

**RAPPORT**  
**FRA**  
**PILOTFASEN**  
**I**  
**ERFARINGSPROSJEKTET**

<b>FORORD</b> .....	<b>4</b>
<b>OM RAPPORTEN</b> .....	<b>5</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>8</b>
1.1 BAKGRUNN .....	8
1.2 FORMÅL .....	8
1.3 MANDAT OG ORGANISERING .....	9
1.4 BRUKERORIENTERING .....	10
<b>2. FASER OG AKTIVITETER – EN OPPSUMMERING</b> .....	<b>12</b>
2.1 FASER OG AKTIVITETER I ERFARINGSPROSJEKTET .....	12
2.2 AKTIVITETER I PILOTFASEN.....	13
2.2.1 Oppsummering av eksisterende kunnskap .....	13
2.2.2 Pilotundersøkelse.....	13
2.2.3 Kartlegge strukturen i forvaltningen .....	14
2.3 HVORDAN PILOTFASEN HAR GITT BIDRAG TIL DET VIDERE ARBEID .....	15
2.3.1 Valg av temaer for spørreundersøkelsen .....	15
2.3.2 Valg av temaer for senere kvalitative undersøkelser .....	15
<b>3. RESULTATER FRA PILOTFASEN</b> .....	<b>16</b>
3.1 GENERELLE FUNN PÅ TVERS AV FOKUSOMRÅDENE .....	16
3.1.1 Variasjonsbredden.....	16
3.1.2 Den lille virksomhetens problematikk.....	16
3.1.3 Konsernproblematikk.....	17
3.1.4 Distrikts-Norge: regionale forskjeller .....	17
3.2 ETATSSSTYRING.....	17
3.2.1 Kunnskap fra tidligere .....	17
3.2.2 Erfaringer fra pilotfasen.....	18
3.2.3 Konklusjoner for videre arbeid.....	19
3.3 TILSKUDDSFORVALTNING .....	19
3.3.1 Kunnskap fra tidligere .....	20
3.3.2 Erfaringer fra pilotfasen.....	21
3.3.3 Konklusjoner om videre arbeid .....	21
3.4 INTERN STYRING .....	22
3.4.1 Kunnskap fra tidligere .....	22
3.4.2 Erfaringer fra pilotfasen.....	22
3.4.3 Konklusjoner for videre arbeid.....	23
3.5 ØKONOMISYSTEMER .....	24
3.5.1 Hva omfatter et økonomisystem? .....	24
3.5.2 Erfaringer fra pilotfasen.....	26
3.5.3 Konklusjoner for videre arbeid.....	27
3.6 RAMMEAVTALEFORVALTNING .....	28
3.6.1 Hva omfatter rammeavtalene? .....	28
3.6.2 Erfaringer fra pilotfasen.....	29
3.6.3 Konklusjoner for videre arbeid.....	29
3.7 REGNSKAPSENTRALENES TJENESTETILBUD .....	30
3.7.1 Hva omfattes av regnskapssentralenes tjenestetilbud? .....	30
3.7.2 Erfaringer fra pilotfasen.....	30
3.7.3 Konklusjoner for videre arbeid.....	31
3.8 BETALINGSFORMIDLING.....	31
3.8.1 Kunnskap fra tidligere .....	31
3.8.2 Erfaringer fra pilotfasen.....	32
3.8.3 Konklusjoner for videre arbeid.....	32

3.9	KOMPETANSEUTVIKLING .....	33
3.9.1	<i>Kunnskap fra tidligere</i> .....	33
3.9.2	<i>Erfaringer fra pilotfasen</i> .....	33
3.9.3	<i>Konklusjoner for videre arbeid</i> .....	34
<b>4.</b>	<b>ANDRE ANBEFALINGER</b> .....	<b>36</b>
4.1	FRA FUNKSJONELLE KRAV TIL “BESTE PRAKSIS” .....	36
4.2	INTERN KONTROLL OG DEPARTEMENTENES KONTROLLANSVAR.....	36
4.3	FOKUS PÅ KONTROLL VERSUS RESULTATOPPNÅELSE .....	36
4.4	SKILLE MELLOM SKAL-KRAV OG BØR-KRAV .....	37
4.5	VIRKSOMHETSBEGREPET OG REGNSKAPSFØRERS ANSVAR .....	37
4.6	VIDEREUTVIKLING AV ØKONOMIREGELVERKET .....	37
4.7	MER VEILEDNINGSMATERIALE.....	37
	<b>VEDLEGG A: STYRINGSGRUPPE, REFERANSEGRUPPE OG PROSJEKTDELTAKERE</b> .....	<b>38</b>
	<b>VEDLEGG B: PLANFASEN</b> .....	<b>39</b>

## **FORORD**

Finansdepartementet har et overordnet ansvar for statlig økonomistyring, og legger stor vekt på at Økonomiregelverket og det statlige tjenestetilbudet er godt tilpasset virksomhetenes behov. Nå – godt og vel 3 år etter ikrafttredelsen av det nye Økonomiregelverket ønsker Finansdepartementet å vurdere behovet for å forbedre regelverket, det statlige tjenestetilbudet og andre tilretteleggingstiltak innen økonomistyring.

Departementet har etablert et prosjekt – kalt Erfaringsprosjektet som har som formål å kartlegge statlige virksomheters erfaringer med tilpasningen til Økonomiregelverket. Denne rapporten er den første fra Erfaringsprosjektet. Finansdepartementet håper at den kan gi et nyttig og interessant innblikk i departementets arbeid med dette prosjektet.

Vennlig hilsen

Ekspedisjonssjef Ole K. Hovland  
Leder av styringsgruppen for prosjektet

## OM RAPPORTEN

Denne rapporten handler om pilotfasen av Erfaringsprosjektet. Bakgrunnen for, og innholdet i det omfattende Erfaringsprosjektet er omtalt i **kapittel 1** og **kapittel 2**. Pilotfasen er en undersøkelse i seg selv, samtidig som den er innledningen til et større arbeid. Pilotfasen har derfor to formål: (i) *Å gi prosjektet innsikt i virksomhetenes erfaringer med å ta i bruk Økonomiregelverket*, og (ii) *Å klarlegge respondentutvalg og spørreskjema for fullskalafasen av prosjektet*. En viktig begrunnelse for å sette i gang prosjektet er at det nå er tre år siden det nye Økonomiregelverket for staten<sup>1</sup> trådte i kraft. Et brev fra Riksrevisjonen i september 1999 forsterket dette behovet. Samtidig har Finansdepartementet vært opptatt av å styrke brukerorienteringen av departementets arbeid innen statlig økonomistyring.

Kunnskapen fra prosjektet skal anvendes til å vurdere justeringer av selve Økonomiregelverket, endringer i det statlige tjenestetilbudet og i organiseringen av felles tilretteleggingstiltak på konsernnivå i staten. Det er ønskelig å gjennomføre periodevise statusgjennomganger for økonomistyringen i statsforvaltningen.

**Kapittel 3** presenterer hovedresultatene fra pilotundersøkelsen samt allerede eksisterende kunnskap om de ulike fokusområdene for Erfaringsprosjektet. Det gis også en rekke anbefalinger med tanke på spørreundersøkelsen som er neste fase i Erfaringsprosjektet.

