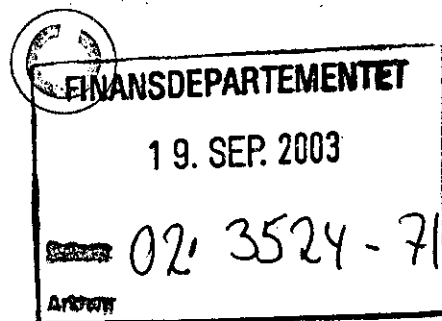




DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT



Finans- og tolldepartementet

Tidl ref

Vår ref ⁶
2003/01966- /FD ✓/MUL

Dato

1 6 SEPT 2003

HØRING – REVIDERT REGELVERK FOR ØKONOMISTYRING I STATEN

Vi viser til mottatte høringsutkast til revidert regelverk for økonomistyring i staten. Nedenfor følger Forsvarsdepartementets merknader til utkastet.

Generelle merknader

En av hovedmålsetningene for revisjonen er en forenkling gjennom endringer i struktur og oppbygging, samt realomfang. Forsvarsdepartementet vil innledningsvis påpeke at dette er vesentlige og viktige endringer som styrker lesbarheten, øker tilgjengeligheten og gjør brukerterskelen lavere. Videre er det positivt at forslaget til regelverk synes å muliggjøre at den interne økonomistyringen bedre kan tilpasses virksomheten, og at virksomheten kan organisere økonomistyringen i tråd med egne behov. Det er likevel et potensiale for ytterligere forenklinger av det foreliggende forslaget. For eksempel bør hensiktsmessigheten av å ha med gjentakelser av bestemmelser i bevilgningsreglementet og Finansdepartementets årlige hovedbudsjettsskriv vurderes.

Høringsforslaget legger opp til risikostyring og fokus om det vesentligste i departementets styring av virksomheter, tilpasset virksomheten og risikoeksponeringen. Dette medfører en, etter Forsvarsdepartementets syn, nødvendig tilpasning av styring og kontroll til den enkelte virksomhet, og harmonerer godt med den styringsmodellen Forsvarsdepartementet har valgt for oppfølging og kontroll med underliggende virksomheter og for de interne prosessene i departementet. En slik modell innebærer at styringssignalerne for områder som er godt nok ivaretatt og ikke innebærer risiko kan betydelig forenkles, mens det legges til rette for en tettere oppfølging på vesentlige og spesielt risikofylte områder.

Postadresse
Postboks 8126 Dep
0032 Oslo

Kontoradresse
Myntgata 1
Org nr 972 417 823

Plan- og økonomiavdeling
Telefon
Telefaks

Saksbehandler
Mari Ulstein
Telefon 23096548

Regelverket understreker at "resultater" kan uttrykkes som innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter, tjenester og effekter i forhold til brukere og samfunn, noe som innebærer en utvidelse av dagens resultatbegrep tilpasset virksomhetens egenart og risikoeksponering. Etter Forsvarsdepartementets syn er det av vesentlig betydning at fokus dermed legges på proaktiv styring knyttet til mål og resultater innenfor rammen av vedtatte bevilgning eller tildeling, og ikke bare regnskapsoppfølging i etterkant, jf. § 3.1 i gjeldende økonomireglement (§ 4 i forslaget). En viktig konsekvens av dette er at styringssignaler og krav til rapporteringer vektlegges.

Forsvarsdepartementet innførte "proaktiv risikostyring" som et nytt element i etatsstyringen av Forsvarets militære organisasjon høsten 2002, og har høstet positive erfaringer av denne vridningen av fokus.

Merknader til de enkelte deler i forslaget til regelverk

Ad. Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomhet

I § 7 er det i utkastet foreslått ulike skal-krav til innholdet i tildelingsbrev til underliggende virksomhet. Forsvarsdepartementet mener at målsetting/resultatkrav i iverksettingen av årlige budsjetter (å la hvor høyt det skal hoppes, hvor rask det skal løpes osv) bør tydeligere vektlegges.

Ad. Planlegging, gjennomføring og oppfølging av mål og resultatkrav

§ 9 fremstår på flere punkter som uklar/utydelig:

- a) Utkastet foreslår at virksomhetene skal "gjennomføre planleggings- og beslutningsprosesser i et kort- og langsiktig perspektiv". For det første savner vi en vektlegging av strategi og herunder virksomhetens gjennomføringsansvar. For det andre fremstår det som uklart hva som menes med "kort- og langsiktig perspektiv" i denne sammenhengen.
- b) "realisere fastsatte planer" foreslår vi at endres til "gjennomføre fastsatte planer".
- c) Under dette punkt foreslår vi en vektlegging av læringsaspektet/oppfølging og evaluering. I enhver virksomhet bør rapporteringen om mål og oppnådde resultater også innebære en målsetning om kontinuerlig forbedring av organisasjonen. Rapportering "internt og for underliggende virksomheter" fremstår som uklart. Hvem rapporterer til hvem?

