 blei utgifter til kjøp av konsulenttenester tydelegare skilde frå utgifter til kjøp av framande tenester. Siktemålet er at vi i større grad kan sjå kva staten bruker på utgifter til konsulenttenester, og at denne informasjonen er samanliknbar på tvers av verksemdene. Vi har i 2019 fått nokre spørsmål knytte til dette skiljet, men færre enn vi hadde venta.

Fleire av førespurnadene vi får gjennom året, tek vi – når dei er relevante for fleire verksemder – med oss vidare i arbeidet med den årlege oppdateringa av standard kontoplan og i tilhøyrande rettleiingsnotat.

Årsrekneskap (føresegnene punkt 3.4 og rundskriv R-115)

DFØ har saman med Justis- og beredskapsdepartementet sett nærmare på korleis verksemder som rapporterer til statsrekneskapen på statskonto 845004 Avsetjingar til Svalbardrekneskapen gjennom S-rapport, presenterer desse transaksjonane i årsrekneskapen. På bakgrunn av dette har DFØ på nettsidene sine komme med nærmare rettleiing i form av malar for utarbeiding av årsrekneskap. Siktemålet med malane er å standardisere presentasjonen av transaksjonane som blir rapporterte netto på avsetjingskontoen i kapitalrekneskapen, og som består av inntekter og utgifter som blir presenterte brutto i Svalbardrekneskapen. Malane tydeleggjer òg at utgifter og inntekter knytte til Svalbard blir løyvde på eigne kapittel og postar i Svalbardbudsjettet. DFØ vil i 2020 vurdere om det er behov for nærmare rettleiing knytt til dette.

DFØ har elles teke imot få førespurnader om årsrekneskapen. Dei førespurnadene vi får, er av meir praktisk karakter og gjeld rapporteringsmalen som er publisert på heimesidene til DFØ. Det er her tale om forslag til endringar eller ønske om forbetringar av rapporteringsmalen, og det er spørsmål om utfylling av enkelte notar.

Statlege rekneskapsstandardar (føresegnene punkt 3.4.2 og rundskriv R-114)

Mange av spørsmåla DFØ får om dei statlege rekneskapsstandardane, er komplekse og knytte til eigenarten til verksemda. Ein grunn til det kan vere at fleire store verksemder har teke i bruk dei statlege rekneskapsstandardane (SRS). At spørsmåla er meir komplekse, kan òg komme av at kompetansen om dei statlege rekneskapsstandardane har auka i forvaltinga.

Dei statlege rekneskapsstandardane blei oppdaterte og forenkla i desember 2018. Spesielt blei det gjort forenklingar i inntektsføring av løyving for bruttobudsjetterte verksemder. Dette er no ei utrekning av kostnader i perioden minus transaksjonsbaserte inntekter i perioden og inntekt frå tilskot og overføringar. Konsekvensen er at resultatet av aktivitetane i perioden blir null. Dei fleste er positive til forenklinga, men vi har fått ei melding frå Havforskningsinstituttet (bruttobudsjettert verksemd), som meiner at forenklinga gir eit uheldig bilete av resultatoppstillinga til verksemda. Slik vi oppfattar det, ser verksemda på forenklinga som at dei nullar ut eit reelt resultat. Havforskningsinstituttet ønskjer å vise driftsresultatet, og at det blir avrekna med statskassa, slik det blei gjort tidlegare. Saman med Havforskningsinstituttet har vi sett på alternativ for å vise dette i noteinformasjon i staden for i resultatoppstillinga, slik det var etter tidlegare SRS 10.

DFØ har i 2019 mellom anna fått spørsmål som dreier seg om korvidt utgifter knytte til dyr (hundar og hestar) skal kostnadsførast eller balanseførast. Etter det vi har forstått, er det knytt ei viss uvisse til kor mange av innkjøpte hundar som faktisk blir tenestehundar. Med bakgrunn i denne uvisse og uvisse knytt til korleis ein skal måle anskaffingskost, rådde DFØ til at innkjøp av dyr blir kostnadsførte.

Etter kvart som fleire verksemder vel å ta i bruk SRS, har det komme fleire spørsmål om opningsbalansen. Spørsmåla dreier seg om korleis ulike egedelar skal klassifiserast og verdsetjast. Dette gjeld til dømes immaterielle egedelar i form av programvare.

Mellomvære med statskassa (føresegnene punkt 3.4.2 og rundskriv R-101)

Med verknad frå 1.1.2020 er det fastsett endringar i føresegnene punkt 3.4.2 og i rundskriv R-101 som inneber at berre innbetalingar og utbetalingar omtalte i R-101 skal førast på balansekontoar knytte til mellomvære med statskassa. Dersom eit forhold ikkje er omtalt i rundskrivet, krev balanseføring på kontoar knytte til mellomvære med statskassa romartalsvedtak frå Stortinget.

DFØ har fått spørsmål frå og hatt kontakt med fleire statlege verksemder når det gjeld endringane i regelverket om kva som frå 2020 skal vere med som ein del av mellomværet. Av dei ulike postane som skal vere med som ein del av mellomværet med statskassa, har vi fått flest spørsmål om definisjonen av prosjekt og andre tidsavgrensa oppgåver. Etter dei nye reglane skal forskotsinnbetalingar knytte til prosjekt og andre tidsavgrensa oppgåver rapporterast til statsrekneskapan som ein del av mellomværet med statskassa. Vi vil i rettleiingsmateriell forklare og eksemplifisere kva som skal rapporterast som motteken forskotsbetaling på artskonto 290 Motteken forskotsbetaling.

DFØ har fått spørsmål knytte til om mellom anna utlegg til AFP for privat ordning og tilleggspensjon for kommunar, bruksavhengige driftskostnader, produktavgift, lækjemiddelomsetningsavgift og forvaltning av spelemidlar er omfatta av omtalen i

rundskriv R-101. I dei tilfella der vi har svart at transaksjonane ikkje er omfatta, har det ført til at enkelte verksemder har bedd Stortinget om romartalsvedtak for å kunne vidareføre tidlegare rekneskapspraksis med balanseføring.

Nettoføring av innbetalingar som er refusjonar for utlegg og utgiftsdeling (føresegnene punkt 3.4.2 og rundskriv R-101)

Med verknad frå 1.1.2021 er det vedteke endringar i føresegnene punkt 3.4.2 og rundskriv R-101 som inneber at innbetalingar som ikkje er betaling for leverte varer eller tenester, men som er refusjonar for utlegg og utbetalingar ved utgiftsdeling, skal nettoførast som utgiftsreduksjon.

DFØ har fått nokre spørsmål om korvidt konkrete innbetalingar skal reknast som betaling for leverte varer og tenester og dermed skal inntektsførast, eller om dei er refusjonar for utlegg og utbetalingar ved utgiftsdeling og dermed skal førast som reduksjon av den utgifta som er utgiftsført på utbetalingstidspunktet. Det er tydeleg at det er behov for meir rettleiing til hjelp for verksemdene når ein skal vurdere kva ei innbetaling gjeld, noko DFØ vil utarbeide i 2020.

Bokføring, dokumentasjon og oppbevaring (føresegnene kapittel 4)

Vi har også i år fått fleire spørsmål om oppbevaring av rekneskapsmateriale og om korleis transaksjonskontrollar skal dokumenterast.

Eitt spørsmål gjaldt om det er regulert i lov at ein kunde (av DFØ) har rett på retur av original papirfaktura eller bilag innan ein gitt frist. Vi svarte at dersom ein papirfaktura er skanna og det er teke tryggingskopi, er den elektroniske versjonen dokumentasjon av bokførte opplysningar. Då er det den elektroniske versjonen som er oppbevaringspliktig. Papirfakturaen kan makulerast når det er teke ein tryggingskopi, jf. føresegnene punkt 4.4.9.3.

Vi fekk eit spørsmål om det er greitt at verksemder ikkje ønskjer kontoutskrift frå Noregs Bank, og om det er krav i økonomiregelverket som regulerer dette. Føresegnene stiller krav om at verksemdene skal oppbevare kontoutskrifter (på papir eller elektronisk) i ti år. Rekneskapsdivisjonen i DFØ oppbevarer ikkje slik dokumentasjon på vegner av verksemdene, og verksemdene må dermed sørge for dette sjølve, jf. føresegnene punkt 3.7.4, 4.4.5 og 4.4.10.2 bokstav d. Med utgangspunkt i det som er sagt ovanfor, vurderer vi det slik at verksemda må få kontoutskrift tilsend frå Noregs Bank.