Det er slående hvor store variasjoner som fins med hensyn til økonomistyring mellom ulike statlige virksomheter, selv i de få virksomhetene som inngår i pilotundersøkelsen. Det gjelder organisering, kapasitet, kompetanse, utforming av etatsstyring og intern styring og hvor langt virksomhetene er kommet i innføringen av nytt økonomisystem. De ulike fokusområdene er særskilt omtalt i **underkapitlene 3.2 – 3.9**.

– *Etatsstyring (3.2)* er det av fokusområdene som det foreligger mye dokumentert kunnskap om. Dette taler for at temaet ikke trenger å utgjøre en stor del av erfaringsinnhenting.

– Pilotundersøkelsen har i liten grad rettet fokus mot *tilskuddsforvaltning (3.3)*. En viktig begrunnelse har vært at det allerede fins en god del informasjon om tilskuddsforvaltningen.

– Eksisterende kunnskap om hvordan statlige virksomheter *styres internt (3.4)*, er langt mindre omfattende enn kunnskapen om etatsstyring. Dette innebærer at området vil vektlegges i de ulike undersøkelsene i prosjektet.

– Et *økonomisystem (3.5)* skal ifølge Økonomiregelverket omfatte regnskapssystemet og hjelpesystemer. Flere av de omtalte svakhetene ved økonomisystemene bør kunne følges opp på grunnlag av eksisterende kunnskap.

---

<sup>1</sup> Økonomiregelverket for staten består av Økonomireglementet for staten (fastsatt ved kgl. res. 26.1.1996) og Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten ("Funksjonelle krav", fastsatt av Finansdepartementet 24.10.1996).

- *Rammeavtalene (3.6)* er et tilbud til statlige virksomheter som velger å anskaffe økonomisystemer selv. De fins i form av både kjøps- og vedlikeholdsavtale. Ingen av virksomhetene i pilotundersøkelsen hadde erfaringer med rammeavtalene.
- Hovedkilden for ytterligere informasjon om *regnskapssentralenes tjenestetilbud (3.7)*, er brukerundersøkelsene hos de to regnskapssentralene (Skattefogdkontorene og Statens forvaltningstjeneste).

– *Betalingsformidling (3.8)* skiller seg fra andre områder i Økonomiregelverket ved at kravene til funksjonalitet og rutiner er kombinert med sentralt inngåtte og obligatoriske rammeavtaler med banker som tjenesteleverandører. Det fins tilstrekkelig kunnskap om hvilke hovedområder innenfor Statens konsernkontoordning det bør arbeides videre med tiltak.

– Det fins lite informasjon som gir oversikt over *kompetanseutviklingstiltak (3.9)* i statlige virksomheter innenfor områdene økonomistyring og regnskapsføring. Det er heller ikke foretatt en samlet vurdering av behovet for kompetanseutvikling innen disse områdene.

Pilotundersøkelsen har vist at behovet for kompetanseutvikling varierer, og at det er et stort spekter av tiltak som er iverksatt eller planlegges iverksatt.

Som regelverksforvalter har Finansdepartementet erfart at det på *enkelte andre områder* er behov for å endre Økonomiregelverket. I **kapittel 4** skisseres det hvilke forhold som Erfaringsprosjektet vil rette fokus mot i dette arbeidet, basert på informasjon fra flere kilder: Finansdepartementets behandling av enkeltsøknader om fritak fra Økonomiregelverkets bestemmelser, henvendelser fra departementer og statlige virksomheter, tilbakemeldinger i pilotundersøkelsen og de gjennomførte idédugnadene i Erfaringsprosjektet.

## 1. INNLEDNING

### 1.1 BAKGRUNN

Arbeidet med å innhente erfaringsmateriale fra statlige virksomheter om tilpasningsarbeidet til Økonomiregelverket ble første gang varslet i St.prp. nr. 1 (1999-2000) Gul bok<sup>2</sup>. Erfaringsinnhentingene skjer på bakgrunn av at det nå er vel tre år siden det nye Økonomiregelverket for staten trådte i kraft ved kgl. res. 10.1.1997.

Behovet for å innhente erfaringsmateriale ble forsterket ved at Riksrevisjonen i september 1999 sendte brev til Statsministerens kontor og Finansdepartementet på bakgrunn av antegnelser til statsregnskapet for 1998. Antegnelsene omfattet mange saker om til dels betydelig svikt i rutiner for regnskapsføring og økonomiforvaltning i departementene og i underliggende virksomheter. Av årsaker til denne svikten, pekte Riksrevisjonen spesielt på feil og mangler ved regnskapssystemene som var valgt, og manglende kompetanse hos personalet som har ansvaret for regnskapsføringen. Riksrevisjonens brev har ytterligere aktualisert behovet for å gjennomgå statlige virksomheters erfaringer med tilpasningen til Økonomiregelverket.

Erfaringsinnhentingene ble høsten 1999 besluttet organisert som et prosjekt i Finansdepartementet, og omtales som *Erfaringsprosjektet* i denne rapporten.

### 1.2 FORMÅL

Finansdepartementet vil styrke brukerorienteringen av departementets arbeid innen statlig økonomistyring. Økt vekt på brukertilpasning i forhold til henholdsvis Økonomiregelverket, det statlige tjenestetilbudet og andre tilretteleggingstiltak forventes i sum å bidra til økt kvalitet og effektivitet innen statlig økonomistyring og økonomiforvaltning.

For å styrke brukerorienteringen vil utvikling av systematiske kunnskaper om statlige virksomheters arbeid innen økonomistyring stå sentralt. Erfaringsprosjektet kan ses som et steg på veien mot å etablere en kunnskapsbase innenfor dette forvaltningsområdet.

Formålet med Erfaringsprosjektet er således å styrke kunnskapen om henholdsvis

- status for statlige virksomheters arbeid innen statlig økonomistyring
- virksomhetenes erfaringer med tilpasningen til Økonomiregelverket, og
- erfaringer med det eksisterende tjenestetilbudet

---

<sup>2</sup> "For bedre å kunne vurdere den reelle tilpasningen til Økonomiregelverket, tar Finansdepartementet sikte på å hente inn erfaringer fra departementer, underliggende virksomheter og regnskapssentralene fra deres arbeid med tilpasning til Økonomiregelverket. Planleggingen av en slik bred erfaringsinnhenting er startet opp i kontakt med bl.a. Statskonsult, og det legges opp til at den konkrete datainnhentingene og kontakten mot virksomhetene skal skje i første halvår 2000. Hensikten med innhentingene av erfaringsmaterialet er bl.a. å kunne avdekke eventuelle områder hvor Finansdepartementet som regelverksforvalter kan bidra med forbedringer og forenklinger for å oppnå en mest mulig effektiv økonomiforvaltning i staten."



Kunnskapen skal anvendes til å vurdere justeringer av selve Økonomiregelverket, endringer i det statlige tjenestetilbudet og i organiseringen av felles tilretteleggingstiltak på konsernnivå i staten.

Erfaringsprosjektet vil også dokumentere metodene som benyttes i forbindelse med datainnhenting. Metodene kan danne basis for å utvikle et system for å gjennomføre periodevise statusgjennomganger for økonomistyringen i statsforvaltningen.

### 1.3 MANDAT OG ORGANISERING

Erfaringsprosjektet har følgende mandat<sup>3</sup>:

Det skal gjennomføres en intern gjennomgang av statlige virksomheters erfaringer med tilpasningen til Økonomiregelverket. Gjennomgangen skal tjene som grunnlag for å vurdere eventuelle justeringer av selve Økonomiregelverket, endringer i det statlige tjenestetilbudet og organiseringen av felles tilretteleggingstiltak på konsernnivå i staten.

