



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT



FINANSDEPARTEMENTET

12. SEP. 2003

02.3524-70
Arkiv

Det Kgl Finansdepartement
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref
02/3524 C AKF/AIM/SBP

Vår ref
2002/03643-4 AVII 121

Dato
08.09.2003

**REVIDERT REGELVERK FOR ØKONOMISTYRING I STATEN -
HØRINGSUTKAST**

Det vises til brev fra Finansdepartementet av 30. mai 2003 angående ovennevnte.

Innledning

Revisjonen omfatter hele regelverket, dvs både gjeldende økonomireglement og funksjonelle krav. Bakgrunnen for revisjonen er følgende:

- Erfaringer med regelverket i de om lag 6 årene som har gått siden de trådte i kraft
- Synspunkter fra brukerne av regelverket, slik de kom til uttrykk gjennom Erfaringsprosjektet
- Teknologisk utvikling i perioden etter at regelverket ble fastsatt, blant annet knyttet til bruk av elektroniske løsninger
- Overordnede krav om effektiv ressursbruk i statsforvaltningen

Finansdepartementet har tre hovedmålsettinger med revisjonen:

- Videreutvikling, bl.a. for å oppdatere regelverket ift teknologisk utvikling og erfaringer siden regelverket trådte i kraft
- Forenkling, gjennom endringer i struktur og oppbygging, samt reduksjon i regelomfang
- Desentralisering og virksomhetstilpasning, gjennom at styring og kontroll i større grad kan tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

Det øverste nivået i regelverket blir nå betegnet "Reglement for økonomistyring i staten" (Kgl. res), heretter betegnet "Reglementet". Iht § 3 i foranstående fastsetter Finansdepartementet "Bestemmelser om statlig økonomistyring", heretter betegnet "Bestemmelsene". Dette er de to hoveddelene i regelverket.

Utenriksdepartementet har følgende kommentarer til de enkelte punkter:

Overgangsordninger

Den generelle overgangsordningen på 1 år for å utarbeide instruks iht til Reglementet kan synes å være litt kort for en virksomhet av Utenriksdepartementets størrelse.

Organisering og brukervedvirkning

Arbeidet med revisjonen av økonomiregelverket har involvert mange brukere på ulike nivåer og dette er positivt.

Veiledninger

UD vil poengtere viktigheten av at regelverket blir supplert med veiledninger. Disse må foreligge før instruksverket utarbeides slik at de kan bidra til en bedre utforming av instruks og rutinebeskrivelser i virksomheten.

Bestemmelsene

UD er i all hovedsak positiv til det nye økonomireglementet. Vedrørende håndtering av Bevilgningsreglementets § 17 tas dette opp i lys av dialogen departementet har hatt med Riksrevisjonen. Det har dessverre ikke vært mulig å ta dette opp på et tidligere tidspunkt.

Noen av bestemmelsene fremstår som vanskelig å etterleve i sin absolutte form. Nedenfor følger eksempler hvor UD ønsker en endring i formuleringene.

KAP 3

UD har i tillegg til virksomhet i Oslo ansvar for regnskapene ved norske utenriksstasjoner og Norads administrasjon av utviklingshjelpen. UD har per i dag unntak fra gjeldende regelverk ved sine ambassader, slik at disse i nødvendig utstrekning kan ha konti i utenlandske banker og kontantbeholdning til dekning av driftsutgifter til beredskapsformål. Dette er av driftsmessige hensyn og lokale forhold i aktuelle land.

Utbetalingene blir i dag håndtert manuelt fra hver enkelt ambassade og det ønskes større fleksibilitet i det nye regelverket ved at det gis adgang til unntak fra kravene i kap. 3.4.3 bl.a om at utbetalinger normalt skal skje ved elektronisk overføring mellom bankkonti og at betalingsoppdrag skal produseres i virksomhetens økonomisystem, der dette er hensiktsmessig ut fra driftsform og andre forhold i de land det opereres i.

UD finner det mest formålstjenlig å operere innenfor økonomiregelverkets bestemmelser. En vil derfor oppfordre Finansdepartementet til å åpne opp for unntaksbestemmelser.

KAP 4

Forslag til nytt regelverk i pkt 4.4.4 sier at dersom dokumentasjonen består av flere dokumenter, skal det være referanse fra primærdokument til øvrige dokumenter. Innebærer dette at bilagsnummer må påføres alle vedlegg?

