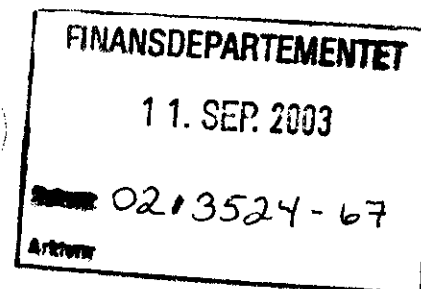


Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



REVIDERT REGELVERK FOR ØKONOMISTYRING I STATEN - HØRINGSUTTALELSE

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 30.5.2003. Utdannings- og forskningsdepartementet ga i telefonsamtale mellom Astri Tverstøl og Laila Gaupset 5.8.2003 tillatelse til at Lånkassen kan sende høringssvaret direkte til Finansdepartementet, med kopi til UFD.

På grunn av sykefravær har Lånkassen fått utsatt høringsfristen til 10.9.2003.

1. Innledende merknader

Det er nå syv år siden Økonomiregelverket for staten og Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten ble fastsatt, og fem år siden alle virksomheter som ikke hadde fått utsettelse var forutsatt å ha slutført tilpasningen til det nye regelverket.

I 1996 utgjorde det nye regelverket en kvalitativt ny tilnærming til statlig økonomiforvaltning. Det var naturlig å inkludere forholdsvis detaljerte bestemmelser på mange felter, sammen med mye veiledende tekst. Dette var særlig tilfelle på området statlig betalingsformidling, hvor statens konsernkontoordning ennå var forholdsvis ny, og når det gjaldt krav til nye elektroniske økonomisystemer som da var i ferd med å bli tilpasset statens krav. Likeledes var det ved fastsettelsen et spesielt fokus på statlige tilskuddsordninger i kjølvannet av Riksrevisjonens uttalelser i Dok nr 3 året før.

Det foreliggende utkastet til revidert regelverk er sterkt forenklet, og samtidig hevet opp et nivå i forhold til detaljreguleringen i nåværende regelverk. Det legges vekt på lokale vurderinger av virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Ansvar for disse vurderingene er lagt til ledelsen for den enkelte virksomhet, som har fått et klarere definert og mer selvstendig ansvar enn tidligere. Tyngdepunktet er forskjøvet fra enkeltstående kontrolltiltak over på et ansvar for systemer og prosesser. Regelverket har definert et internkontrollbegrep for økonomiforvaltning som er analogt med hva vi finner på en rekke andre samfunnsområder.

Fra Lånkassens side opplever vi denne dreiningen som riktig og hensiktsmessig. Virksomhetene gis nå frihet til å vurdere egne løsninger i forhold til sin egenart, innenfor de overordnede rammer

regelverket gir. Det gjenstår å se hvordan det utvidede tolkningsrommet vil bli vurdert i revisjonsmessig sammenheng.

2. Forhold som ikke er regulert av utkast til regelverk

Fra Lånekassens side vil vi rette oppmerksomheten mot to forhold som etter vårt syn ikke er tilfredsstillende regulert i det foreliggende utkastet til regelverk.

2.1. Økonomiforvaltning i automatiserte beslutningssystemer

En stor del av statens økonomiforvaltning (trygd, pensjon, tilskudd) skjer ved hjelp av automatisert behandling i rettslige informasjonssystemer. Regelverket tar tilsynelatende utgangspunkt i at alle økonomiske disposisjoner vurderes av en person. For vesentlige pengestrømmers vedkommende er dette ikke riktig.

Lånekassen utbetalte i 2002 nær 12 mrd kr i lån og stipend til elever og studenter. Halvparten av dette beløpet ble utbetalt uten at saken på noe tidspunkt hadde vært vurdert av en saksbehandler. Søknaden ble tatt imot i en automatisert løsning, behandlet elektronisk og støtte utbetalt maskinelt. Gode rutiner for utvikling og vedlikehold av programmeringsløsninger er derfor avgjørende for en forsvarlig økonomiforvaltning.

I avsnitt 7.3.4 stilles det krav om at alle stønadsbeløp skal være attestert før utbetaling kan skje. Dette er ikke mulig i en helelektronisk behandling. Bestemmelsene om budsjettmyndighet, attestasjon, autorisasjon og utbetaling er eksempler på forhold hvor intensjonen i regelverket må oppfylles, men hvor det for masseforvaltning vil være vanskelig eller umulig å følge de enkelte reglene slik de framgår av utkastet.