Følgende elementer vil være sentrale:

- Etatsstyring: styringsprosessen mellom departement og statlig virksomhet
- Intern styring: styringsprosessen internt i en statlig virksomhet
- Regnskapssentralenes tjenestetilbud, brukertilfredshet
- Organiseringen av regnskapssentralenes tjenestetilbud, en sammenligning og vurdering av økonomitjenestene tilbudt via Skattedirektoratet v/skattefogdene og Statens forvaltningstjeneste
- Tilrettelegging av systemtjenester: rammeavtaleforvaltning, brukertilfredshet
- Kompetansebehov: det statlige tjenestetilbudet, brukertilfredshet

Arbeidet skal presenteres i flere delrapporter i løpet av våren og høsten 2000.

Hovedelementene i mandatet er definert som *fokusområder* for Erfaringsprosjektet. Ulike fokusområder krever forskjellige måter å hente inn erfaring på. For enkelte vil brukerundersøkelser i form av spørreskjema med et vidt nedslagsfelt være best egnet. For andre legges det opp til intervjuundersøkelser. Disse tilnærmingene er kort omtalt i avsnitt 2.3 samt i en egen rapport om formål, fokus og metode for fullskalafasen i Erfaringsprosjektet.

Erfaringsprosjektet er organisert med en styringsgruppe, en referansegruppe og en prosjektgruppe.<sup>4</sup> Styringsgruppen har deltakere fra Finansdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kulturdepartementet. Referansegruppen har deltakere fra Finansdepartementet, Statskonsult, Statens forvaltningstjeneste, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Skattedirektoratet og Statens Lånekasse for utdanning. Deltakerne representerer viktige aktører som har et ansvar for, eller erfaring med, tiltak

---

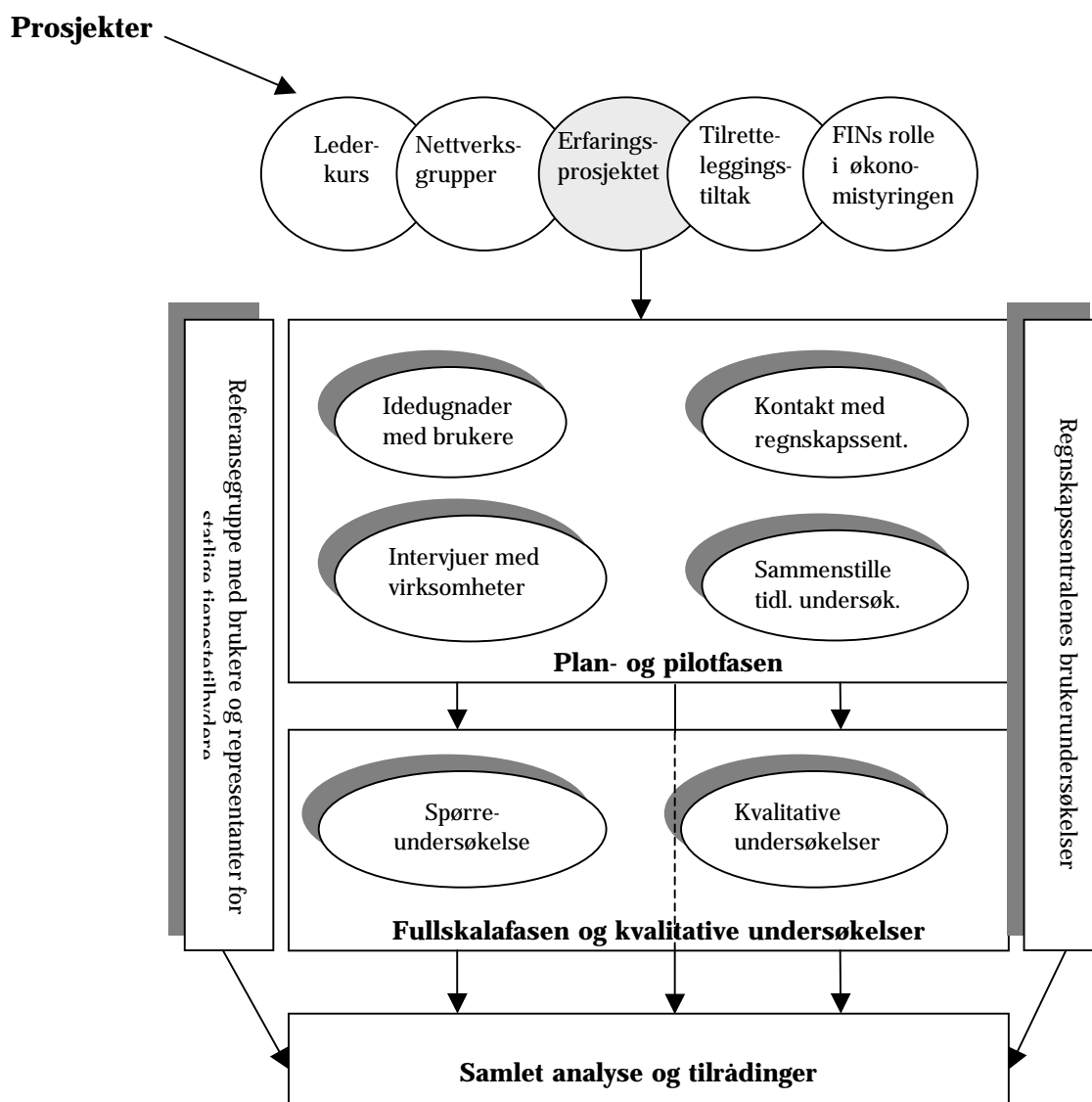
<sup>3</sup> Finansdepartementet, desember 1999.

<sup>4</sup> Se Vedlegg A for deltakere i de forskjellige gruppene.

rettet mot statlig økonomistyring i tillegg til representanter for brukere. Prosjektgruppen ledes av seniorrådgiver Torun Reite (Finansdepartementet) og har deltakere fra Finansdepartementet og Statskonsult samt en ekstern konsulent.

#### 1.4 BRUKERORIENTERING

Finansdepartementets ambisjoner om å styrke brukerorienteringen blir ivaretatt på forskjellige måter i prosjektet. Figur 1 viser hvilke aktiviteter i Erfaringsprosjektet som skal styrke brukerorienteringen. De omfatter både måter å organisere prosjektet på og hvilke informasjonskilder som er valgt (se vedlegg B for nærmere omtale). Figuren nedenfor viser også at Erfaringsprosjektet er ett av flere prosjekter som Finansdepartementet har satt i gang på økonomistyringsområdet.



**Figur 1. Oversikt over tiltak for brukerorientering**

## 2. FASER OG AKTIVITETER – EN OPPSUMMERING

Hensikten med dette kapitlet er å gi en oversikt over faser og aktiviteter i hele Erfaringsprosjektet (Tabell 1). Deretter går vi nærmere inn på pilotfasen og beskriver hovedaktivitetene litt mer inngående. Hovedaktivitetene er grunnlaget for kapittel 3: Resultater fra pilotfasen. Til sist tar vi opp hvordan pilotfasen har gitt bidrag til arbeidet i senere faser.