4.5.2

Arbeidsdelingsmodeller II og III. Her åpnes det for at private tjenesteytere kan levere lønns- og økonomitjenester og drifting av IKT-infrastruktur. Det nevnes ikke om dette også omfatter utenlandske tjenesteytere.

KAP 6

Generelt

UD er positiv til utkastet til de nye bestemmelser for tilskuddsordninger. Ut fra virksomhetens egenart, primært tilskuddsforvalter til utenlandske aktører, ønsker en likevel å be Finansdepartementet åpne for flere unntaksbestemmelser under kapittel 6.4 Avvik fra normalprosedyren.

6.3.3

"Tilskuddsbrevet med eventuelle vedlegg skal beskrive: - kontrolltiltak som kan bli iverksatt, med henvisning til bevilgningsreglementet § 17"

UD foreslår at det under punkt 6.4.2 Andre avvik fra normalprosedyren legges til et nytt punkt som gir unntak fra Bevilgningsreglementets § 17 for avtaler med multilaterale organisasjoner, ved samfinansiering der Norge gir fullmakter til andre givere og ved avtaler med flergiverfond. En forutsetning vil være at kontrollbehovet anses tilfredsstillende ivaretatt.

For øvrig vises til vedlagte utkast til omtale i St.prp.nr. 1 (2003-04) vedrørende oppfølging av bistandsmidler som kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner og andre samarbeidstiltak, hvor departementets syn utdypes. Utkastet kan danne utgangspunkt for veiledningen til kap. 6 Tilskuddsordninger på dette punkt.

6.3.5 a

"Tilskudd til driften av en virksomhet skal utbetales i terminer (pr. måned, kvartal eller halvår), avpasset etter størrelsen av beløpet, de formålene som skal tilgodeses og administrative kostnader knyttet til utbetaling"

Bestemmelsen ovenfor indikerer at halvårige utbetalinger er nedre grense for hyppighet av utbetalinger til tilskuddsmottaker. UD har tidligere ytret ønske om mulighet for årlige utbetalinger. Eksempelvis er det et sterkt ønske fra multilaterale organisasjoner som FN at utbetalinger skjer årlig. Det vil også komplisere multi-donor samarbeid dersom UD skal ha avvikende utbetalingsrutiner fra de andre givene. Det er for øvrig lite hensiktsmessig å foreta halvårige utbetalinger, enn si kvartalsvise utbetalinger, ved relativt små tilskudd. UD ønsker derfor at bestemmelsene åpner opp for årlige utbetalinger, og at man tilføyer at utbetalingstakten skal være tilpasset tilskuddets form og størrelse. Alternativt vil en foreslå en tilleggsbestemmelse under kap 6.4.2 "Avvik fra normalprosedyren", som unntar termingrensen på halvårige utbetalinger hva angår utbetalinger av tilskudd til multilaterale organisasjoner og ved multi-donor samarbeid.

6.3.5 b

"Tilskudd til lønn skal utbetales så nær tidspunktet for lønnsutbetaling som mulig"

UD ønsker en spesifisering av at ovennevnte punkt ikke berører utbetalinger av tilskudd der lønn er ett av flere elementer.

6.4.2 c

"For tilskudd som staten gir som medlem av en internasjonal organisasjon eller etter avtale med andre land om samarbeidstiltak, faller krav til kunngjøring, søknad og utforming av tilskuddsbrev bort"

UD foreslår en utvidelse av antall organisasjoner og samarbeidsformer hvor det gjøres unntak slik at unntaksbestemmelsen blir i tråd med hva som er praktisk mulig. Likeledes ønskes en oppmykning av siste setning, ettersom unntaket for enkelte typer samarbeidspartnere kun vil gjelde for kunngjøring.

Det er positivt at man eksplisitt har nevnt at for tilskudd som staten gir som medlem av en internasjonal organisasjon etter avtale med andre land om samarbeidstiltak, faller krav til kunngjøring, søknad og utforming av tilskuddsbrev bort.

