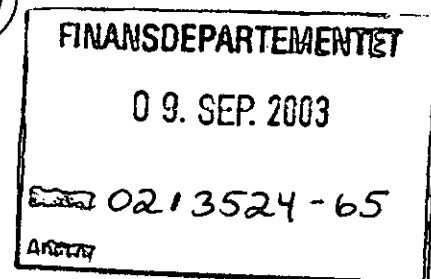




DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
02/3524 C AKF/AIM/SBP

Vår ref
2003/1591 O SAn

Dato **04 SEPT. 2003**

Revidert regelverk for økonomistyring i staten. Høring

Det vises til Finansdepartementets brev av 30.05.2003 med utkast til nytt regelverk for økonomistyring i staten. Miljøverndepartementet har videre mottatt en begrepsliste og en sammenlikning mellom nytt og gjeldende regelverk som e-post.

Miljøverndepartementet har gjennomgått utkastet til nytt regelverk og har noen merknader til utkastet. Utkastet er noe steder preget av tungt språk og bør derfor gjennomgåas med sikte på en enklere fremstilling. Merknadene er av forskjellig karakter, fra korrekturliknende endringer til mer substansielle kommentarer. Vi gjennomgår regelverket punktvis nedenfor der vi har merknader.

Økonomireglementet

§1 Formål

Til b)

I b) brukes begrepet "resultatkrav" for første gang i regelverket. Det brukes også mange andre steder i regelverket, ofte i sammenheng med "mål (og resultatkrav)" som i § 1 b). Begrepet er ikke umiddelbart entydig. Det kan oppfattes som synonymt med "mål" (eventuelt et mer kortsiktig delmål eller et mer presist mål), men i så fall er det neppe grunn til å bruke begge begreper for å uttrykke det samme. Miljøverndepartementet hadde derfor ventet en presisering av begrepet i begrepslista, men det finnes ikke. Vi etterlyser en slik presisering av begrepet, eventuelt at begrepet sløyfes. I sistnevnte tilfelle må dette eventuelt skje gjennomgående i regelverket.

§ 4 Grunnleggende styringsprinsipp

Til a)

Miljøverndepartementet foreslår at bokstav a utformes slik: "fastsette mål (eventuelt også resultatkrav når begrepet er nærmere presisert) som forventes oppnådd innenfor rammen av

disponible ressurser"

Til b)

I bokstav b omtales bl. a. krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. Miljøverndepartementet er usikker på om det siktes til noe mer enn det som er nedfelt i lover og forskrifter m. m. Vi vil f. eks. anta at god forvaltningsskikk vil være å følge forvaltningslovens bestemmelser. I samme lov er det også gitt regler for habilitet. Vi vil også anta at "etisk adferd" dekkes av forvaltningslovens bestemmelser. I motsatt fall bør det vises til dokumenter hvor disse sakene er nærmere presisert. Miljøverndepartementet vil foreslå at bokstav b utformes: "sikre at fastsatte mål (eventuelt også resultatkrav når det blir begrepsmessig avklart) oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og annet regelverk".

§ 5 Utarbeidelse av budsjettforslag

Miljøverndepartementet tolker første ledd i denne paragrafen til å omfatte krav til prosessen med å utarbeide et budsjettforslag som skal legges fram for Stortinget. Det omfatter således ikke krav til utforming av selve budsjettproposisjonen ut over det som står i annet og tredje ledd.

Til a)

Miljøverndepartementet mener at det i budsjettprosessen må være anledning til å fremme forslag om nye politiske mål slik at et budsjettforslag fra underliggende virksomheter og fra departementer til regjeringskonferansene i de ulike fasene av budsjettarbeidet ikke nødvendigvis kun skal være en tilpasning til gjeldende (tidligere vedtatte) politiske mål. Det endelige budsjettforslaget i St.prp. nr. 1 skal selvsagt være i samsvar med de politiske mål regjeringen fastsetter under budsjettprosessen. Miljøverndepartementet mener derfor at punktet bør lyde: "gir grunnlag for å prioritere ressursene mellom departementets ansvarsområder i samsvar med gjeldende eller foreslåtte nye politiske mål."