Lønn, anskaffingar og inntekter (føresegnene kapittel 5)

Arbeids- og velferdsdirektoratet tok kontakt og hadde spørsmål om sal av materiell. Vi viste til og orienterte om at det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som forvaltar instruksene om utrangering, kassasjon og avhending av materiell og fast eigedom

som tilhører staten.⁵ Vi svarte òg at fullmakta i rundskriv R-110 punkt 2.2 ikkje gir fullmakt til at direktoratet kan gjennomføre eit sal; det følgjer, slik vi forstår det, av instruksen som ligg under KMD. Vidare viste vi til KMD sin instruks om avhending av fast eigedom som tilhører staten, og om overføring av fast eigedom mellom statsinstitusjonar.⁶ Vi har hatt dialog med KMD om korleis delegasjon av myndigheit til utrangering, beløpsgrenser for krav til kassasjonsprotokoll og avhending av gåve skal forståast. Instruksen blei sist oppdatert i 1993, og slik vi ser det, kan det vere behov for å gå igjennom og oppdatere instruksen.

Vi fekk to spørsmål om ettergiving av krav. Det eine var frå Arbeids- og sosialdepartementet og gjaldt ettergiving av krav etter konkurs. Vi oppfattar det slik at tapet på fordringa er knytt til ein konkurs. I slike tilfelle vil krav til rekneskapsmessig behandling av bortfalte krav gjelde, jf. føresegnene punkt 5.4.5. Slike krav skal førast ut av reskontro og rekneskapen, om det ikkje allereie er gjort. I føresegnene er det gitt døme på når det ikkje lenger er rettsleg høve til å gjere kravet gjeldande. Ein observasjon er at det er behov for meir rettleiing på nettsidene og for eventuell endring i regelverket.

Vi fekk to førespurnader om omregistrering av eigedelar, jf. føresegnene punkt 5.3.7. Eit spørsmål frå Tolldirektoratet gjaldt om tilsette kan kjøpe ut ein mobiltelefon som ikkje skal brukast i jobbsamanheng lenger. Vi viste her til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og instruks for utrangering, kassasjon og avhending av materiell og fast eigedom som tilhører staten⁷, og at spørsmålet er innanfor ansvarsområdet til dette departementet.

Tilskot, stønader og garantiar (føresegnene kapittel 6–8)

DFØ har i dei siste åra hatt jamt med førespurnader på tilskotsområdet, med 30–40 per år. Det er eit breitt spekter av ulike tema vi får spørsmål om, men i 2019 fekk vi fleire spørsmål knytte til tilfelle der eit departement delegerer tilskotsforvaltinga til ei verksemd under eit anna departement. Vidare kom det mellom anna spørsmål om oppfølging av enkeltstående tilskot namngitt i statsbudsjettet (øyremerkte mottakarar), om forvaltaren har høve til å be om tilbakebetaling, og om tilskotsregelverket skal fastsetjast som forskrift. Desse spørsmåla blir òg ofte stilte i kurssamanheng.

Vidare kom det enkelte førespurnader om korvidt DFØ har planar om å anskaffe felles tilskotsforvaltningssystem, eller om vi vil gi nokon fellesføringar om dette.

Nettoføringsordninga for budsjettering og rekneskapsføring av meirverdiavgift i statsforvaltinga (rundskriv R-116)

⁵ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1978-03-17-9?q=instruks%20kassasjon>

⁶ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1997-12-19-1530>

⁷ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1978-03-17-9?q=kassasjon>

Vi har i 2019 svart på 14 førespurnader om nettoføringsordninga. Fleire av spørsmåla gjaldt grenseflata mellom nettoføringsordninga og meirverdiavgiftssystemet. Vi har derfor fleire gonger hatt kontakt med Skattedirektoratet (som forvaltar meirverdiavgiftslova) før vi har kunna svare på problemstillingane.

Vi har, som i tidlegare år, fått førespurnader om utgifter knytte til bygg, mellom anna i samband med utleige, er innanfor eller utanfor nettoføringsordninga.

DFØ har òg fått spørsmål om korleis meirverdiavgift skal handterast ved vidaresal av materiell som blei anskaffa før nettoføringsordninga tok til å gjelde i 2015, eller dersom ei vare som er anskaffa til bruk i verksemda, seinare blir vidareseld til eksterne. Ved sal er det eit spørsmål om ein skal rekne med meirverdiavgift av salet eller ikkje. Eit anna spørsmål er om verksemda må leggje på meirverdiavgift når dei sel vidare til andre. Vi la i svaret vårt vekt på at nettoføringsordninga er ei administrativ ordning i statsforvaltinga og ikkje ein del av meirverdiavgiftssystemet. Dei to systema skal haldast skilde frå kvarandre og nyttast uavhengig av kvarandre. Verksemdar skal ikkje korrigere inngåande meirverdiavgift som er bokført på eige kapittel eller kapittel 1633, ved vidaresal til eksterne. Føresetnaden er at verksemda i utgangspunktet har skaffa seg vara til eigen bruk og belasta betalt meirverdiavgift på kapittel 1633 (eller eige kapittel dersom anskaffinga er utanfor nettordninga). Å leggje til meirverdiavgift på sal av brukt materiell vil kunne vere omfatta av krav i meirverdiavgiftslova.

DFØ forvaltar nettoføringsordninga. Skattedirektoratet (SKD) forvaltar meirverdiavgiftsregelverket. Vi har i 2019 sendt fleire førespurnader til SKD om problemstillingar i nettoføringsordninga som må tolkast på same måten som i meirverdiavgiftsregelverket. Det kan vurderast om DFØ og SKD bør ha ei felles behandling av spørsmål frå statlege verksemdar. Dette vil kunne føre til ei meir einskapleg vurdering av slike problemstillingar og til at eventuelle særskilde behov for staten lettare kan bli avdekte.

Anna

Dette er førespurnader relaterte til kompetanseformidling om økonomiregelverket generelt og om dei statlege rekneskapsstandardane.

4.2 Tolgingsutsegner og andre viktige utsegner

Fleire av førespurnadene som DFØ svarte på i 2019, førte til behov for nærmare vurdering av korleis økonomiregelverket skal forståast. Vi går her igjennom viktige problemstillingar som blei tekne opp, og korleis vi vurderer dei. Somme førespurnader vil bli publiserte som tolkingsutsegner på dfo.no eller vil bli innarbeidde i rettleiingsmateriell.

4.2.1 Bruk av tildelingsbrev til einingar i same verksemd

Førespurnaden gjaldt eventuell bruk av eige tildelingsbrev frå eit departement til ei eining innanfor ei statleg verksemd, der denne eininga har ei uavhengig stilling heimla i lov.

Tildelingsbrevet frå eit departement til underliggjande verksemder er regulert i føresegner om økonomistyring i staten punkt 1.4 (1.5 etter endringane som gjeld frå 1.1.2020). Krava er formulerte slik at dei rettar seg til det enkelte departementet. Det går mellom anna fram at «[d]epartementet skal følge opp Stortingets vedtak og forutsetningar i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten», og det blir òg omtalt krav til innhaldet i tildelingsbrevet. Regelverket er, slik DFØ forstår det, basert på at det går eitt tildelingsbrev frå departementet til ei underliggjande verksemd (og eventuelt supplerande tildelingsbrev). Vi oppfattar òg at dette – kan hende utan faste unntak – er den praksisen som blir følgd.

Det er likevel ikkje ein heilt eintydig samanheng i føresegnene som inneber (sikrar) både at departementa skal sende og at verksemder skal ta imot eitt tildelingsbrev (og ikkje fleire). I føresegnene punkt 1.4 siste avsnitt er det omtalt situasjonar der ei verksemd tek imot løyvingar frå fleire departement, med krav om at det departementet som har det overordna administrative ansvaret for verksemda, skal samordne styringssignala. Vi forstår det slik at dette kravet ikkje inneber at tildelingar med meir alltid må samordnast i eitt felles tildelingsbrev frå departementa til verksemda. DFØ sitt råd er likevel at departementa i slike tilfelle så langt råd er sender eitt felles tildelingsbrev til verksemda.