I pkt. 1.5.1. Rapportering, foreslår vi, i tråd med ovennevnte, en vektlegging av styringsparametre under det som gjelder fokus på måloppnåelse og resultater i rapporteringen. Se vårt forslag under til definisjon av styringsparametre som "hva man må fokusere på og måle kontinuerlig for å sikre at man styrer rett i forhold til overordnede mål og strategi".

Ad. Planlegging

I pkt. 2.3.1. står det at det skal fastsettes stabile styringsparametre. "Stabile" foreslås tatt ut.

Ad. definisjon av pliktige rapporter

I § 12 er det foreslått følgende definisjon på regnskapsføring:

"Regnskapsføringen omfatter bokføring og pliktig regnskapsrapportering."

I punkt 3.3.2 - Pliktig regnskapsrapportering i regelverk om statlig økonomistyring defineres pliktig regnskapsrapportering til å være rapport til Bevilgningsregnskapet og Kapitalregnskapet.

Punkt 4.4.3 - innhold i obligatoriske rapporter i regelverk om statlig økonomistyring defineres innholdet i obligatoriske rapporter som rapporter som er pålagt i ulike lover.

I Regnskapsloven § 2 er pliktig rapportering alt som følger av lov eller forskrift.

Anbefaling

En definisjon av pliktig rapportering til å gjelde bare de særskilte forhold som vedrører offentlige virksomheter synes ikke å være dekkende for den alminnelige oppfatning av pliktig regnskapsrapportering. Rapportering i forhold til merverdiavgift er en pliktig rapport som også statlige virksomheter er underlagt. Dette bør presiseres klarere i regelverket.

Ad. delegering av budsjettmyndighet

I pkt. 2.5.2.1 Budsjettmyndighet er det foreslått: " Virksomhetslederen har budsjettmyndighet og kan delegerer denne helt eller delvis til ledere på lavere nivåer når dette vurderes hensiktsmessig. Delegering av budsjettmyndighet skal være skriftlig."

Anbefaling

Den nåværende reglene om anvisningsmyndighet foreslås erstattet av budsjettmyndighet. Det bør presiseres at også andre enn virksomhetslederen kan delegerer budsjettmyndigheten videre til underlagte ledd. I større organisasjoner vil det være uhensiktsmessig at bare virksomhetslederen kan delegerer budsjettmyndighet.

Problemstillingen vedrørende budsjettmyndighet berører også pkt. 5.2.2 Kontrollnivåer: "Virksomhetens behandling av lønn og oppgavepliktige ytelser er underlagt følgende tre kontrollnivåer:" Videre "...budsjettmyndighet skal foreligge ved tilsetninger og pålegg eller godkjenninger av personellmessige disposisjoner som medfører oppgavepliktige ytelser."

Kommentar

Dette betyr at bare de som har budsjett disponeringsmyndighet kan pålegge overtid eller andre oppgaver som medfører oppgavepliktige ytelser.

Dette vil kreve en utstrakt delegering av budsjett disponeringsmyndigheten.

Ad. skille mellom interimskonti og balansekonti

Pkt. 3.5.3 Interimskonti foreslår: "Interimskonti er fellesbetegnelse på balansekonti i regnskapet hvor ut- og innbetalinger posteres når de ikke belastes kapittel og post, eller hvor det er gjort postering på kapittel og post uten tilhørende ut- eller innbetaling."

Pkt. 4.4.5 Dokumentasjon av balansen (avstemming) foreslår: "For hver måned og ved årets slutt skal virksomheten foreta avstemming og spesifiseringer av regnskapsførte tall som benyttes ved rapportering til statsregnskapet, intern styring og rapportering til overordnet departement. Avstemmingene og spesifiseringene skal omfatte alle balansekonti."

Anbefaling

Det synes ikke være noe klart skille mellom interimskonti og dokumentasjon av balansen. Dokumentasjon av balansen inneholder óg interimskonti, og punktet om interimskonti bør kunne fjernes. Punkt 3.5.3 kan strykes.

Ad. periodisering av inntekter

Pkt. 3.2.2 Standarder foreslår: "Inntekter eller tilbakebetalinger som vedrører tidligere års bevilgninger eller som ikke er bevilget, skal virksomheten bokføre på kapittel 5309 Tilfeldige inntekter med mindre annet er bestemt."