§ 6 Departementenes plikt til å gjennomføre stortingsvedtak

Vi vil foreslå at det føyes til "ved første anledning" i siste setning i annet ledd.

§ 7 Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomheter

Miljøverndepartementet har merket seg at en vil innføre begrepet "styringsparametere". Tidligere har en brukt "resultatindikator" for å dekke det samme. Begrepet "parameter" peker i retning av tallmessig klare og målbare forhold. Dette kan føre til at kvalitative aspekter ved resultatene blir neglisjert. Det bør vurderes nærmere om dette er et hensiktsmessig begrep der utfordringene er kvalitetsforbedringer. Uansett bør begrepet defineres nærmere. Som angitt i utkastet til Bestemmelser punkt 1.4 b) må styringsparametrene være knyttet til målene som forventes oppnådd, og som angitt i punkt 2.3.1 må de være stabile over tid.

§ 9 Planlegging, gjennomføring og oppfølging av mål og resultatkrav

Vi reiser spørsmål om ikke rapporteringen bør settes i en større sammenheng i Økonomireglementet, noe som er gjennomført i Bestemmelsene hvor rapporteringen knyttes både til internkontrollen og ekstern oppfølging av underliggende virksomheter. Det øverste nivået for rapporteringen, departementenes rapportering i Stortinget, bør også kunne innpasses i dette som det øverste nivå på oppfølging av forvaltningen.

§ 14 Intern kontroll

Det vises til det som er uttalt ovenfor i tilknytning til § 9 om rapportering knyttet til kontroll og oppfølging.

Begrepet "intern kontroll" kan trekkes i retning av at en sikter mot en egen kontrollenhet i virksomhetene. Vi mener kontrollen kan bygges inn i de generelle økonomi- og rapporteringsrutinene uten at en etablerer en egen enhet. Formuleringen bør gjenspeile dette, f. eks. ved å benytte begrepet "interne kontrollordninger" i stedet for "intern kontroll".

Vi vil for øvrig foreslå at bokstav a blir lydende: "fastsatte mål oppnås og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning".

I tilknytning til formuleringen "korrigeres i nødvendig grad", viser vi til § 6, annet avsnitt, der det uttrykkes at det kan bli nødvendig å forelegge en sak for Stortinget dersom forutsetningene for et stortingsvedtak endres. Vi antar at slike saker eventuelt kan bli avdekket av internkontroller. Finansdepartementet bør vurdere om "korrigeres i nødvendig grad" er dekkende for slike tilfeller.

BESTEMMELSENE

1.1. Generelt

Vi antar at "og kontroll" bør føyes til i første setning.

1.3 Styringsdialogen

I andre avsnitt uttrykkes det bl. a. at "departementet skal planlegge sin styring av virksomheten i både et kort- og langsiktig perspektiv." Miljøverndepartementet er i tvil om hva som skal legges i "styring av virksomheter i et langsiktig perspektiv" og eventuelt hvordan dette skal kommuniseres til virksomhetene.

1.4 Tildelingsbrevet

Til b)

Som angitt ovenfor til § 7 i Økonomireglementet mener vi begrepet "resultatindikatorer" bør beholdes, eventuelt sammen med "styringsparametere". Punktet kan alternativt utformes: "angivelse styringsparametere for å kunne vurdere resultater i forhold til fastsatte mål".

1.5.2 Departementets overordnede kontroll

I annet ledd, siste setning, foreslår vi bør lyde: "...drives i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og annet regelverk". Hensiktene er at det bør minnes om at kontrollen ikke bare skal være i forhold til økonomiregelverket, men også i forhold til lovverket mer generelt.

2.1 Generelt

I siste setning i punktet mener vi "brev" bør byttes med "skriv". Interne notater bør være tilstrekkelig.

2.2 Myndighet og ansvar

Det vises til omtalen ovenfor til § 14 i Økonomireglementet om bruken av begrepet "intern kontroll". Vi mener kontrollen kan bygges inn i de generelle økonomi- og rapporteringsrutinene uten at en etablerer en egen enhet. Formuleringen bør gjenspeile dette, f. eks. ved å benytte begrepet "interne kontrollordninger" i stedet for "intern kontroll".