På grunnlag av konkrete spørsmål i førespurnaden vurderte DFØ det slik at det ikkje vil vere eit eksplisitt brot på føresegner om økonomistyring i staten dersom eit departement vel å gå ei eining innanfor ei verksemd eit eige tildelingsbrev (på grunnlag av den uavhengige stillinga deira, som er heimla i lov). Det vil som nemnt likevel vere uvanleg, og ein bør først ha vurdert andre alternativ. Vi vurderer det òg slik at det er viktig at det går tydeleg fram kva som er den underliggjande verksemda til departementet (som eininga inngår i), til dømes ved at tildelingsbrevet går til sjølve verksemda.

Spørsmålet om eitt eller fleire tildelingsbrev vil elles ikkje ha noko å seie for årsrapporten frå verksemda. Slik vi forstår føresegnene punkt 1.5.1 (punkt 1.6.1 etter oppdatering av føresegnene hausten 2019) og 2.3.3, skal ei verksemd leggje fram éin samla årsrapport.

4.2.2 Forståing av rundskriv R-101 når det gjeld refusjonar ved utlegg og utgiftsdeling

Det har vore fleire førespurnader om korleis dei nye krava i rundskriv R-101 punkt 4.4.1 om nettoføring av refusjonar til verksemda ved utlegg og utgiftsdeling (som trer i kraft 1.1.2021) skal forståast. Eitt spørsmål gjaldt deling av husleige med andre nordiske land, jf. at framleige av lokale i rundskrivet er omtalt som eit døme der nettoføring skal nyttast. Det

gjekk fram av svaret at bakgrunnen for at framleige av lokale ikkje skal inntektsførast, er ei oppfatning av at statlege verksemder (med unntak av Statsbygg og Forsvarsbygg) ikkje leverer utleigetjenester. Sjølv om teksten i rundskrivet berre omtaler framleige til verksemder, er det vår tolking at dette også omfattar eventuell framleige til andre, til dømes privatpersonar eller andre nasjonar.

Det blei i same førespurnad òg spurt om utgifter knytte til spesialutsendingar frå andre departement/verksemder, det vil seie tilsette i andre statlege verksemder som blir tilsette mellombels i UD, jf. lov om utanrikstenesta § 3. Det gjekk fram av svaret at vi forstår at rammeoverføringar ofte blir nytta når spesialutsendingar er i aktivitet. Dersom rammeoverføringar ikkje blir nytta, og ein tek imot refusjon, må denne refusjonen bokførast. Dersom refusjonen gjeld lønn, kan ei nettoføring på artskontoen der lønn er belasta, forstyrre den innrapporteringa som skal skje på lønnsområdet til skattestyresmaktene. Arbeidsgivaren skal mellom anna levere inn eit skjema som skal vise at innrapportert lønn stemmer med lønn bokført i rekneskapen til arbeidsgivaren. Det er den som utbetaler den månadlege lønna, som òg skal stå for innrapporteringa av lønn. På bakgrunn av dette meiner vi at det kan bli behov for justert regulering knytt til denne posten før dei nye reglane trer i kraft frå 1.1.2021. Det blei i svaret samtidig presisert at det gjennom arbeidet i 2020 med R-102 vil kunne skje endringar i kontoplanen som påverkar bokføringa av dei omtalte refusjonane.

4.2.3 Dokumentasjon av flyreiser i reiserekningar

Førespurnaden gjaldt om verksemda må krevje dokumentasjon av flyreiser i reiserekningar utover at det skal leverast kvittering for kjøp av billettar (til dømes i form av boardingkort/setekvittering eller stadfesting av reise frå flyselskapet).

Vi forstår det slik at for såkalla billettlause reiser kan skattebetalingsforskrifta § 5-6-11 innebere krav om tilleggskvittering. Kravet blir gjeldande for slike reiser dersom betalingsdokumentasjonen for reisa ikkje gir opplysningar om namnet på den reisande, datoen og reisestrekninga.

Det følgjer av skattebetalingsforskrifta § 5-6-11 tredje ledd andre punktum at utgifter for billettlause reiser må legitimerast ved dokumentasjon frå reiseselskapet som gir opplysningar om reiser som er gjennomførte, namnet på arbeidstakaren, tid og stad for avreise og framkomst, og pris. Vidare følgjer det av tredje punktum at dersom reiseselskapet ikkje kan levere slik dokumentasjon for den billettlause reisa, må det dokumenterast at utgifta er pådregen. Korleis Skatteetaten forstår kva tredje punktum tyder, går fram av kunngjering av 20. juni 2014 knytt til opphevinga av kravet om originalbilag i skattebetalingsforskrifta. Her går det mellom anna fram at eit alternativ vil kunne vere at arbeidstakaren kan dokumentere sjølvbetalinga av reisa, til dømes at det ved flyreiser

betalt med kredittkort saman med belasting for reisa er gitt opplysningar om reisestrekning, dato og namn på den reisande. Dersom belastinga ikkje inneheld slike opplysningar, må det i tillegg leggjast ved stadfesting av tinging eller reisedokument og boardingkort/setekvittring.

Skattebetalingsforskrifta § 5-6-11 første ledd første punktum inneheld òg ein regel som inneber at det ikkje skal gjerast forskotstrekk i utbetalingar til tilsette som berre dekkjer utgifter som arbeidstakaren har pådrege seg i samband med utføring av arbeidet, når desse utgiftene er dokumenterte på ein måte som tilfredsstillar krava i bokføringsforskrifta kapittel 5. Det følgjer av bokføringsforskrifta § 5-9 første punktum at det skal gå fram av dokumentasjonen av reiseutgifter kven utgifta omfattar, kva formålet med reisa har vore, og kva arrangement den reisande har delteke på. Slik informasjon er vesentleg når ein skal vurdere om reiseutgifta har med verksemda å gjere (avgrensing mot private utgifter). Vidare stiller bokføringsforskrifta § 5-9 andre punktum krav til gjensidig referanse dersom dokumentasjonen består av fleire reisedokument og dei opplysningane som er nemnde i første punktum, ikkje går fram av kvart dokument.

Føresegner om økonomistyring i staten har ikkje særskild regulering av dokumentasjon ved refusjon av utlegg som tilsette har for flyreiser. Av føresegnene punkt 4.2 bokstav c går det likevel fram: «*Realitet: Bokførte opplysningar skal være et resultat av faktisk inntrufne hendelser eller regnskapsmessige vurderinger og skal gjelde virksomheten.*»

Slik vi vurderer det, inneber dette med andre ord at for at ein tilsett skal få refundert ei flyreise, må arbeidsgivaren innhente dokumentasjon som viser at reisa er betalt av den tilsette, at reisa er gjennomført, og at ho er relatert til tilsetjingsforholdet. Dersom reglane i skattebetalingsforskrifta § 5-11-6 blir følgde, medrekna reglar som følgjer av bokføringsforskrifta § 5-9, er det etter vår vurdering slik at også føresegnene vil vere oppfylte.

4.2.4 Er statlege verksemder bokføringspliktige etter bokføringslova?

DFØ har fått mange spørsmål som i realiteten har dreidd seg om spørsmålet om korvidt statlege verksemder er bokføringspliktige etter bokføringslova og bokføringsforskrifta, og om slik eventuell bokføringsplikt kan avgrensast til delar av aktiviteten til den statlege verksemda. Spørsmålet er blitt sett på spissen som følgje av nye krav i bokføringsregelverket knytte til plikta til å ha kassaapparat ved kontantsal (gjeldande frå 1.1.2019) og plikta til å kunne gi att bokførte opplysningar i standardisert form, såkalla SAF-T-rapportering (gjeldande frå 1.1.2020).