Det vil etter vårt syn være hensiktsmessig å omtale krav til kontroll av samsvar mellom regelverk og programkode i økonomi- og saksbehandlingssystemet under et eget punkt i regelverket. Hvordan innfris kravet til spor tilbake til person med budsjettmyndighet i disse systemene? Hvilken kontroll av den automatiserte behandlingen skjer i forhold til de forskrifter som følges? Kravene som stilles i avsnitt 7.3.9.1 til internkontroll hos stønadsforvalter er neppe tilstrekkelige ut fra en vurdering av risiko og vesentlighet i de aktuelle støtteordningene.

2.2. Statlig låneforvaltning og forholdet til kapitalregnskapet

Utkastet til nytt regelverk legger som nevnt vekt på risiko og vesentlighet i vurderingen av hvilke reguleringer og tiltak som er nødvendige for å ha en tilfredsstillende økonomiforvaltning på et fagområde. Statlige garantier er gitt et helt kapittel, mens tilskuddsordninger har fått to. Statlige låneordninger er ikke omtalt. Ut fra en vurdering av beløpenes størrelse¹ og den risiko som er forbundet med lånevirkosomhet, bør dette saksfeltet etter vår mening gis en bredere oppmerksomhet også i regelverkssammenheng.

¹ Lånekassen har i dag en samlet forvaltningskapital på 72,7 mrd kr.

Betingelsene for tildeling og tilbakebetaling av lån i forhold til den enkelte kunde er oftest regulert i særlov; for Lånekassens vedkommende i Lov om utdanningsstøtte til elever og studenter (lov 26.4.1985 nr 21). Loven berører imidlertid ikke forhold som er helt sentrale i forbindelse med statens kapitalforvaltning. Dette gjelder eksempelvis bruk av ulike regnskapsprinsipper i bokføringen (kontantprinsipp vs periodiseringsprinsipp) og krav til jevnlig vurdering av tapsrisiko.

Fra Lånekassens side ville vi se det som hensiktsmessig at også 90-postene ble regulert i et samlet regelverk for statlig økonomiforvaltning.

3. Kommentarer til de enkelte kapitler

Kapittel 2 Virksomhetens interne styring

2.5.2.1 Budsjettdisponeringsmyndighet

Det gis kun anledning til å delegere budsjettdisponeringsmyndighet til ledere. Det bør være den enkelte leder som avgjør hvem fullmakten skal delegeres til. I mange sammenhenger kan det være hensiktsmessig å delegere en begrenset budsjettdisponeringsmyndighet til medarbeidere uten linjelederansvar. Et typisk eksempel kan være prosjektledere for tidsavgrensede prosjekter.

2.5.2.2 Attestasjonskontroll

Kontering bør ikke være en oppgave som ligger til den som attesterer. Det er konteringen som fastsetter hvordan disposisjonen skjer i regnskapet, og konteringsansvaret bør derfor etter vårt syn legges til person med budsjettdisponeringsmyndighet som ansvarlig for disposisjonen. Slik kontering skal være avgjort på bestillingstidspunktet.

Om kontering fortsatt skal inngå i attestasjonskontrollen, må det fremkomme at konteringen skal være i tråd med den budsjettansvarliges ønsker i forhold til bestillingen, og at dette skal dokumenteres.

2.5.2.3 Kontroll og bokføring

Første avsnitt bør omformuleres til; *"Ved bokføring skal det kontrolleres at bilaget er originalt, kontert, attestert og at disposisjonen er foretatt av person med budsjettdisponeringsmyndighet."*

Denne formuleringen tydeliggjør kravet om at det må være et spor fra den endelige disposisjonen i regnskapene til den som gjorde disposisjonen. Det må sikres at budsjettansvaret blir reelt.

Kapittel 3 Felles standarder og systemer

3.2.1 Prinsipper

Det er unødvendig og uheldig (med tanke på vedlikehold ved endringer i bevilgningsreglementet) å gjengi prinsippene fra bevilgningsreglementet her. Det anbefales å oppgi en referanse.