Anbefaling

Forsvaret har betydelige beløp utestående som følge av ikke oppgjorte refusjonskrav mot NATO og FN som følge av internasjonale operasjoner. Refusjonene blir som regel oppgjort flere år etter de er utsendt. Inntektsføring av slike refusjoner på kapittel 5309 vil påføre forsvaret store ekstraavgifter ved internasjonale operasjoner. Det må være anledning til å bokføre slike refusjoner på Forsvarets kapittel. Praktisering av dette vil føre til en periodisering av statens regnskap for inntekter. Forsvarsdepartementet har imidlertid eget romertallsvedtak om at vi kan beholde alle merinntekter unntatt militære bøter. Det forutsettes således at vi er unntatt fra en slik regel.

Ad. attestasjon av lønn og oppgavepliktige ytelser

I pkt 5.2.2 Kontrollnivåer er det lagt opp til følgende arbeidsdeling: "Virksomhetens behandling av lønn og oppgavepliktige ytelser er underlagt følgende tre kontrollnivåer:

- *budsjett disponeringsmyndighet* skal foreligge ved tilsetninger og pålegg eller godkjenninger av personellmessige disposisjoner som medfører oppgavepliktige ytelser
- *ansvarlig medarbeider* skal være tillagt ansvar for å utføre periodens kontrollaktiviteter
- *attestasjonsfullmakt* skal foreligge ved lønnsberegningsskjemaer.

Kommentar

Dette betyr at det ikke er behov for noen særskilt attestasjon av oppgavepliktige ytelser før lønnsberegning foretas. Dette er en klar forenkling og fjerning av et administrativt ledd i godkjenningsprosessen.

Ad. retting av bokførte opplysninger

Pkt. 4.4.6 Retting av bokførte opplysninger foreslår: "Bokførte opplysninger skal ikke endres eller slettes. Etter bokføring skal retting skje med ny, dokumentert postering. Slike korreksjoner skal skje ved at den opprinnelige posteringen i sin helhet reverseres."

Anbefaling

Reversering av bokførte bilag krever at en opphever utligningen av posten før en kan foreta reversering. Dette kan skape problemer hvis utligningsbilaget utligner flere poster og en ønsker å reversere bare en eller noen av postene. Det bør derfor åpnes for ordinær ompostering ved feil.

Merknader til forslag til begreper

Mål

Utkastets forslag: "Beskrivelse knyttet til virksomheten av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat. Det kan fastsettes mål på ulike nivåer og innenfor ulike områder."

Definisjonen foreslås erstattet med: "En presis formulering av hva som søkes oppnådd, dvs. hva virksomhetens strategi skal føre til."

Risiko

Det foreliggende forslaget til definisjon av begrepet "risiko" bør klarere reflektere at "risiko" også kan ha et positivt element.

Strategi

Ny definisjon foreslås: "Virksomhetens veivalg/fremgangsmåte og valg av virkemidler for å nå virksomhetens mål".

Styringsparametre

Foreslås erstattet med: "En definisjon av hva man må fokusere på og måle kontinuerlig for å sikre at man styrer rett i forhold til overordnede mål og strategier."

Styringsparametre deles inn i resultatparametre og ytelsesparametre.

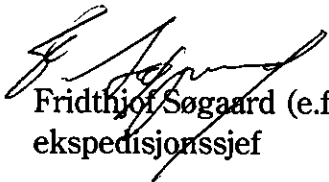
Resultatparametre er størrelser som direkte og/eller indirekte måler i hvilken grad virksomheten har nådd sine resultatkrav. Ytelsesparametre er størrelser som måler utviklingsforhold som virksomheten direkte kan påvirke mot den endelige måloppnåelse.

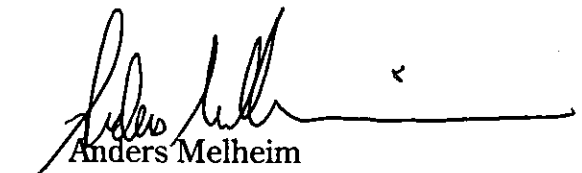
Øvrige kommentarer

Forsvarsdepartementet etterlyser definisjoner på :

- effektivitet (grad av måloppnåelse)
- (strategisk) initiativ/tiltak
- målsetting
- produktivitet
- kosteffektivitet

Med hilsen


Fridthjof Sogaard (e.f.)
ekspedisjonssjef


Anders Melheim
avdelingsdirektør