DFØ har sidan direktoratet blei oppretta i 2004, lagt til grunn at bokføringsplikt etter bokføringslova og bokføringsforskrifta, som eit tillegg til den bokføringsplikta som følgjer av

føresegner om økonomistyring i staten, berre gjaldt for statlege verksemder som var registrerte i meirverdiavgiftsregisteret. Om denne bokføringsplikta kunne avgrensast til den meirverdiavgiftsregistrerte aktiviteten gjennom utarbeiding av ein separat rekneskap for denne aktiviteten, har fram til 2019 vore uklart.

DFØ tok hausten 2019 opp med Finansdepartementet at det etter vårt syn hadde skjedd ei utviding av bokføringsplikta for statlege verksemder då skatteforvaltingslova mellom anna erstatta delar av meirverdiavgiftslova. Vi stilte spørsmål ved om denne utvidinga var tilstrekkeleg utgreidd og tilsikta, gitt det DFØ oppfattar som siktemålet med SAF-T-rapporteringskravet. Skatteetaten meiner at det ikkje har skjedd noka utviding av bokføringsplikta. Dei grunngir det med ein merknad til § 4 i forskrift 15. juni 2001 nr. 684 om meirverdiavgift ved kjøp av tenester frå utlandet, Svalbard eller Jan Mayen.⁸ I ettertid har det vore munnleg dialog med Skatteetaten om skatteforvaltingslova § 8-3 tredje ledd. Det framstår som sannsynleg at dette leddet, slik det blir tolka i skatteforvaltingshandboka, inneber ei utviding av bokføringsplikta for statlege verksemder.

Det er Skatteetaten som forvaltar bokføringslova og bokføringsforskrifta og såleis tolkar føresegnene som regulerer kven som er bokføringspliktige. Deira forståing av kva som utløyser bokføringsplikt, fører, så vidt vi kan forstå, til at så godt som alle statlege verksemder blir bokføringspliktige etter bokføringslova og bokføringsforskrifta. Kva konsekvensar dette har for statlege verksemder, og korleis økonomiregelverket bør tilpassast, vil vi måtte greie ut nærmare i inneverande år, sjå omtale i punkt 6 nedanfor.

DFØ har søkt om mellombels unntak frå kravet til SAF-T-rapportering for alle rekneskapskundane våre samla og har fått innvilga eitt års utsetjing med å oppfylle kravet. Det inneber at statlege verksemder kan bruke 2020 til å gjere nødvendige tilpassingar for å kunne oppfylle kravet frå 1.1.2021. Statlege verksemder som ikkje er rekneskapskundar hos DFØ, har fått informasjon på heimesidene til DFØ og gjennom nyhendebrev om SAF-T-kravet og om at Skatteetaten ved søknad vil innvilge utsetjing.

⁸ Forskrift nr. 121 til meirverdiavgiftslova 1969. Av forskrifta gjekk det fram at betalingspliktige mottakarar som ikkje var registrerte i meirverdiavgiftsmanntalet, skulle innrapportere avgift på det som blei omtalt som særskild omsetningsoppgåve. Av merknaden til forskrifta § 4 gjekk det fram at også den særskilde omsetningsoppgåva var ei omsetningsoppgåve som førte til at mottakaren blei rekneskapspliktig etter rekneskapslova 1998 § 1-2 andre ledd (no bokføringslova § 2 andre ledd).

5 Andre tiltak og erfaringar

Nedanfor følgjer ein omtale av ein del erfaringar frå arbeid som kan ha noko å seie for vidareutvikling av økonomiregelverket, korleis verksemdene etterlever regelverket, og DFØ sitt kompetansetilbod.

5.1 Endringar i føresegner og rundskriv i 2019

Med grunnlag i utgreiingar og erfaringar frå forvaltinga av økonomiregelverket i dei siste åra utarbeidde DFØ våren 2019 eit samla forslag til endringar i regelverket.

Finansdepartementet fastsette hausten 2019 eit oppdatert regelverk. Endringane gjeld alle kapitla i føresegnene, med unntak av kapittel 8 om forvaltning av garantiordningar, og fleire tilhøyrande rundskriv.

Endringane i regelverket inneber på fleire område ei *standardisering og tydelegare normering*. Meininga er å leggje til rette for samanlikningar mellom verksemdar, god kvalitet på data og innsyn i statleg verksemd. Det gjeld mellom anna klargjering av verksemdsomsgrepet i staten (inklusive regulering av delegert etatsstyring) og tydelegare tidsfristar for publisering av årsrapport og revisjonsmelding. Mellomvære med statskassa og refusjon av utbetalningar knytte til utlegg og utgiftsdeling er òg område som er tydelegare regulerte. Endringane gir dessutan grunnlag for *forenkling og effektivisering*, mellom anna ved endra krav til transaksjonskontrollar ved utbetalningar og auka beløpsgrense for krav til registrering av egedelar.

Det ligg omfattande arbeid bak fleire av regelverksendringane. Frå oppstart med kartleggingar av praksis og fram til eit nytt regelverk for mellomvære, refusjonar ved utlegg/utgiftsdeling og verksemdsomsgrepet kunne fastsetjast, gjekk det meir enn tre år. Det blei gjennomført omfattande prosessar saman med departement og verksemdar, både i form av høyring av nokre av forslaga, framlegging for departement og direkte kontakt frå DFØ og Finansdepartementet si side. Det har òg vore fagdialog mellom Finansdepartementet og DFØ i fleire rundar. Det er ei erfaring at dette er døme på tema der det er behov for tid til modning og for arbeid med konkretisering frå prinsippa og ned til konkrete reglar. Det er òg ei erfaring at forslag som kan påverke løyvingane over statsbudsjettet, vil ta ekstra tid (for tilpassing til tidsplanen for budsjettarbeidet). Innspel frå departement og verksemdar har etter vår vurdering både medverka til å forbetre innrettinga av dei nye reglane og gjort dei tydelegare og enklare å følgje opp. På denne måten har prosessane òg vore viktige for å forbetre ei god oppfølging av regelverksendring i verksemdene og i forvaltinga frå DFØ si side.

Ein utfyllande omtale av endringane er tilgjengeleg på nettsidene til DFØ, [her](#).

5.2 Kompetansenester på fagområda våre

Ein sentral del av den kompetanseformidlinga DFØ driv, er å arrangere kurs, seminar og nettverksmøte for tilsette i staten. Det er i hovudsak opne arrangement som alle kan delta på. Vi gjennomfører òg nokre verksemdstilpassa kurs etter førespurnad. Til dømes har vi ute hos verksemdar halde kurs om økonomiregelverket, mål- og resultatstyring og tilskot.

DFØ har etablert fire faglege nettverk på områda tilskot, internrevisjon, verksemdsstyring og samfunnsøkonomisk analyse. I tillegg er vi medlem i nettverk for evaluering (EVA-forum). Nettverka er møteplassar for utveksling av erfaringar, formidling av gode døme og fagleg påfyll for tilsette som arbeider i departement og statlege verksemdar. I 2019 arrangerte vi fem nettverksmøte i regi av DFØ og to i regi av EVA-forum. Møta hadde stor oppslutnad.

Til saman var det i 2019 påmeldt til saman om lag tusen deltakarar på standardkurs, frukostseminar, nettverksmøte og workshops/miniseminar. I tillegg arrangerte vi rekneskapsdagen, med over hundre deltakarar, og styringskonferansen, med over åtte hundre deltakarar.

Konferansar, kurs og seminar er viktige arenaer for læring og kompetanseutvikling, og brukarane gir uttrykk for at dei ønskjer at vi vidarefører desse møtearenaene. Kurs som er tilpassa eigen sektor eller eiga verksemd, blir særleg verdsette. Vi får òg svært god respons på seminara våre for erfaringsdeling, der vi både testar ut nytt rettleiingsmateriell og inviterer statlege verksemdar til å fortelje om sine erfaringar og læringspunkt.