### 2.1 FASER OG AKTIVITETER I ERFARINGSPROSJEKTET

Som nevnt ovenfor, er dette hovedsakelig en rapport fra pilotfasen. Erfaringsprosjektet har imidlertid flere faser, og Tabell 1 nedenfor viser de fem hovedfaser og aktiviteter som inngår i prosjektet.

Faser	Prosjektaktiviteter	Frist
Planfasen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etablering av prosjektet og samarbeid med andre sentrale aktører</li> <li>2. Formalisering av styringsmodell for prosjektet</li> <li>3. Idedugnader for å konkretisere og kvalitetssikre fokus i prosjektet</li> <li>4. Kontakt og møter om regnskapssentralenes brukerundersøkelser</li> <li>5. Etablere arbeidsgruppe med Arbeids- og administrasjonsdepartementet om organisering av regnskapssentralenes tjenestetilbud</li> </ol>	
Pilotfasen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Oppsummere eksisterende kunnskap om statlig økonomistyring</li> <li>2. Pilotundersøkelse</li> <li>3. Kartlegge strukturen i forvaltningen og definere målgrupper for spørreundersøkelsen</li> </ol>	17.4.2000
Fullskalafasen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Klargjøre og teste spørreskjemaet samt utarbeide respondentutvalg og adresseliste</li> <li>2. Dokumentere metode knyttet til respondentutvalg og spørreskjema</li> <li>3. Innsamling, puring og registrering av utfylte spørreskjemaer</li> <li>4. Databearbeiding</li> </ol>	30.6.2000
Kvalitativ undersøkelse	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identifisere og konkretisere tema for en kvalitativ undersøkelse</li> <li>2. Utarbeide intervjuguide e.l.</li> <li>3. Datainnsamling</li> <li>4. Analyse av innsamlede data</li> </ol>	
Samlet analyse og tilrådinger	Utarbeide rapport(er) fra fullskalafasen og kvalitativ undersøkelse	31.12.2000

**Tabell 1: Oversikt over faser og aktiviteter i Erfaringsprosjektet****2.2 AKTIVITETER I PILOTFASEN****2.2.1 Oppsummering av eksisterende kunnskap**

Som ledd i arbeidet med å avgrense temaene for spørreundersøkelsen i fullskalafasen, har prosjektet oppsummert hva vi vet om ulike sider av statlig økonomistyring. Det omfatter tidligere empiriske undersøkelser og kunnskap Finansdepartementet allerede har opparbeidet i sitt arbeid knyttet til Økonomiregelverket. Samtidig har prosjektgruppen gjort seg kjent med den danske Økonomistyrelsens benchmarking av statlige virksomheters økonomistyring samt de svenske EA-vurderingene<sup>5</sup>. Hensikten er å vurdere i hvilken grad undersøkelsesopplegget fra disse kan benyttes som ledd i Erfaringsprosjektet, eventuelt som oppfølgingstiltak i forlengelsen av prosjektet.

Resultatene fra oppsummeringen av eksisterende kunnskap er omtalt nærmere under hvert avsnitt i kap 3 i denne rapporten.

**2.2.2 Pilotundersøkelse**

Det er gjennomført en kvalitativ undersøkelse av erfaringene i sju statlige virksomheter med å tilpasse sin økonomistyring til Økonomiregelverket. En viktig hensikt med pilotundersøkelsen har vært å få et empirisk grunnlag for å prioritere og konkretisere problemstillinger som bør undersøkes nærmere i fullskalafasen. Framgangsmåter og resultater fra undersøkelsen er presentert i kapittel 3.

*Hvilke virksomheter?*

Ved utvelgelsen av pilotvirksomheter ble det lagt vekt på å få med

- virksomheter som benytter hver av de to regnskapssentralene (skattefogdkontorene og Statens forvaltningstjeneste (Ft)) og virksomheter som selv har anskaffet og drifter økonomisystemet;
- virksomheter som har valgt ulik modell for arbeidsdeling mellom regnskapssentral og virksomhet (registrerings-/fullservicemodell, delservicemodell, driftsmodell);
- både små og større virksomheter;
- virksomheter med ulik organisering, bl.a. i forhold til regionale ledd;
- virksomheter som har ulik lengde erfaring med bruken av nytt økonomisystem;
- flere departementsområder.

Følgende statlige virksomheter ble valgt ut: Norges landbrukshøyskole, Statens forurensningstilsyn, Fylkesmannen i Nordland, Slottsforvaltningen, Norsk museumsutvikling og Arbeidstilsynet ved hhv. Direktoratet for arbeidstilsynet og Arbeidstilsynet i Telemark.

---

<sup>5</sup> Økonomistyringsverket: *EA-vurdering 1998 avseende myndigheter under regeringen og Økonomistyrelsen: Benchmarking af statsinstitutionernes økonomistyring.*

### *Intervjuer*

I perioden februar-mars 2000 ble det gjennomført intervjuer med tre målgrupper i hver av pilotvirksomhetene: virksomhetsleder, leder for den sentrale økonomienheten og brukere av økonomisystemer. Det ble utarbeidet en intervjuguide for hver målgruppe. Intervjuguiden tok utgangspunkt i innspill fra idédugnadene samt oppsummeringer av eksisterende kunnskap. Intervjuguidene hadde dels karakter av spørreskjemaspørsmål og dels åpnere intervju spørsmål. Intervjuene i hver virksomhet hadde en samlet varighet på en arbeidsdag. Intervjuene ble skrevet ut for hver målgruppe og oppsummert i et fellesnotat for hver virksomhet.

Hensikten med intervjuene var todelt:

- Å få informasjon om pilotvirksomhetens erfaringer når det gjelder økonomistyring og forhold som behandles i Økonomireglementet og Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten.
- Å prøve ut spørsmålsformuleringer for å finne fram til gode spørsmål å stille til et større antall statlige virksomheter etterpå, med vekt på relevans og presisjon.

### **2.2.3 Kartlegge strukturen i forvaltningen**

Kartleggingen har omfattet to aktiviteter: å få en oversikt over relevante registre i Finansdepartementet, og å utarbeide målgrupper og respondentutvalg for spørreundersøkelsen. Undersøkelsen har tre målgrupper: toppleder for den aktuelle virksomhet, samt leder for den sentrale økonomifunksjonen og en økonomi- og regnskapsmedarbeider. For små virksomheter vil ofte de to siste målgruppene overlappe.

*Respondentutvalget* skal være representativt ut fra følgende kriterier:

- dekke alle departementsområder
- dekke forskjellige virksomhetsstørrelser
- dekke begge de statlige regnskapsentralene
- dekke ulike faser i tilpasningsarbeidet til Økonomiregelverket, definert ved tidspunkt for innføring av nytt økonomisystem

### *Oversikt over relevante registre*

For å tilfredsstille kriteriene ovenfor har prosjektet brukt databasen for det sentrale statsregnskapet som grunnlag for en oversikt over de virksomheter som skal inngå. I denne databasen er navn på statlige regnskapsførere som rapporterer til det sentrale statsregnskapet registrert. Denne oversikten danner utgangspunktet for å utarbeide respondentutvalget for spørreundersøkelsen. Arbeidet med respondentutvalget er i seg selv en datainnsamling fordi det reduserer omfanget av bakgrunnsinformasjon som det er behov for å innhente gjennom spørreskjema.

Premisser og vurderinger som ligger til grunn for respondentutvalget vil bli nærmere dokumentert i en egen rapport om fullskalafasen av prosjektet.