UDs tilskuddsforvaltning dreier seg i all hovedsak om tilskudd til utenlandske tilskuddsmottakere uten egentlig konkurranse om midlene. Dette gjelder ikke bare tilskudd som staten gir som medlem av en internasjonal organisasjon eller i henhold til avtale med andre land om samarbeidstiltak, jfr. punkt 6.4.2 c ovenfor. UD forvalter også tilskudd til internasjonale organisasjoner eller fond hvor Norge ikke er medlem. Eksempelvis kan nevnes Internasjonale Røde Kors, Leger uten grenser og GAVI-fondet.

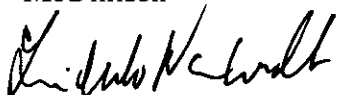
UD vil foreslå at unntaksbestemmelsen i punkt 6.4.2 c utvides til også å gjelde tilskudd til internasjonale organisasjoner hvor Norge ikke er medlem. Følgende formulering foreslås erstattet med opprinnelig formulering i 6.4.2 c:

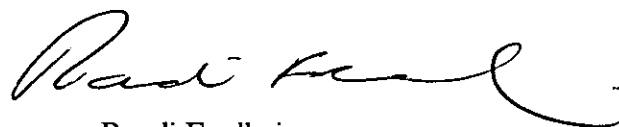
"For tilskudd som staten gir som medlem av en multilateral organisasjon, etter avtale med andre land om samarbeidstiltak, ved partnerskap mellom offentlige og private aktører eller til internasjonale frivillige organisasjoner, kan krav til kunngjøring, søknad og utforming av tilskuddsbrev falle bort.

Generelle kommentarer/avklaringer

Det er ønskelig at Finansdepartementet klargjør hvilken status veiledningen til kap 6, Tilskuddsordninger, vil ha i forhold til reglementet og bestemmelsene.

Med hilsen


Leidulv Namtvedt
ekspedisjonssjef



Randi Fredheim
avdelingsdirektør

Oppfølging av bistandsmidler som kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner og andre samarbeidstiltak

Kontroll og revisjon

Generelle utviklingstrekk

Økt fokus på godt styresett og korrupsjonsbekjempelse som forutsetninger for utvikling og effektiv bistand understreker betydningen av god kontroll med bistandsmidlene. Samtidig går utviklingen også innen den bilaterale bistanden i retning av at flere givere går sammen om bredere innsatser. Eksempler på dette er overgangen fra prosjekt- til programstøtte, budsjettstøtte, støtte gjennom andre givere, bidrag til frittstående fond som Det globale fondet for bekjempelse av aids, malaria og tuberkulose (GFATM) og Den internasjonale vaksinealliansen (GAVI).

En slik utvikling er riktig og nødvendig. I kontrollsammenheng gjør den det imidlertid vanskelig å skille de enkelte bidragsytternes midler fra hverandre. Det er ikke praktisk eller regningssvarende at flere enkeltgivere gjennomfører samme kontrolltiltak. De internasjonale harmoniseringsbestrebelsene med sikte på å redusere kostnadene og øke effektiviteten i bistanden fordrer således et utstrakt samarbeid på kontrollsiden ikke minst når det gjelder å samordne rapporteringsstandarder og rapporteringskrav. Hovedoppgaven for den enkelte giver blir derfor ikke å kontrollere selv, men å bidra til å sikre effektive kontrollmekanismer. I tråd med dette bestreber Regjeringen seg på å sikre tilfredstillende kontroll med norske bistandsmidler også i tilfeller hvor direkte norsk kontrolladgang ikke er mulig eller hensiktsmessig.

Avgjørende viktig på sikt vil være oppbygging og styrking av en effektiv og åpen finansforvaltning innbefattet revisjons- og kontrollordninger i det enkelte samarbeidsland. Dette fordrer et utstrakt samarbeid på landnivå mellom giverlandene og institusjoner som IMF og Verdensbanken. I denne sammenheng er også de nasjonale riksrevisjonene svært viktige sentra for kompetanseoverføring, ikke minst gjennom sin internasjonale samarbeidsorganisasjon INTOSAI.

Bistand gjennom multilaterale organisasjoner og bruk av nye samarbeidsformer innebærer at kontrolladgangen som tillates for enkeltgivere reguleres av de omforente revisjons og kontrollreglene som gjelder for organisasjonen eller samarbeidstiltaket. Det vil således ikke kunne stilles krav i avtalene om en generell kontrolladgang fra norsk side slik Bevilgningsreglementets § 17 foreskriver. Dette vil gjelde for forskjellige former for samarbeid uavhengig av programkategori og budsjettpost, jf orienteringen nedenfor om de ulike kanalene og hvordan kontrollen med midlene foregår.