Nokre erfaringar:

- Vi observerer at det er stor etterspørsel etter kurs. Vi har derfor sett opp både standardkurs og verksemdstilpassa kurs innanfor fleire styringstema. Samtidig ser vi at det er eit ønske om kurs som varer i kortare tid, og at spesielt leiarar synest det er utfordrande å delta på heildagskurs. Vi har derfor supplert tilbodet vårt med andre format på kompetansetiltaka i 2019, og har arrangert fleire kortare seminar og workshops. Her kan deltakarane dele erfaringar og kompetanse på tvers, samtidig som DFØ får betre innsikt i utfordringar og behov hos brukarane.
- Standardkurs gir generell rettleiing. DFØ erfarer at brukarane har eit behov for at dette blir kombinert med verksemdstilpassa kurs og rådgiving, medrekna arenaer for erfaringsdeling. Erfaringane er at krava i regelverket om tilpassing til eigenart og risiko, og til at noko skal vere vesentleg, er viktige og samtidig utfordrande. Brukarane ønskjer gode døme og erfaringsdeling for å kunne operasjonalisere dette på ein god måte.
- Gjennom miniseminar og nettverksmøte har departement og verksemdar fått fagleg påfyll og høve til å diskutere ulike problemstillingar knytte til bruk og nytte av rekneskapsinformasjon i styringa. Det kan vere behov for meir kompetanse knytt til kva

ein rekneskap etter SRS kan nyttast til, mellom anna kva relevant informasjon som kan etterspørjast i departementa når det gjeld oppfølging og vurdering av ressursbruken i underliggjande verksemdar. Rekneskavar etter SRS er så langt blitt lite brukte i etatsstyringa.

- Vi har sett at mange har spørsmål knytte til korleis dei på ein god måte kan kaste lys over måloppnåing og resultat. Vi har derfor gjennom erfaringsdeling og innsiktsarbeid hatt fokus på kunnskapsbasert styring. Det blir arbeidd med rettleiingstekstar som fokuserer på korleis ein kan få til betre oppfølging av måloppnåing gjennom innsamling, vurdering og analyse av relevant kvalitativ og kvantitativ styringsinformasjon.
- Det er etterspørsel etter kurs på tilskotsområdet. Vi har gjennomført både opne kurs i DFØ og kurs ute hos verksemdar. Det blei òg halde eit møte i nettverk for tilskot.
- Det blei både om våren og om hausten arrangert innføringskurs i rekneskap for bruttobudsjetterte verksemdar. Innføringskurs i rekneskap gir betre forståing for dei grunnleggjande prinsippa som gjeld ved rekneskapsføring i statlege verksemdar, og for enkelte praktiske konsekvensar av dette.
- Det blei arrangert innføringskurs i verksemdsrekneskap etter dei statlege rekneskapsstandardane (SRS) om våren og om hausten. Kurset gir ei oversikt over hovudreglane i SRS. Hovuddelen av kurset blir nytta til ein gjennomgang av ein verksemdsrekneskap etter SRS, med resultat- og balanseoppstilling og notar.
- Vi laga i 2017 nettkurs om økonomiregelverket. Vi får gode tilbakemeldingar, men det er relativt få som tek kurset.

I 2018/2019 overførte Finansdepartementet til DFØ ansvaret for masterkurset ved Universitet i Oslo kalla «Etatsstyring mellom politikk og forvaltning». Målet med kurset er mellom anna å styrkje deltakarane si evne til analyse og til å gjennomføre og forbetre etatsstyringa i eigen arbeidskvardag. I 2019/2020 var det 22 deltakarar frå departement og verksemdar på dette kurset.

5.3 Økonomistyring i dei nordiske landa

DFØ har i 2019 sett i gang eit arbeid med å samanlikne regulering og forvaltning av økonomistyring i Noreg med tilsvarande regulering og forvaltning i dei andre nordiske landa. Tiltaket skal i første omgang heve vår eigen kompetanse og betre vår eiga regelverksforvaltning, men resultatet av arbeidet skal òg gjerast tilgjengeleg for andre. Vi ventar at arbeidet vil vere ferdigstilt i første kvartal av 2020.

5.4 Rettleiingsmateriell på området statleg styring

DFØ arbeidde i 2019 med å vidareutvikle rettleiingsmateriell om etats- og verksemdsstyring innretta mot sentrale brukaroppgåver.

DFØ har gjennom fleire år utvikla rettleiingsmateriell og kompetansetilbod knytte til fleire kompetanseområde innanfor verksemdsstyring, som risikostyring, internkontroll og bruk av økonomiske data i styringa. Vi har òg arbeidd med å utvikle rettleiingsmateriell innanfor mål- og resultatstyring, mellom anna om tema som mål og målstruktur, resultatmåling, resultatoppfølging og evaluering. Dette arbeidet held fram i 2020.

Brukarane har gitt tilbakemelding om at dei saknar ei heilskapleg framstilling av god verksemdsstyring og korleis elementa heng saman. Eit viktig tiltak i 2019 var derfor å utvikle ein heilskapleg og generisk modell for verksemdsstyring. Modellen er publisert på dfo.no og gir ei grunnleggjande innføring i kva verksemdsstyring er.

I 2019 blei det utvikla rettleiingsmateriell knytt til fleirårig styring (verksemdsstrategi). Siktemålet har vore å sjå på kva strategi i statlege verksemder er, og kva ein strategi skal tene til. Rettleiingsmateriellet vil bli nytta i ulike kompetansetiltak både internt og eksternt utover våren. Som ein del av prosjektet blei det gjort ein grundig gjennomgang av kva økonomiregelverket seier om strategi og fleirårig planlegging. Førearbeida til regelverket blei òg gjennomgått. Det blei konkludert med at regelverket er nokså ope på dette området. Det er enno ikkje vurdert om det er behov for nye krav i regelverket. I rettleiingsmateriellet er det gitt råd og rettleiing om kva strategi i staten er, og korleis vi kan innrette strategiarbeidet. Rettleiingsmateriellet omtaler òg kva rolle departementet spelar i utvikling og oppfølging av verksemdsstrategi. Resultatet av prosjektet er formidla på ei nyoppretta nettside på dfo.no. Arbeidet blei presentert på Styringskonferansen i januar 2020 og på nettverksmøte i Partnerforum. Det er per no ikkje planlagt noko nytt utviklingsprosjekt om dette temaet, men vidare arbeid med fleirårig styring vil vere ein del av det ordinære arbeidet med vidareutvikling og ajourhald av rettleiingsmateriellet til DFØ når det gjeld styring. Behov for ytterlegare rettleiingsmateriell på dette området vil bli vurdert som del av dei årlege plan- og prioriteringsprosessane.

Når det gjeld rettleiingsmateriell for etatsstyring, har vi i samarbeid med Difi og Nasjonalt tryggingorgan (NSM) utvikla rettleiingsmateriell om temaet informasjonstryggleik i styringsdialogen. Vi har òg starta arbeidet med å utvikle faglege bodskapar om mellom anna instruks og tildelingsbrev. Til grunn for arbeidet ligg mellom anna innspel frå brukarar og DFØ sine eigne kartleggingar av instruksar og tildelingsbrev. Eit utkast til fagleg bodskap blei sendt over til Finansdepartementet i juni, og i oktober og desember blei det halde fagmøte med departementet om temaet. Dialogen og arbeidet med ferdigstilling held fram i 2020.

Alt nytt rettleiingsmateriell som vi utarbeider, er gjort tilgjengeleg på digitale arbeidsflater og presentert på nettsidene våre. Siktemålet med å digitalisere rettleiingsmateriellet er at kompetansetilbodet skal bli meir tilgjengeleg og meir i samsvar med ønske frå brukarane. I tillegg vil ei betre tilgjengeleggjing av kurs- og rettleiingsmateriell kunne frigjere ressursar

hos DFØ. Frigjorde ressursar kan vi mellom anna bruke til møte der kompetanseformidlinga kan vere meir tilpassa dei ulike behova brukarane måtte ha. I 2019 er nye rettleiingstekstar blitt lagde ut på dfo.no, og det blir òg gjort ei vurdering av eksisterande trykte rettleiarar med sikte på å tilpasse dei til digitalisering og digitalisere dei. Dette arbeidet blir vidareført i 2020.

5.5 Andre tiltak på styringsområdet

Samarbeid med andre i styringsdialogen

DFØ har hatt ansvaret for delprosjektet som gjeld informasjonstryggleik i styringsdialogen. Dette er eit samarbeidsprosjekt saman med Difi og Nasjonalt tryggingorgan (NSM). Det er eitt av fem delprosjekt som følgjer opp tilrådinga i Difi-rapport 2018:4 *Informasjonssikkerhet i statsforvaltningen*.