## 2.3 HVORDAN PILOTFASEN HAR GITT BIDRAG TIL DET VIDERE ARBEID

### 2.3.1 Valg av temaer for spørreundersøkelsen

En viktig hensikt med pilotfasen har vært å få et godt grunnlag for å avgrense spørreundersøkelsen. I kapittel 3 om resultater fra pilotfasen har vi derfor sett det som viktig å gjøre kort rede for

- hva vi i dag vet om hvert fokusområde ut fra tidligere undersøkelser og pilotundersøkelsen. Problemstillinger og tema som det allerede foreligger mye kunnskap om, vil ikke bli prioritert i spørreundersøkelsen;
- hvilke problemstillinger/tema innenfor hvert fokusområde som det foreligger lite kunnskap om, og som det derfor er behov for å undersøke nærmere.

På bakgrunn av en slik sortering av kunnskapsstatus, har vi prioritert hvilke tema innenfor hvert fokusområde som bør undersøkes nærmere i fullskalafasen. Kriteriene for prioriteringen har vært:

- Hvilke tema har størst betydning for økonomistyringen?
- Hvilke sider av økonomistyringen har størst behov og potensiale for forbedringer?
- Hva er det viktigst å ha kunnskap om for regelverksforvalter og andre sentrale aktører for å kunne vurdere oppfølgingstiltak?
- Hvilke typer informasjon egner seg for å innhente gjennom en spørreundersøkelse, og hvilke egner seg for mer kvalitative undersøkelsesopplegg?

Vi vil understreke at prosjektgruppens prioriteringer i denne rapporten kun gjelder spørreundersøkelsen. Flere av de tema som ikke foreslås undersøkt nærmere i fullskalafasen, bør det arbeides videre med, enten i senere faser av prosjektet eller i andre sammenhenger. I kapittel 3 oppsummeres prosjektgruppens prioriteringer av hva som bør undersøkes nærmere i spørreundersøkelsen.

### 2.3.2 Valg av temaer for senere kvalitative undersøkelser

Fullskalafasen vil gi en bred beskrivelse av feltet slik virksomhetene ser det, ved de tre målgruppene. Temaene er konsentrert til faktainformasjon om status og til en viss grad respondentenes vurdering av situasjonen i egen virksomhet.

En rekke andre spørsmål om tilpasningsarbeidet, prosessen etc. er vanskelig å fange i et spørreskjema. Dette gjelder særlig spørsmål hvor vi mangler velprøvde kategorier, og hvor vi vet at årsakssammenhengene er varierende og virksomhetsspesifikke. For slike temaer vil kvalitative undersøkelser være mer egnet til å gi pålitelige data. Spørreundersøkelsen skal også brukes til å avgrense temaer for kompletterende kvalitative undersøkelser.

Omfanget av slike kvalitative undersøkelser bestemmes av flere dimensjoner: temaer, målgrupper, utvalg, antall respondenter og metoder. Dette vil avklares nærmere når resultatene av spørreundersøkelsen foreligger.

Blant temaene som vi allerede nå kan si er godt egnet for kvalitative undersøkelser, er økonomisystemene og bruken av dem. Enkelte temaer innenfor etatsstyring og intern styring kan være aktuelle, for eksempel nyanser i prosess, dialog og dokumenter.

### 3. RESULTATER FRA PILOTFASEN

Pilotfasen har omfattet ulike typer av aktiviteter. I dette kapitlet oppsummeres resultatene fra selve pilotundersøkelsen og av tidligere kunnskap. Vi presenterer først noen generelle funn som går på tvers av fokusområdene (3.1) og deretter resultater for hvert fokusområde (3.2 - 3.9).

#### 3.1 GENERELLE FUNN PÅ TVERS AV FOKUSOMRÅDENE

##### 3.1.1 Variasjonsbredden

Det er slående hvor store variasjoner som fins med hensyn til økonomistyring mellom ulike statlige virksomheter, selv i de få virksomhetene som inngår i pilotundersøkelsen. Det gjelder organisering, kapasitet, kompetanse, utforming av etatsstyring og intern styring og hvor langt virksomhetene er kommet i innføringen av nytt økonomisystem. Et eksempel på disse forskjellene finner vi i variasjonene mellom de små og de store virksomhetene.

*Organisering* av økonomi- og regnskapsoppgavene dreier seg bl.a. om hvor mye av regnskapsføring og IT-drift som gjøres i egen virksomhet. Noen drifter alt selv og har minimal kontakt med regnskapsentralene. Andre setter bort store deler av oppgavene til en regnskapsentral. Det handler også om hvordan virksomheten har organisert arbeidet med virksomhetsplanlegging, budsjettering og oppfølging i forhold til regnskapsarbeidet. *Kapasitet* varierer fra at en person gjør det meste av arbeidet, via sentrale økonomiavdelinger til fordeling på stab, sentral økonomiavdeling og fagavdelinger. Det er store forskjeller mht. *fase*, dvs. hvor langt virksomhetene er kommet i innføringen, og de har valgt forskjellige økonomisystemløsninger og driftsmodeller i forhold til regnskapsentralene. Valg av driftsmodell henger både sammen med virksomhetenes eget behov og med hva den aktuelle regnskapsentral kan tilby.

Det er ikke overraskende å finne disse variasjonene. I flere organisasjonsteorier legger man vekt på heterogenitet. Variasjonene vi finner i pilotundersøkelsen synliggjør at heterogenitet også er vanlig i forvaltningen. Dette er det viktig å ta hensyn til med tanke på tiltak. Det er behov for mange *forskjellige typer tiltak*, det er ikke tilstrekkelig med en type løsninger. For eksempel vil forsøk på å innføre standardrutiner utviklet utenfor virksomheten antakelig ha mindre muligheter for å lykkes. Derimot vil veiledning i å etablere virksomhetsspesifikke rutiner antakelig treffe bedre.

Variasjonen gjør det også relevant å stille spørsmål om hvor langt Økonomiregelverket kan detaljeres. Det vil være nær umulig å treffe godt for alle virksomheter. Det kan peke i retning av større grad av rammer og normer, og mindre grad av spesifikke krav.

##### 3.1.2 Den lille virksomhetens problematikk

De små virksomhetene har et felles problem; liten kapasitet i økonomifunksjonen. Når én "altmuligperson" gjør det meste av arbeidet, blir også sårbarheten stor.



Økonomiregelverkets krav om funksjonsdeling gjør arbeidet tungvint, og det tar vesentlig mer ressurser enn virksomhetene oppfatter som nødvendig. "Å skyte spurv med kanoner" er en oppfatning av Økonomiregelverket som spesielt gjelder små virksomheter. De mener at virksomheten kan styre og holde kontroll på enklere måter.

Mangel på faglige nettverk er mer uttalt i små virksomheter enn ellers i utvalget. Det kan skyldes at bruk av faglige nettverk ikke er særlig utbredt generelt i forvaltningen, men også at kapasitetsproblemer gjør det vanskelig å delta i det som fins av nettverk.

### **3.1.3 Konsernproblematikk**

Både små og store virksomheter oppfatter kravene til funksjonsdeling som ressurskrevende.

Men større virksomheter med fagavdelinger eller regionale enheter, har også andre typer problemer. En erkjennelse som har kommet etter hvert, er at virksomheter burde utnytte konsernfordeler bedre, bl.a. ved å ha felles økonomimodell. Et annet problem er at regnskapssentralenes kundebegrep, og derved regnskaper, er knyttet til geografi, ikke til organisatorisk tilhørighet. Det gjør at sentralvirksomheten får et større arbeid med å konsolidere et konsernregnskap.