De multilaterale organisasjonene

Som omtalt i tidligere års budsjettproposisjoner, har alle multilaterale organisasjoner regler for revisjon og kontroll som følger av et særskilt internasjonalt regelverk, som bygger på organisasjonenes grunnleggende vedtekter (FN-pakten eller tilsvarende). Dette regelverket skal sikre at organisasjonens aktiviteter blir gjenstand for betryggende revisjon og kontroll. Samtidig skal de ivareta organisasjonens behov for reell uavhengighet og autonomi i forhold til de enkelte stater. Det er vesentlig for organisasjonens effektivitet at dens aktiviteter på denne måten vernes mot politisk motivert innblanding eller uakseptabel påvirkning fra enkelte staters side. Det er videre vesentlig for organisasjonens legitimitet at det ikke kan stilles spørsmål ved organisasjonens uavhengighet i utføringen av sine funksjoner. Dette regelverket har

medlemsstatene akseptert gjennom deres tilslutning til organisasjonene, og gjenspeiler en viktig premis i de internasjonale organisasjoners rettsorden. I henhold til disse reglene har organisasjonenes egne eksterne og interne revisjonsansvaret for revisjon og kontroll. Medlemslandenes kontroll med midlene ivaretas dessuten gjennom deltakelse i organisasjonenes styrende organer.

FNs fond og programmer har sin egen internrevisjon, mens FNs Revisorråd foretar eksternrevisjonen. Revisorrådet velges av FNs Generalforsamling for en seksårsperiode og består til enhver tid av riksrevisjonene fra tre land. FNs særorganisasjoner har egen internrevisjon. De eksterne revisorer for disse organisasjonene velges på styremøtene og vil være riksrevisjonen fra ett land.

For Verdensbankgruppen og de regionale utviklingsbankene er det også internrevisjon og eksternrevisjon. Eksternrevisjonen for disse finansinstitusjonene settes ut på anbud for perioder på 3 - 5 år. De store internasjonale revisjonsfirmaene konkurrerer om oppdragene. Avtalene med de eksterne revisjonsfirmaene godkjennes av utviklingsbankenes styrer.

Regjeringen ivaretar sitt kontrollansvar gjennom deltakelse i organisasjonenes styrende organer, samrådsmøter og andre tiltak. Norge har vært blant initiativtakerne til et samarbeid mellom flere land for å gjennomgå hvordan de multilaterale organisasjonene arbeider på landnivå i utvalgte land og sektorer. Regjeringen vil fortsatt prioritere arbeidet for å sikre at organisasjonene har tilstrekkelig gode kontrollsystemer.

Størstedelen av norske bistandsmidler gjennom multilaterale organisasjoner er såkalte generelle bidrag. I tillegg gis det midler med varierende grad av øremerking. Slike tilleggsmidler reguleres normalt av rammeavtaler, separate avtaler eller tildelingsbrev som også inneholder bestemmelser om rapportering og kontroll.

Fra Regjeringens side legger en vekt på å få inn i nye aktuelle avtaler formuleringer om innsyn som bl.a. sikrer den adgang Riksrevisjonen hittil har hatt til organisasjonene, uten at Riksrevisjonen formelt blir part i avtalen. En slik formulering inntas i nye rammeavtaler om bruken av tilleggsmidler som er eller snart vil bli inngått med WHO, UNDP, ILO, FAO, UNICEF og UNESCO, jf. omtalen av nye programavtaler med FN-organisasjonene. Norge har kommet overens med Verdensbanken om tilsvarende formulering for de bilaterale avtaler hvor det er aktuelt.

Generelt vil mulighetene for oppfølging og kontroll for enkeltgivere avhenge av graden av øremerking. For tilleggsmidler med såkalt myk øremerking og som inngår i eller supplerer organisasjonenes kjerneaktiviteter, for eksempel til UNICEFs arbeid for jenters utdanning eller til UNDPs flergiverfond for godt styresett, baserer en seg i all hovedsak på organisasjonenes generelle rapportering og kontroll. I motsatt ende av skalaen kommer midler kanalisert gjennom en multilateral organisasjon til enkeltstående, norskfinansierte prosjekter i enkeltland. Her vil det åpenbart være mulig å kreve separat rapportering og kontroll samtidig som organisasjonens eksklusive revisjonsrett respekteres fullt ut.