DFØ samarbeidde med Difi om utarbeiding av Difi/DFØ-rapporten 2019:3 *Departementet i førersetet for omstilling?* Vi såg nærmare på kva rolle departementa har når det gjeld å fremje omstilling i statsforvaltinga.

Økonomiske data i styringa

Arbeidet med bruk av økonomiske data i styringa har halde fram i 2019. Det er utarbeidd nytt rettleiingsmateriell, halde kurs, gitt råd og lagt til rette for erfaringsdeling på tvers av verksemder. I tillegg har det vore gjennomført ulike brukarmøte som ledd i arbeidet med ei ny tilråding til Finansdepartementet om å gjere verksemdsrekneskap etter dei statlege rekneskapsstandardane (SRS) obligatorisk for alle statlege verksemder. Vår bodskap er at rekneskapa bør brukast i kombinasjon med annan relevant informasjon, slik at ein får eit godt kunnskapsgrunnlag i styringa. DFØ har prioritert å gi råd på dette området til dei som har ønskt det.

Kunnskapsdokument i offentleg sektor (KUDOS)

Dette er eit tiltak som kan medverke til å betre kunnskapsgrunnlaget for god styring. DFØ, Nasjonalbiblioteket og Trygging- og serviceorganisasjonen til departementa har i 2019 samarbeidd om å greie ut ei felles digital løysing med sikte på å samle og dele allment tilgjengeleg kunnskap i offentleg sektor. Siktemålet med arbeidet er å effektivisere heile prosessen, frå produksjon og arkivering og til deling og bruk av kunnskapsdokument. Målet er auka effektivitet i alle ledd og betre kvalitet på grunnlaget for kunnskapsbasert styring i staten. Arbeidet med å utvikle og implementere løysinga held fram i 2020.

5.6 Tilskotsforvaltning og digitale fellesløysingar

I 2018 utarbeidde DFØ i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet (JD) rettleiingsnotatet *Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utforming og*

forvaltningen av statlige tilskuddsordninger. Som ei oppfølging av rettleiingsnotatet blei kapittel 6 om tilskot og kapittel 7 om stønader i føresegnene oppdaterte hausten 2019. Vi tok òg til med å oppdatere rettleiingsmateriell og nettsider, eit arbeid som blir vidareført i 2020.

Som tidlegare nemnt har DFØ halde kurs hos statlege verksemder, mellom anna i samarbeid med lovavdelinga i JD. Vi har god erfaring med å gjennomføre heildagskurs der heile verksemda møter, det vil seie både saksbehandlarar, mellomleiarar og toppleiinga. På nyåret 2020 fekk vi tilbakemeldingar frå JD om at fleire departement har fastsett tilskotsordningar i forskriftsform. Dette ser vi som eit positivt resultat av rettleiingsarbeidet vårt.

Relevant rettsutvikling innanfor forvaltingsretten

I lys av NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov* observerer DFØ at eventuelle endringar i forvaltingslova vil kunne krevje ein gjennomgang av føresegnene kapittel 6. DFØ må, i dialog med Finansdepartementet, vurdere om det blir behov for ytterlegare endringar i økonomiregelverket som følgje av dette.

Om utgreiing av digitale fellesløysingar

På oppdrag frå Finansdepartementet såg DFØ på om det var mogleg å lage digitale fellesløysingar på tilskotsområdet. Etter ei samla vurdering tilrådde DFØ at det blir gjennomført eit prosjekt for å etablere eit tilskotsregister. I 2019 inngjekk DFØ eit samarbeid med Kulturdepartementet om eit pilotprosjekt retta mot statlege tilskot til frivillig sektor.⁹ Prosjektet fekk tilsegn om medfinansiering under medfinansieringsordninga til Difi/Digdir.¹⁰

Sjølv om pilotløysinga blir laga for statlege tilskot til frivillig sektor i prosjektperioden, er løysinga tenkt utvida til alle statlege tilskot. Ei samla transparent oversikt og informasjon om statlege tilskot vil gjere det mogleg å forbetre den statlege styringa og forvaltninga, samtidig som det vil lette arbeidet for søkjaren med å finne fram til tilskotsordningane.

DFØ vil arbeide vidare med dette prosjektet i 2020. Det vil potensielt vere behov for å utvikle regelverket på tilskotsområdet, til dømes å endre omgrepsbruken og eventuelt gjere materielle endringar som skal medverke til effektiv avlevering av informasjon.

5.7 Tilråding til fornya vurdering av obligatorisk periodisering

I tildelingsbrevet for 2019 fekk DFØ i oppdrag å utarbeide eit notat med erfaringar og råd til ei fornya vurdering i departementet av om utarbeiding av verksemdsrekneskap etter dei statlege rekneskapsstandardane (SRS) skal gjerast obligatorisk. Notatet blei sendt over til

⁹ Digital oversikt over statlege tilskot til frivillige organisasjonar.

¹⁰ Prosjektet fekk ei løyving på 15 millionar kroner over treårsperioden 2019–2021 under føresetnad av at prosjektet stiller med ein like stor eigendel.

Finansdepartementet 28. juni 2019. Rådet frå DFØ var at dei statlege rekneskapsstandardane burde gjerast obligatoriske for alle bruttobudsjetterte verksemder, medrekna departement og forvaltingsbedrifter. Dette var i hovudsak basert på at ein rekneskap etter SRS gir best grunnlag for å vurdere om ressursbruken er effektiv i kvar einskild verksemd. Vidare bygde rådet på at kostnadene ved å føre og utarbeide ein rekneskap etter SRS er vesentleg redusert, og ein opplever at nytta av rekneskapsinformasjon i styringa har auka samanlikna med i 2016. DFØ tilrådde vidare ein innføringsperiode på fem år, slik at verksemdene får tid til nødvendige førebuingar for å få til ei vellykka innføring.

Notatet var på departementshøyring hausten 2019, og Finansdepartementet tek sikte på å komme tilbake til saka i Gul bok 2021.

5.8 Forvaltingsløysinga – eit verktøy for departementa

Forvaltingsløysinga er ei vidareutvikling av statsregnskapet.no og er utvikla av DFØ i samarbeid med representantar frå Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet. Løysinga blei lansert våren 2019 og blei introdusert for alle departementa gjennom hausten. Etatsstyrarar og økonomimedarbeidarar i departementa er dei primære målgruppene for løysinga.

Forvaltingsløysinga er eit verktøy for departementa som dei kan bruke til å kontrollere løyvingar, i tillegg til å analysere statsrekneskapstal og nøkkeltal og samanlikne utgifter over tid og på tvers av verksemder. Formålet med forvaltingsløysinga er å dekkje interne behov i forvaltninga for meir økonomisk styring og meir kontroll av data på månadleg basis.

Løysinga krev brukartilgang. Det er i dag registrert om lag 280 brukarar. Det blei gjennomført 822 innloggingar i 2019, og ein ventar at brukarstatistikken kjem til å auke etter kvart som nytteverdien av forvaltingsløysinga blir meir kjend for brukarane.

5.9 Innrapportert bruk av rekneskapsprinsipp

I samband med årsavslutninga innhentar DFØ årleg informasjon frå departementa om kva for rekneskapsprinsipp underliggjande verksemder nyttar når dei utarbeider verksemdsrekneskapen.

Det går fram av tabell 3 at dei fleste statlege verksemder bruker kontantprinsippet slik det går fram av økonomiregelverket når dei utarbeider verksemdsrekneskapen. Forvaltaren av Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsverksemda (SDØE) har fått innvilga unntak frå økonomiregelverket til å føre verksemdsrekneskapen for SDØE etter andre prinsipp enn det kontantprinsippet og periodiseringsprinsippet som er i samsvar med dei statlege rekneskapsstandardane (SRS). Hovudårsaka til nedgangen i talet på verksemder er omorganiseringa av fylkesmannsembeta.