### **3.1.4 Distrikts-Norge: regionale forskjeller**

At virkeligheten oppfattes annerledes i distriktene enn i byene er velkjent. For økonomiarbeidet er særlig kurstilbud og muligheten for å delta vesentlig mindre enn i byene. Det har økonomiske årsaker: det er dyrt å sende personer til Oslo og bo på hotell i flere dager. Kursmangelen blir noe avhjulpet ved at konsulenter kan stille opp med undervisning og rådgivning lokalt, men det avhenger av hva leverandører eller regnskapssentralene har av policy og hva de kan tilby av kompetanse.

Tilgangen på kompetanse i form av rekruttering av nye medarbeidere varierer mellom virksomheter med ulik geografisk plassering. Den kan være vesentlig bedre i distrikts-Norge enn i sentrale strøk, for eksempel for virksomheter som ligger nær utdanningsinstitusjoner. Også personalets stabilitet er en viktig faktor, og den kan være høyere i distriktene enn i de største byene.

Dette betyr at det er andre muligheter for nettverk og samarbeidsløsninger i distrikts-Norge enn i sentrale strøk. Distriktene må trolig i større grad bruke de ressurser som fins i nærmiljøet og etablere nettverk og støttetiltak ut fra det.

## **3.2 ETATSSTYRING**

### **3.2.1 Kunnskap fra tidligere**

Bestemmelsene i Funksjonelle krav om departementenes styring av underliggende virksomheter<sup>6</sup> omfatter myndighet og ansvar, styringsdokumenter, styringsdialog, analyse, evaluering og rapportering samt departementenes kontrollansvar. I disse bestemmelsene er mål- og resultatstyring en viktig premiss.

---

<sup>6</sup> Del I, kapittel 1.

Det foreligger flere publikasjoner om hvordan statlige virksomheter har tatt i bruk mål- og resultatstyring, både i form av studier av enkeltvirksomheter og i form av bredere spørre-undersøkelser.<sup>7</sup> LOS-senteret i Bergen arbeider også innenfor feltet. Flere publikasjoner oppsummerer og sammenstiller resultater av den forskning som er utført.<sup>8</sup>

Statskonsult har i løpet av de siste ca. 10 år gjennomført prosjekter om departementers styring av sine underliggende virksomheter, og samlet sett foreligger det mye kunnskap om etatsstyring.<sup>9</sup>

Det samlede inntrykket er at de fleste departementene i dag har utviklet styringsdokumenter og styringsdialog som i hovedsak er i samsvar med de funksjonelle kravene i Økonomiregelverket. Men samtidig er det et hovedinntrykk at det fortsatt er betydelig rom for å videreutvikle innholdet i *noen* av styringsdokumentene slik at disse gir bedre styringsinformasjon. Dette gjelder spesielt virksomhetenes *rapportering* til departementene og departementenes bruk av denne informasjonen, samt tildelingsbrevene. Rapporteringen er i mange tilfeller omfattende og ressurskrevende for underliggende virksomheter, mens mange departementer opplever at rapportene ikke har den ønskede informasjonsverdi. Rapportene er i dag i hovedsak deskriptive, og inneholder lite eller mangelfull vurdering og analyse av resultatutvikling og måloppnåelse. Analyse av sammen-henger mellom ressursbruk og faglige prioriteringer på den ene siden og resultatutvikling på den andre siden<sup>10</sup> er stort sett fraværende. Videre er departementenes styring i hovedsak konsentrert om budsjettåret. For å få større oppmerksomhet om måloppnåelse bør det legges større vekt på flerårige utviklingstrekk.

Det foreligger relativt lite kunnskap om to deler av Økonomiregelverket:

- Hvordan departementene har fulgt opp bestemmelsen i § 20 om departementenes kontrollansvar.
- Hvordan bestemmelsen i § 3.3 om evaluering "med mellomrom" er fulgt opp av departementene.

### 3.2.2 Erfaringer fra pilotfasen

Pilotfasen har i hovedsak bekreftet hva vi allerede vet om temaet etatsstyring og mål- og resultatstyring. Bare unntaksvis oppfattes dialogen med departementet – eller mangel på denne – som et problem. Men samtidig er det store forskjeller mellom virksomhetene mht. møtehyppighet og rapporteringsomfang i forhold til overordnet fagdepartement. Virksomhetene som er underlagt departementsavdelinger med et stort antall underliggende enheter, har mindre kontakt med departementet enn virksomheter som er underlagt departementsavdelinger med få underliggende enheter.

---

<sup>7</sup> I *Den moderne forvaltning* av Tom Christensen og Per Lægroid (Tano Aschehoug 1998) presenteres bl.a. resultatene fra en stor spørreundersøkelse i departementene og sentrale direktorater i 1996 om hvordan mål- og resultatstyringsprinsippene er adoptert i sentralforvaltningen, deriblant vurderinger av effekter av denne styringsteknikken.

<sup>8</sup> Se f.eks. *Forvaltningskunnskap* av T. Christensen og M. Egeberg, Tano Aschehoug 1997; *Forskerblikk på Norge – en oppsummering fra satsningsområdet ledelse, organisasjon og styring* av Anne Lise Fimreite (red.), Tano Aschehoug 1997; *Forvaltning for politikk – norsk forvaltningspolitikk etter 1945*, av Tore Grønlie (Red.), Fagbokforlaget 1999.

<sup>9</sup> *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*, Statskonsult-rapport 1999:19.

<sup>10</sup> Jf. Økonomireglementet § 11.2

Samtidig er måten departement og virksomhet har kontakt på, av betydning. Graden av formalisering, tydelighet med hensyn til styringssignaler og forutsigbarhet varierer.

Pilotundersøkelsen har også avdekket variasjoner mellom pilotvirksomhetene mht. hvilken rolle den sentrale økonomifunksjonen har i etatsstyringen. Økonomiregelverkets intensjoner om å knytte økonomistyring, faglig oppgaveutførelse og mål- og resultatstyring sammen, forutsetter at ulike funksjoner i den enkelte enhet organiserer seg slik at disse forholdene kan ses i sammenheng.

### 3.2.3 Konklusjoner for videre arbeid

Etatsstyring er det av fokusområdene som det foreligger mye dokumentert kunnskap om. Dette taler for at temaet ikke trenger å utgjøre en stor del av erfaringsinnhenting.

Det foreligger mye informasjon om hvordan bestemmelsene om styringsdokumenter og styringsdialog er fulgt opp i praksis. Forbedringspotensialet er primært knyttet til virksomhetenes rapportering til overordnet departement, samt flerårig strategiutvikling. Etter prosjektgruppens mening er eksisterende kunnskap i hovedsak tilstrekkelig for å vurdere eventuelle tiltak fra sentralt hold. På den andre siden bygger denne kunnskapen stort sett på kvalitative studier som ikke dekker hele statsforvaltningen.