I punktet synes ansvaret for en virksomhets kompetanse og arbeidsdeling knyttet til internkontrollen. Vi mener kompetanse- og organisasjonsspørsmål må ses som en del av en normal lederfunksjon uten at dette har noe med internkontrollen å gjøre.

2.4 Intern kontroll

Dette punktet er utformet i en noe annen "språkdrakt" enn de øvrige bestemmelsene og skiller dermed tydelig ut fra de øvrige bestemmelsene. Finansdepartementet bør vurdere om det er hensiktsmessig.

Miljøverndepartementet mener at de interne kontrollordningene i utgangspunktet, og så langt som mulig, bør bygges inn i de normale styringsprosessene. Dette går også klart fram av siste setning i femte avsnitt i punktet. Vi mener likevel dette bør komme tydeligere fram slik at denne formulering bør stå tidlig i omtalen under punktet.

Vi viser også til det som er uttalt under punkt 2.2 og anmoder om at en bruker begrepet "interne kontrollordninger".

Vi vil foreslå at første avsnitt i punktet blir lydende:

"Alle virksomheter skal etablere interne kontrollordninger. Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at de interne kontrollordningene er tilpasset risiko og vesentlighet, er dokumentert, og at de fungerer tilfredsstillende. De interne kontrollordningene skal være innebygd i virksomhetens interne styringssystem og skal motvirke og avdekke eventuell styringssvikt, feil eller mangler med sikte på at...."

Femte avsnitt i utkastet kan dermed sløyfes.

I enkelte virksomheter er det opprettet egne interne revisjonsenheter eller kontrollenheter. Finansdepartementet bør vurdere om krav til slike egne enheter krever egne omtale i dette eller eget punkt i Bestemmelsene.

2.5.2.1 Budsjettdisponeringsmyndighet

Miljøverndepartementet er prinsipielt enig i det nye innholdet til budsjettdisponeringsmyndighet, og at dette innebærer at begrepet "anvisningsmyndighet" opphører.

Det er likevel visse problemstillinger knyttet til dette fordi den som har budsjettdisponeringsmyndighet ofte ikke vil være særlig engasjert i den direkte saksbehandlingen knyttet til utbetaling av midler.

Følgende eksempel kan belyse noe av problemstilling: Lønnsfastsettelsen skjer ofte sentralt i en virksomhet, og det vil oftest være den sentrale personalenheten som forestår arbeidet med dette. Budsjettdisponeringsmyndigheten over lønnsmidlene kan imidlertid være delegert til avdelingsledere og lignende. Etter utkastet til bestemmelser skal da vedkommende med budsjettdisponeringsmyndighet godkjenne lønnsfastsettelsen. Ofte vil lønnsberegning og – utbetaling være satt ut til andre (Forvaltningstjenestene og skattefogdene, "lønnsførere"). Kontakten med lønnsførerne går normalt gjennom den sentrale personalenheten. I en slik organisasjon vil da lønnen bli fastsatt i den sentrale personalenheten som må sørge for at vedkommende leder med budsjettdisponeringsmyndighet over de berørte lønnsmidlene,

påtegner dokumentet som sendes lønnsfører for beregning av lønn og utbetaling. Alternativet til dette synes så være at leder for den sentrale personalenheten gis budsjettddisponeringsmyndighet over alle lønnsmidler; noe som innebærer at andre ledere med budsjettddisponeringsmyndighet ikke kan disponere sin enhets samlede midler.

Miljøverndepartementet tolker siste avsnitt i utkastet under dette punktet slik at det er tilstrekkelig at en med budsjettddisponeringsmyndighet samtykker f. eks. i et innkjøp ved påtegning på selve avtalen om innkjøpet. Når leveransen skal gjøres opp, er det ikke nødvendig med ytterligere påtegning fra vedkommende med budsjettddisponeringsmyndighet.

2.5.2.2 Attestasjonskontroll

Miljøverndepartementet tolker bokstav b i punktet slik at det også dekker kontroll av opplysninger på reiseregninger og godtgjørelse for arbeid i styrer, råd og utvalg, samt eventuelle kortsiktige engasjement som betales på timebasis.