3.2.2 Standarder

Avsnitt 5 omhandler avskrivning av fordringer. Vi finner grunn til å peke på at avskrivning også kan skje med hjemmel i lov eller forskrift, jf Lov om utdanningsstøtte til elever og studenter § 8, tredje ledd. Det er vesentlig for Lånekassen at dette er klart uttrykt.

Forholdet er ellers ivaretatt i pkt 5.5.4 Ettergivelse av krav.

3.3.1 Myndighet og ansvar

Avsnitt 3.3.1 d) synes overflødig i denne sammenhengen. Det er allerede fastslått i pkt 2.5.2.1 at person med budsjettmyndighet plikter å påse at alle disposisjoner er hjemlet og at det er dekning for disposisjonen. Ved regnskapsrapportering er det faktisk regnskapsinformasjon som skal rapporteres, uavhengig av om de forutgående disposisjoner har vært korrekte eller ikke.

3.5.3 Interimskonti

Kravene forbundet med bruk av interimskonti kan etter vår oppfatning med fordel gjøres tydeligere. Det bør fastslås at alle interimskonti skal spesifiseres, slik at alle åpne poster som inngår i saldo på den enkelte konto kan identifiseres og dokumenteres.

Kapittel 4 Virksomhetens økonomisystem, bokføring, avstemming og oppbevaring av regnskapsmateriale

4.3.5 Rapporteringsfunksjonalitet

Det skal utarbeides en oppstilling som viser eventuelle forskjeller mellom virksomhetens eget regnskap og rapportering etter kontantprinsippet.

Oppstillingen som dokumenterer forskjellene kan, for enkelte virksomheter, være meget komplisert og krever pålitelig historikk for både regnskapsprinsippet og kontantprinsippet, samt god sporbarhet mellom prinsippene for å identifisere hvilke poster som utgjør forskjellen. Dette gjelder spesielt om virksomheter velger å føre beholdninger (biler, lagerbeholdninger ol) på balansekonti i internregnskapet. Disse postene må spores mot resultatposten i kontantregnskapet om man skal dokumentere forskjellene mellom internregnskap og rapportert bevilgningsregnskap.

4.4.8.2 Regnskapsmateriale med 10 års pliktig oppbevaringstid

Vi viser til våre innledende kommentarer om særtrekkene ved masseforvaltning ved hjelp av rettslige informasjonssystemer. Det framgår ikke om punktet også regulerer elektronisk dokumentasjon fra saksbehandlingen. I regnskapsmessig forstand utgjør dette underbilag til transaksjonene, uten at det vil være dekket av pkt g).

Kapittel 5 Rutiner for behandling av lønn, anskaffelser og inntekter

5.3.5 Fakturabehandling

Vi viser til vår kommentar til pkt. 3.3.1. Konteringsansvaret bør legges til person med budsjett disponeringsmyndighet. Den som attesterer kan eventuelt kontrollere at det foreligger en kontering, men vedkommende bør ikke selv være ansvarlig for å kontere.

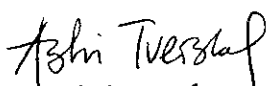
4. Oppsummering


Fra Lånekassens side ser vi det foreliggende utkast til nytt økonomiregelverk som et ledd i en positiv utvikling. Regelverket er nå samlet sett lagt på et riktigere nivå enn tidligere, uten at forenklingene har gått ut over den klare fordelingen av ansvar og plikter.

Det er samtidig foretatt enkelte kvalitative endringer; blant annet er begrepet "anvisning" fjernet, og vekten legges nå på den innledende budsjett disponeringen. Etter vårt syn er dette positivt, og i samsvar med våre erfaringer når det gjelder hensiktsmessig økonomistyring.

Etter vårt syn bør regelverket eksplisitt regulere forholdene knyttet til økonomiforvaltning i store, automatiserte beslutningssystemer. Videre er den omfattende statlige økonomiforvaltningen på 90-poster knapt regulert. Her finnes det en betydelig "gråson" mellom bestemmelser i de respektive særlovene og de særskilte krav som må stilles til denne delen av statlig kapitalforvaltning.

Med hilsen


Astri Tverstøl
økonomidirektør


Erik Cameron
fung. regnskapssjef

Kopi: Utdannings- og
forskningsdepartementet