	Anbefalinger
Etatsstyring	<p>Spørreundersøkelsen bør belyse noen relativt enkle og overordnede spørsmål ("sjekkspørsmål"). Hensikten er å bekrefte eller avkrefte hvor dekkende foreliggende kunnskap om styringsdokumenter og styringsdialog i statsforvaltningen er. Samtidig er det behov for å undersøke hvordan Økonomireglementets § 3.3 om evaluering "med mellomrom" følges opp i departementene.</p> <p>Når det gjelder departementenes oppfølging av bestemmelsen om kontroll av underliggende virksomheter (§ 20), er temaet av en karakter som egner seg best til kvalitative undersøkelser. Dette skyldes bl.a. at det kan være vanskelig å avgrense kontrolltiltak fra den øvrige styringen. Ivaretagelsen av kontrollhensyn må også vurderes i forhold til styringssystemet som helhet.</p> <p>Et tema som bør belyses nærmere, er hvilken rolle den sentrale økonomienheten i statlige virksomheter har i etatsstyringen og i andre beslutningsprosesser hvor faglige oppgaver, mål- og resultater og økonomistyring knyttes sammen. Fordi dette spørsmålet i stor grad gjelder intern styring, er det omtalt nærmere under avsnitt 3.4 i rapporten.</p>

### 3.3 TILSKUDDSFORVALTNING

Pilotundersøkelsen har i liten grad rettet fokus mot tilskuddsforvaltning. En viktig begrunnelse har vært at det allerede fins en god del informasjon om tilskuddsforvaltningen.

Overføringer til kommuneforvaltningen og til private utgjør i størrelse 65 pst. av statsbudsjettets totale utgifter (eksklusive overføringer til Statens petroleumsfond og lånetransaksjoner). Det vesentligste av dette er rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner og rettighetsbaserte tilskudd og stønader. Av de ikke rettighetsbaserte ordinære tilskuddsordningene til private (70-poster), forvalter Utenriksdepartementet, Landbruksdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet samlet i størrelse 70 pst. av bevilgningene.

### 3.3.1 Kunnskap fra tidligere

I perioden 1996-1999 har Statskonsult foretatt vurderinger av 18 tilskuddsordninger. Det er gjennomført seks rådgivningsprosjekter overfor departementer og andre statlige institusjoner, en utredning om fylkesmennenes tilskuddsforvaltning som omfatter et stort antall ordninger, og et temahefte om tilskuddsforvaltning er under utarbeidelse i Statskonsult.

Riksrevisjonen har pekt på flere konkrete forhold om hvordan tilskuddsordningene forvaltes.<sup>11</sup>

KOSTRA-prosjektet har t.o.m. 1999 omfattet rapportering knyttet til rammetilskuddene til kommuner og fylkeskommuner. Bl.a. på bakgrunn av Dokument 3:5 (1999-2000), er KOSTRA nå utvidet til også å omfatte øremerkede tilskudd til fylkeskommuner og kommuner. Et av målene med KOSTRA er å forenkle rapporteringen fra kommuner og fylkeskommuner om hvordan statlige tilskudd er disponert.

*Noen viktige funn i disse prosjektene:*

- Mange tilskuddsordninger har uklare målformuleringer og skal ivareta kryssende hensyn, noe som gjør det vanskelig å utforme oppfølgingskriterier. Oppfølgingskriterier er ofte mangelfulle.
- Det er i mange tilfeller behov for å avklare nærmere hvor omfattende ansvar staten/tilskuddsforvalter bør ha for hvordan tilskuddsmottaker disponerer tildelte midler, og hvilke resultater og virkninger bruken av tilskuddet skaper. Dette har stor betydning for hvordan ordningen følges opp og hvordan det kan rapporteres til Stortinget. Tilskuddsordninger kan ha karakter av å være virkemidler for å ivareta bestemte mål, og i slike sammenhenger vil det være relevant å stille krav til resultatoppfølging fra statens side. I andre tilfeller har tilskuddsordninger karakter av å være støtte til bestemte mottakeres aktivitet som ivaretar verdier og hensyn som staten ønsker å støtte, f.eks. frivillige og ideelle organisasjoner.
- I funksjonelle krav brukes begrepet "oppfølgingskriterier". Et generelt inntrykk er at det ofte ikke skilles klart nok mellom tildelingskriterier, resultatoppfølging og kontroll. Det kan derfor være hensiktsmessig å vurdere behovet for å etablere et klarere skille mellom tildelingskriterier, beregningsregler og utbetalingsordninger på den ene siden, og resultatoppfølging og kontroll på den andre siden.

---

<sup>11</sup> Herunder i Dokument nr. 3:5 (1999-2000) Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene.

- Tilskuddsforvaltere har ofte vanskelig for å forholde seg til grupperingen av tilskuddsordninger i Funksjonelle krav. Dette skyldes at det kan være vanskelig å plassere en konkret ordning i en bestemt kategori.
- Mange tilskuddsordninger har ambisiøse målformuleringer og omfattende tildelingskriterier. Dette medfører en ressurskrevende oppfølging. I noen tilfeller kan det reises spørsmål om dette er hensiktsmessig sett i forhold til tilskuddets størrelse. I mange tilfeller stilles så omfattende krav til dokumentasjon og rapportering fra tilskuddsmottaker at det kan reises spørsmål om tilskuddsforvalters og tilskuddsmottakers ressursbruk står i et rimelig forhold til tilskuddets størrelse.

Det eksisterende materialet burde etter prosjektgruppens vurdering være tilstrekkelig for å vurdere eventuelle tiltak fra Finansdepartementets og fagdepartementenes side.

### 3.3.2 Erfaringer fra pilotfasen

Et konkret område som er avdekket i pilotundersøkelsen, er at virksomhetene i stor grad benytter ulike hjelpesystemer og ikke-integrerte verktøy for å følge opp tilskuddsordninger. Funksjonaliteten for å følge opp innenfor økonomisystemene er ikke god nok. Det kan bli vanskelig å følge opp flerårige tilsagnsrammer, noe som kan være en svakhet ved økonomiforvaltningen på tilskuddsområdet.

### 3.3.3 Konklusjoner om videre arbeid

	Anbefalinger
Tilskuddsforvaltning	På grunnlag av eksisterende kunnskap bør det iverksettes kvalitative gjennomganger av økonomiforvaltningen av tilskudd. Spesiell vekt bør legges på oppfølging av de avtalemessige forpliktelsene i et flerårsperspektiv. <sup>12</sup> Slike gjennomganger bør foretas utfra en vurdering av risiko og vesentlighet.

---

<sup>12</sup> Jf. Bevilgningsreglementets bestemmelser.

### 3.4 INTERN STYRING

#### 3.4.1 Kunnskap fra tidligere

Bestemmelsene i Økonomiregelverket om intern styring i statlige virksomheter omfatter myndighet og ansvar, styringsdokumenter, styringsdialog, regnskap og rapporter, attestasjon og anvisning, resultatoppfølging, intern økonomikontroll og forvaltning av eiendeler.

Eksisterende kunnskap om hvordan statlige virksomheter styres internt, er langt mindre omfattende enn kunnskapen om etatsstyring. Noen forskningspublikasjoner tar opp bruk av mål- og resultatstyring internt i statlige virksomheter. Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen er belyst i noen grad<sup>13</sup>, likeledes intern styring og organisering i en del statlige virksomheter. Men det er store variasjoner i hvilke problemstillinger disse studiene belyser, slik at det er vanskelig å generalisere ut fra dem. Statskonsult har også under utarbeidelse et temahefte om intern styring, men resultater av kartleggingen i den forbindelse foreligger foreløpig ikke.

Virksomhetsplanlegging er godt etablert i departementene og brukes på forskjellige måter. Statskonsults undersøkelse om erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen tyder på at mange virksomheter internt har foretatt en utvidet delegering av økonomisk-administrative fullmakter i løpet av de siste 10 år.