Tabell 3: Innrapportert rekneskapsprinsipp for rekneskapsåra 2013–2017

Rekneskapsprinsipp ved utarbeiding av verksemdsrekneskapen	Talet på verksemder				
	2019	2018	2017	2016	2015
Kontantprinsippet slik det går fram av økonomiregelverket	123	128	125	140	144
Periodiseringsprinsippet i samsvar med dei statlege rekneskapsstandardane (SRS)	62	62	62	62	65
Anna	1	1	1	2	9
Sum	186	191	188	204	218

5.10 Riksrevisjonens årlege revisjon og kontroll – for budsjettåret 2018

Riksrevisjonen undersøker korleis statlege midlar blir nytta, rapporterer om eventuelle brot på Stortingets vedtak og føresetnader for bruken og tilrår endringar som bør setjast i verk. Rapporten frå Riksrevisjonen, Dokument 1, blir send over til Stortinget kvar haust. Nedanfor har vi teke med eit avgrensa utval av kommentarar og tilrådingar i rapporten frå Riksrevisjonen. Utvalet er funn frå Dokument 1 for budsjettåret 2018 som er av gjennomgåande karakter, eller som vi meiner er relevante for forvaltninga av økonomiregelverket.

Det står i all hovudsak bra til med rekneskapane i staten

I revisjonsåret 2018 har Riksrevisjonen revidert totalt 227 årsrekneskapar lagde fram av departement, underliggjande verksemder og andre som er rekneskapspliktige til staten. Dei fann feil ved tre av dei. Riksrevisjonen skriv at det «i all hovudsak står bra til med regnskapene i staten».

Ønskjer betre etterleving av dei statlege rekneskapsstandardane (SRS)

Riksrevisjonen skriv i rapporten (s. 24) at dei er «positiv til utviklingen av SRS-rammeverket, men har tidligere pekt på at det er viktig at standardene så langt som mulig bygger på anerkjente prinsipper for periodiserte regnskaper. Den finansielle revisjonen for 2018 viser at sammenlignbare transaksjoner blir behandlet og rapportert ulikt. Videre har Riksrevisjonen gjennom flere år observert at Direktoratet for økonomistyring (DFØ) i utstrakt grad gir unntak fra ett eller flere krav i SRS-standardene for virksomheter som søker om dette. Riksrevisjonen påpeker betydningen av at tilpasningene som gjøres, og valgmulighetene som gis, ikke reduserer informasjonsverdien av regnskapene.

Regnskap av høy kvalitet er et viktig virkemiddel for å sikre tilliten til bruken av offentlige midler. SRS skal anvendes i statlige virksomheter og departementer. Disse standardene forvaltes og tolkes av DFØ og Finansdepartementet. Det er Riksrevisjonens vurdering at

forvaltningen av det finansielle rammeverket bør legges til et bredere sammensatt organ, på lik linje med det som skjer i kommunal sektor. Dette kan bidra til økt tillit til regnskapene i offentlig sektor, gjennom at sammenlignbare transaksjoner så langt som mulig presenteres og rapporteres enhetlig og i tråd med felles prinsipper, uavhengig av sektor.»

Vidare står det (s. 29) at «Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at virksomhetene under Kunnskapsdepartementet i varierende grad etterlever de statlige regnskapsstandardene (SRS) når det gjelder å balanseføre og kostnadsføre programvare. Videre finner Riksrevisjonen det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet har gitt føringer til underliggende virksomheter, blant annet om å opprette en åpningsbalanse, som medfører at virksomhetenes regnskap ikke fullt ut følger kravene i de statlige regnskapsstandardene.»

Riksrevisjonen har vurdert etats- og verksemdsstyringssystem i enkelte verksemdar

Nedanfor er nokre døme frå Dokument 1 om utfordringar statlege verksemdar står overfor, slik det går fram av Riksrevisjonens revisjon:

- Riksrevisjonen meiner det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikkje har utarbeidd eit mål- og resultatstyringssystem som gir tilstrekkeleg informasjon for å avgjere om Havforskningsinstituttet utnyttar ressursane sine effektivt (s. 31).
- Riksrevisjonens konkluderer (s. 33) med at «Sametingsrådet ikkje har et styringssystem med rutiner som er hensiktsmessige for å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger».
- Riksrevisjonen skriv (s. 159) at dei «anbefaler at Samferdselsdepartementet sikrer forbedret styringsinformasjon om og oppfølging av Luftfartstilsynets måloppnåelse, effektivitet og resultater».

Om departementa har god nok styringsinformasjon, og om dei rapporterer til Stortinget på eit tverrsektorielt område, med barnefattigdom som døme

Det kjem fram av Dokument 1 at Riksrevisjonen har gjennomført ein revisjon der målet var å vurdere om departementa har tilstrekkeleg styringsinformasjon på området barnefattigdom, og om departementa rapporterer om oppnådde resultat av løyvingvedtaka på dette området for det siste rekneskapsåret i Prop. 1 S. Ifølgje rapporten tilrådde Riksrevisjonen mellom anna at Finansdepartementet i økonomireglementet gjer greie for korleis det skal rapporterast på tverrsektorielle satsingar.

Internkontroll bør gjennomførast på ein effektiv måte

Riksrevisjonen skriv (s. 49) i Dokument 1: «Det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll ved utbetalinger til tiltaksleverandørene. Etaten [Arbeids- og velferdsetaten] har ikkje oversikt over hvor mye som er utbetalt per avtale, og det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene/refusjonskravene fra tiltaksarrangørene.»

Vidare står det (s. 50): «Etaten mangler systemstøtte for automatisering av fakturakontrollen, og det medfører at etaten må gjennomføre omfattende manuelle kontroller. Riksrevisjonen vil påpeke at arbeids- og velferdsetaten heller ikke har systemstøtte for å ta ut rapporter fra etatens saksbehandlingssystem eller økonomisystem som gir en oversikt over hvor mye som er påløpt per avtale. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten dermed ikke har systemer for å sikre nødvendig styringsinformasjon og tilstrekkelig internkontroll på en effektiv måte.»

Tilskotsforvaltning

Riksrevisjonen trekkjer mellom anna fram dette når det gjeld tilskotsforvaltning:

- Det står (s. 30) at «Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Landbruks- og matdepartementet ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å håndtere svakheter ved saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket».
- Riksrevisjonen konkluderer (s. 99) med at «Kommunal- og moderniseringsdepartementet i hovedsak forvalter tilskudd til nasjonale minoriteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og øvrige krav. Departementet følger de fleste krav i bestemmelser om økonomistyring i staten for de fire hovedfasene: etablering, saksbehandling, rapportering til Stortinget og evaluering.»

Generelle kommentarar frå DFØ

Riksrevisjonen kommenterer, som omtalt ovanfor, i kva grad det blir gitt unntak frå eitt eller fleire krav i SRS-standardane for verksemdar som søker DFØ om dette.

DFØ behandla i 2019 to unntakssøknader knytte til krav i SRS og kom til at det ikkje var behov for dei unntaka verksemdene søkte om. For rekneskapsåret 2019 hadde fire verksemdar/ordningar (GIEK, Forsvaret, Forsvarsmateriell og SDØE) unntak frå krav knytte til SRS. Unntaka gjeld SRS 1 Presentasjon av verksemdsrekneskapan og åtte fondsrekneskapar som blir forvalta av GIEK, SRS 17 Anleggsmidlar og forhøgd beløpsgrense for balanseføring på 100 000 kroner for Forsvaret og Forsvarsmateriell, og varig unntak frå kravet om å utarbeide verksemdsrekneskapan for SDØE etter SRS.

6 Viktige oppgåver innanfor regelverksforvaltninga i 2020

I dette kapitlet gir vi ei oversikt over ein del viktige oppgåver og område innanfor forvaltninga av økonomiregelverket som vi legg opp til å arbeide med i 2020. I tråd med innrettinga av økonomiregelverket og ut frå forvaltingsansvaret til DFØ omfattar dette eit breitt spekter av fagtema og oppgåver. Nokre av oppgåvene gjeld oppfølging av 2019-oppgåver som er omtalte tidlegare i rapporten.

Oppgåvene omfattar både førebuing av forslag til korleis regelverket kan vidareutviklast, klargjering av korleis regelverket er å forstå, undersøkingar for å få betre innsikt i utfordringar, praksis og utviklingstrekk på dei ulike fagområda og arbeid med rettleiing og andre kompetansetiltak. Arbeida med å utvikle regelverket vil samla sett utgjere ein mindre del i 2020 enn i dei to siste åra. Årsaka er at det har vore eit omfattande arbeid med å førebu endringar i regelverket som blei fastsette hausten 2019.