Det blir stadig vanligere at en eller flere internasjonale organisasjoner går sammen med bilaterale givere om å opprette forvaltningsfondsavtaler ("Trust Fund") for utviklingsformål i enkeltland eller regioner. Det normale vil da være at forvaltningsreglene i den organisasjonen som har hovedansvaret legges til grunn

Muligheten for å påvirke kontrollbestemmelsene i de aktuelle avtalene vil blant annet avhenge av en relative størrelse som giver og hvor tidlig en kommer med i avtaleforhandlingene. Det vil uansett ikke være mulig for enkeltland å kreve særrettigheter for seg. Den langsiktige løsningen ligger i internasjonalt omforente standardformater og

standardformuleringer. Det arbeides aktivt med dette for øyet både i Verdensbanken og andre organisasjoner, noe Norge har vært en pådriver for. Inntil det foreligger omforente internasjonale standarder, vil en fra norsk side fortsatt måtte basere beslutninger om å delta på en totalvurdering hvor også kontrollaspektet inngår.

Delegert samarbeid

En stadig vanligere form for samfinansiering mellom bilaterale givere er såkalt *delegert samarbeid*. Delegert samarbeid innebærer at en bilateral giver forvalter deler av eller hele samarbeidet i et land på vegne av en eller flere andre givere. Hovedformålet med denne formen for samarbeid er å gjøre bistanden mer effektiv og mindre ressurskrevende for mottakerlandets forvaltning. Totalt sett forventes det på sikt også å oppnå en effektiviseringsgevinst blant givene. En forutsetning for delegert samarbeid er at de aktuelle givene i det vesentlige har sammenfallende utviklingspolitikk og arbeider etter samme utviklingspolitiske prinsipper. Det er videre en forutsetning at vedkommende lands riksrevisjon arbeider etter internasjonalt anerkjente revisjonsstandarder.

Samarbeidsformen innebærer delegering av fullmakter og myndighet til å fatte beslutninger på vegne av en annen giver. Forut for beslutning om slikt samarbeid foretas derfor en vurdering av hvorvidt en annen givers forvaltnings- og kvalitetssikringsrutiner er tilfredsstillende, herunder deres systemer for oppfølging, rapportering, revisjon og evaluering, slik Sverige gjorde av norske forvaltningsrutiner i tilknytning til inngåelse av en norsk-svensk avtale om delegert samarbeid i Malawi.

Den giver som administrerer bistanden, forutsettes å inngå en avtale med mottakerlandet som bl.a. definerer krav til rapportering og revisjon, samt dette giverlandets innsynsrett og kontrolladgang. Samarbeidet mellom de bilaterale givene reguleres gjennom en avtale som angir partenes krav på informasjon og plikt til rapportering. Dette innebærer at den giver som delegerer myndighet, sikres tilgang til informasjon som er tilstrekkelig til å fatte beslutning om videreføring eller avslutning av samarbeidet.

Andre former for samfinansiering kan innebære at én giver påtar seg nærmere definerte oppgaver på vegne av givergruppen, noe som innebærer at de øvrige givene delegerer myndighet i tilknytning til disse oppgaver, f.eks. delegering av kontrollmyndighet.

Frittstående fond

Det er også blitt vanligere med frittstående fond, som Det globale fond for aids, tuberkulose og malaria (GFATM), Den internasjonale vaksinealliansen (GAVI) og gjenoppbyggingsfondet for Afghanistan (ARTF), som styres i fellesskap av Verdensbanken, Asiabanken, UNDP og Den islamske utviklingsbanken. Slike fond styres etter et fremforhandlet avtaleverk. Av effektivitets- og kapasitetshensyn vil det sjelden være aktuelt for alle potensielle givere å delta i slike forhandlinger. Ansvar for revisjon og kontroll vil være nedfelt i avtalen mellom aktørene og innebærer at enkeltgivere ikke vil ha muligheter for særavtaler om egne kontrolltiltak. Beslutninger om å bidra til slike fond vil måtte baseres på en skjønnsmessing vurdering fra sak til sak, hvor også kontrollaspektet inngår.