Finansdepartementet bør vurdere formuleringer som "deler av kontrollen kan utføres av systemet" i dette og andre punkter.

2.6 Evaluering

I siste setning i første avsnitt under punktet uttrykkes at "resultater kan uttrykkes gjennom innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn." Miljøverndepartementet er enig i dette, men i en evaluering antar vi det være resultater i forhold til de fastsatte målene som må være vesentlige, som det også er uttrykt i første setning i omtalen under punktet. Den siterte setning blir dermed en beskrivelse av (veiledning i) hvordan mål kan formuleres.

3.2.2 Standarder

I tredje avsnitt uttrykkes at tilbakebetalinger som vedrører tidligere års bevilgninger eller som ikke er bevilget, skal bokføres på kapittel 5309 med mindre annet er bestemt.

Miljøverndepartementet mener at når det er overføringsadgang for bevilgninger, bør det være adgang til å inntektsføre tilbakebetaling o. l. på den utgiftspost som opprinnelig ble benyttet til utgiften. Dette vil gjelde for driftsposter der det er adgang til å overføre inntil 5 % av bevilgningen og poster med stikkordet "kan overføres". Forutsetningen er at på driftposter har ikke overføringsadgangen vært fullt ut benyttet det året utbetalingen fant sted, og på poster ned stikkordet "kan overføres" har utbetalingen skjedd på et tidspunkt som ikke innebærer at midlene skulle vært inndratt, dersom utbetaling ikke hadde funnet sted.

3.5.1 Registrering av eiendeler

I utkastet foreslås at driftsmidler som enkeltvis har en anskaffelsesverdi over kr 30 000, skal registreres. I gjeldende funksjonelle krav fra 1996 er grensen satt til kr 20 000.

Miljøverndepartementet antar at denne grensen vil kunne bli endret om en tid.

Finansdepartementet bør vurdere om beløpsgrensen ikke skal angis i Bestemmelsene, men at Finansdepartementet i stedes gis en hjemmel for å fastsette den.

3.5.5 Forvaltning av midler til private og internasjonale organisasjoner

Miljøverndepartementet tolker utkastet til bestemmelse på dette punktet slik at en skal benytte interimskonti når en har en koordinatorfunksjon i forhold til private og internasjonale organisasjoner. Vi antar at "private" innebærer "private personer, organisasjoner og bedrifter". Det er ikke uvanlig at statlige virksomheter også koordinerer tiltak der kommuner og

fylkeskommuner bidrar med midler. Vi mener disse midlene må kunne behandles på samme måte som midler fra private og internasjonale organisasjoner.

4.4.8.4 Øvrig dokumentasjon og regnskapsmateriale

Vi antar det er en feiltrykk for punkt 4.4.8.2 i siste setning i punktet (det står 4.4.8.1).

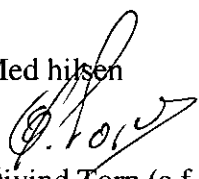
4.5 Organisering av økonomioppgaver


Miljøverndepartementet er "fullservicekunde" overfor Forvaltningstjenestene på lønnsområdet. Vi er i tvil om dette er mulig med formuleringen i bokstav a. Fullservicemodellen innebærer bl. a. at Forvaltningstjenestene utfører kontroll med lønnsberegningen og godkjenner lønn når kontrollen er gjennomført og eventuelle feil er korrigert. Miljøverndepartementet mener at denne arbeidsdelingen gir en betydelig effektiviseringsgevinst. Det nye regelverket bør derfor i størst mulig grad legge til rette for løsninger som fremmer en formålstjenlig og effektiv arbeidsdeling mellom sentral tjenesteytere (Forvaltningstjenestene og skattefogdene) og virksomhetene.

5.2.3 Budsjettdisponering

Miljøverndepartementet mener at det som står i siste avsnitt under Oppgavepliktige ytelser først og fremst er en oppgave som ligger til attestasjonen. Det vises i den sammenheng til det er nevnt under punkt 2.5.2.2 ovenfor.

Med hilsen


Øivind Torp (e.f.)
fung. ekspedisjonssjef


Arne Ness
avdelingsdirektør