Utvikling av regelverket

Desse oppgåvene står på arbeidsplanen:

- *Justere rundskriv som ikkje blei oppdaterte i 2019*
Dette er justeringar som følgjer av endringane i økonomiregelverket (jf. tildelingsbrevet for 2020, punkt 3.2.2).
- *Vurdere konsekvensar av at mest sannsynleg så godt som alle statlege verksemder er bokføringspliktige etter bokføringslova, jf. omtale i punkt 4.2.4.*
Vi må vurdere kva dette inneber, og få ei oppfatning av kva det tyder. Dette er nødvendig for å unngå dobbeltregulering av statlege verksemder.
- *Vurdere krav om å gi opplysningar om lønn og andre ytingar til verksemdsleiaren og eventuelle styremedlemmer*
Dette er eit tema som står att etter endringane i regelverket i 2019. DFØ vil, i kontakt med Finansdepartementet, medverke i vurderinga av korleis eit slikt krav bør utformast, og kva statleg regelverk det bør nedfellast i.
- *Vurdere statlege fond og bruk av organisasjonsnummer i ulike samanhengar (som i rapportering til statsrekneskapen og ved fakturering)*
Denne oppgåva har samanheng med klargjeringa av verksemdsomgrepet og av korleis statlege verksemder skal registrerast i Einingsregisteret. Det er behov for å kartleggje praksis og vurdere korleis fonda bør identifiserast i samanhengar der det i dag blir nytta organisasjonsnummer.

Vi vil òg starte ein ny gjennomgang av kva for tema som bør prioriterast i utviklinga av regelverket i dei kommande åra, og kjem tilbake til Finansdepartementet med dette.

Følgje opp endringane i økonomiregelverket

Ei viktig oppgåve i 2020 blir å ferdigstille nye rettleiingstekstar på nett om mellom anna mellomvære med statskassa, nettoføring av innbetalingar som følgje av refusjonar ved utlegg og utgiftsdeling (som gjeld frå 1.1.2021), verksemdsomgrepet i staten og transaksjonskontrollar. I desse arbeida vil vi freiste å svare på spørsmål og imøtekomme ønske som kom då forslaget til endringar i regelverket blei lagt fram for departementet. Vi må samtidig framleis vere førebudde på å få ein del spørsmål som det krev ressursar å svare på, mellom anna om endringane i regelverket om nettoføring ved utlegg og utgiftsdeling og om verksemdsomgrepet.

Supplere intern kunnskapsbase om etatsstyring og rettleingsmateriell om etats- og verksemdsstyring

Vi planlegg i 2020 å gjennomføre djupneundersøkingar for å få betre innsikt i utfordringar, praksis og utviklingstrekk innanfor etatsstyringa. Arbeidet skal utdjupe og nyansere kunnskap som er skaffa fram mellom anna gjennom kartleggingar som DFØ har gjennomført dei siste åra av eit utval styringsdokument frå 2016.

Kunnskapen frå djupneundersøkingane skal brukast i arbeidet med nye rettleiingstekstar om etatsstyring og verksemdsstyring på dfo.no.

Internrevisjon

Ifølgje rundskriv R-117 punkt 4 skal verksemdar regelmessig og minst kvart fjerde år gjere ei vurdering av om dei bør bruke internrevisjon. No må mange verksemdar gjere ein ny gjennomgang. Vi vil i 2020 gå igjennom eksisterande rettleiing og anna tilrettelegging for arbeidet i verksemdene.

Statleg rekneskapsføring

Det går fram av omtalen i punkt 4.2 at fleire av førespurnadene om samanhengen mellom artskontoane i standard kontoplan og statskonto i statens kontoplan gjeld områda tilskotsforvaltning, innkrevjingsverksemd og andre overføringar frå og til staten. Innanfor hovudregelen om at løyvingvedtaket er styrande for val av kontogruppe, ser vi behov for å sjå nærmare på dagens praksis og gi meir rettleiing om bruken av standard kontoplan på desse områda. Vi tek sikte på å starte opp arbeidet i 2020.

Vi tek vidare sikte på å sjå nærmare på bruken av belastingsfullmakter og konsekvensar for presentasjon av rekneskapsinformasjon. Det gjeld mellom anna belastingsfullmakter på inntektskapittel. Vår erfaring er at det særleg er Skatteetaten ved Statens innkrevjingsentral som har mange belastingsfullmakter på inntektskapittel og postar som tilhøyrer andre verksemdar.

Vi vil òg følgje opp forslaga til forbetring og effektivisering av dagens prosessar som blei fremja i DFØ sin rapport om vidareutvikling av statsrekneskapen.

Ny vurdering av om statlege rekneskapsstandardar (SRS) bør gjerast obligatoriske for statlege verksemdar

Fristen for å leggje fram for Finansdepartementet DFØ sitt råd i den nye vurderinga av om SRS bør gjerast obligatorisk for statlege verksemdar, gjekk ut 15. januar 2020. DFØ vil hjelpe Finansdepartementet med å gå igjennom høyringssvara etter nærmare avtale med departementet. Førebuingar av eventuell obligatorisk SRS vil måtte starte i 2020, avhengig av kva konklusjonen blir etter framlegginga for departementet.

Vedlegg A Oversikt over unntakssøknader behandla i 2019

	Dep.	Verksemd	Tema	Status	Regelverk (føresegn)	Gjeld til/for	Saksnr.
1	KD	Nord universitet	Konsernkontoordning	Innvilga	Punkt 3.7.3.2	31.12.2019	19/35
2	NFD	Patentstyret	Konsernkontoordning	Innvilga	Punkt 3.7.1	31.12.2023	19/78
3	KD	Statens lånekasse for utdanning	Konsernkontoordning	Innvilga	Punkt 3.7.1	31.12.2023	18/538
4	KD	Norges musikkhøgskole	Konsernkontoordning	Innvilga	Punkt 3.7.3.2	31.12.2019	18/557
5	KD	Norges musikkhøgskole	Konsernkontoordning	Innvilga	Punkt 3.7.1	31.12.2024	14/500
6	KD	Samisk høgskole	Konsernkontoordning	Innvilga	Punkt 3.7.1	31.12.2023	14/750
7	OED	Petoro AS / SDØE	Konsernkontoordning	Avslått	-	-	19/217
8	NFD	Norsk Romsenter	Konsernkontoordning	Innvilga	Punkt 3.7.1	31.12.2024	14/731
9	FIN	Skatteetaten	Konsernkontoordning	Innvilga	Punkt 3.7.1 og 3.7.3.2.	31.12.2025	14/167
10	FIN	Finansdepartementet	Konsernkontoordning	Innvilga	Punkt 3.7.3.3 og 3.7.3.4.	31.12.2024	14/530
11	KD	Universitetet i Oslo	Konsernkontoordning	Innvilga	Punkt 3.7.1	31.12.2024	15/191
12		Skattedirektoratet	Konsernkontoordning	Må søkje via dep.	-	-	19/331
13	KD	Universitetet i Stavanger	Konsernkontoordning	Ikkje behov for unntak	-	-	18/512
14	NFD	GIEK	Statlege rekneskapsstandardar	Ikkje behov for unntak	-	-	16/299
15	FD	Forsvaret og Forsvarsmateriell	Statlege rekneskapsstandardar	Ikkje behov for unntak	-	-	18/556
16	NFD	Patentstyret	Standard kontoplan	Innvilga	Punkt 3.3.3 og R-102	Rekneskaps-åra 2018 og 2019	18/535

17	NFD	Patentstyret	Standard kontoplan	Innvilga	Punkt 3.3.3, R-102 og R-115	Rekneskaps-året 2020	18/535
18	JD	Politidirektoratet	Standard kontoplan	Avslått	-	-	19/4
19	KD	Noregs teknisk-naturvitskapelege universitet (NTNU)	Standard kontoplan	Søknad trekt	-	-	19/689
20	NFD	Eksportkreditt Norge AS	Årsrapport	Innvilga	Punkt 2.3.3 og punkt 1.5.1	Varig unntak	19/332