Det foreligger lite systematisert kunnskap om hvordan økonomistyring og regnskapsarbeid konkret er lagt opp internt i statlige virksomheter. Det er et stort behov for kunnskap om praksis i statlige virksomheter generelt: blant annet om hvilke styringsdokumenter som anvendes, hvordan prosessen er organisert og utøves.

#### 3.4.2 Erfaringer fra pilotfasen

Et hovedinntrykk fra pilotundersøkelsen er at det er stor variasjon mellom virksomhetene i hvordan den interne styringen er organisert og utøves. Dette har flere elementer:

- Virksomhetsplan, disponeringsskriv og internbudsjett ses i ulik grad i sammenheng. I noen tilfeller er virksomhetsplan et avdelingsinternt anliggende.
- Alle virksomhetene mener at overtakelsen av regnskapsføreransvaret (som følge av Økonomiregelverket) har medført merarbeid. I noen virksomheter har man håndtert dette gjennom å desentralisere budsjettansvar og myndighet/ansvar og oppgaver knyttet til attestasjon/anvisning. I andre virksomheter har man sentralisert en del oppgaver knyttet til regnskapsføring (inn- og utbetalinger). I noen av disse sistnevnte virksomhetene er den interne økonomistyring og regnskapsføring blitt lagt til en annen enhet enn den som koordinerer virksomhetsplanlegging og styringsdialog med departementet, deriblant budsjett.

Det er stor variasjon i hvordan den interne styringen er organisert, og i hvilken grad ulike styringsprosesser skjer i sammenheng med hverandre. Disse forholdene er svært viktige for virksomhetenes evne til å ivareta en viktig intensjon med Økonomiregelverket, nemlig en bedre sammenkopling av økonomi, faglige oppgaver og mål- og resultatstyring.

---

<sup>13</sup> *Erfaringer med mål- og resultatorientering*, Statskonsultrapport 1999:19

Pilotvirksomhetene varierer i sin vurdering av virkninger av omleggingen i egen virksomhet. Fellestrekk synes imidlertid å være at nytt økonomisystem har medført enklere uttak av regnskapsinformasjon. De fleste virksomhetene mener også at omleggingen har bidratt til større klarhet i dag enn tidligere om fordeling av ansvar og myndighet internt. Flere virksomheter peker på at det har vært en bevisstgjøringsprosess å utarbeide rutinebeskrivelser.

Noen virksomheter peker også på at bedre tilgang til regnskapsinformasjon har medført at ledelsen på ulike nivåer i større grad har etterspurt informasjon, og at interne økonomirapporter har fått en annen og bedre utforming enn tidligere. Men de fleste mener at standardrapportene ikke er tilfredsstillende for å dekke informasjonsbehovet internt.

Særlig de minste virksomhetene mener at regnskapsfunksjonen har blitt mer sårbar som følge av Økonomiregelverket. Det pekes på flere forhold i denne forbindelse. For det første er det få i virksomheten som har kompetanse til å betjene økonomisystemene og rutinene rundt disse. Dette innebærer risikoeksponering ved sykdom, ferie o.l. For det andre er virksomhetene mer sårbare i forhold til å rekruttere og beholde kvalifiserte medarbeidere på dette området. For det tredje kan kravene om flere signaturer, særlig ved autorisasjon av utbetalinger, medføre fare for at utbetalinger forsinkes eller at betalingsoppdragene oppsplittes. Dette medfører igjen merarbeid for berørt personale.

De minste virksomhetene i undersøkelsen peker på at regnskapsrelaterte oppgaver har blitt mer ressurskrevende og stiller spørsmål om dette står i forhold til gevinstene. De peker på at mange virksomheter egentlig har behov for et svært enkelt system basert på kontantprinsippet, og at dagens økonomisystem er unødig avansert.

### **3.4.3 Konklusjoner for videre arbeid**

Økonomiregelverket har som intensjon at økonomistyring, faglige oppgaver og mål- og resultater ses i sammenheng i styringen. Dette har konsekvenser for organisering av ulike koordinerende funksjoner internt i virksomheter. Samtidig har den interne organiseringen av koordineringsfunksjoner konsekvenser for sammenhengen mellom etatsstyring og intern styring.

Kunnskap om hvordan statlige virksomheter har organisert ulike funksjoner og prosesser i forhold til hverandre, er derfor vesentlig for å kunne vurdere ivaretagelse av Økonomiregelverkets intensjoner. Samtidig er dette av betydning for å kunne vurdere sårbarhet i økonomistyringen.

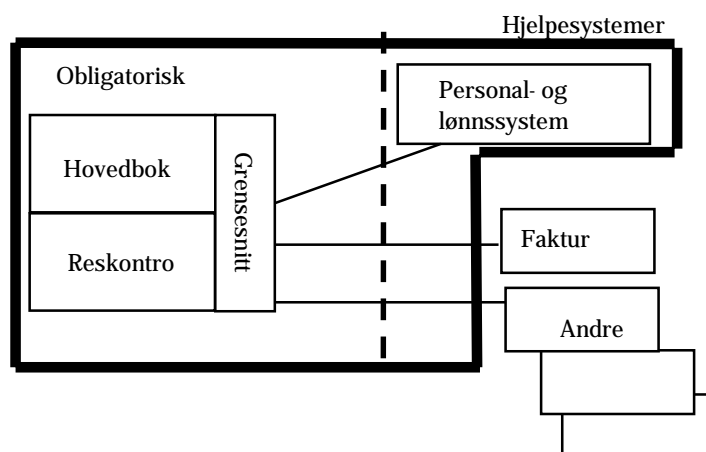
Etter prosjektgruppens vurdering er det viktig å få mer kunnskap om konsekvenser av at økonomi- og regnskapsarbeidet deles opp på flere organisatoriske enheter. Det er også interessant å vite mer om hvordan de interne styringsprosessene koordineres sett i forhold til økonomi- og regnskapsarbeidet.

Anbefalinger	
Intern styring	<p>Spørreundersøkelsen bør prioritere å innhente informasjon om</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• hvilke styringsdokumenter som brukes i den interne styringen og sammenhengen mellom dem</li> <li>• hvordan ulike interne styringsprosesser er organisert i forhold til den sentrale økonomienheten</li> <li>• sårbarhet i økonomi- og regnskapsoperative funksjoner</li> <li>• hvilke virkninger omleggingen av økonomi- og regnskapsarbeidet har for virksomheten</li> </ul>

### 3.5 ØKONOMISYSTEMER

#### 3.5.1 Hva omfatter et økonomisystem?

Et økonomisystem skal ifølge Økonomiregelverket omfatte regnskapssystemet og hjelpesystemer. Regnskapssystemet skal inneholde hovedbok, reskontro, remitteringsfunksjonalitet (for betalingsoppdrag) og grensesnitt mot et lønssystem. Disse delene



betegnes i noen sammenhenger samlet for obligatorisk funksjonalitet.

**Figur 2: Økonomisystemer og hjelpesystemer**

Et lønssystem er alltid definert som et hjelpesystem. Eksempler på andre hjelpesystemer er faktureringssystemer, innkjøpssystemer, varelagersystemer og forsystemer som brukes for produksjon av data som benyttes ved inn- eller utbetalinger, f.eks. fagsystemer for tilskuddsforvaltning.



I Funksjonelle krav stilles krav til bl.a. sporbarhet, kontroll, systemdokumentasjon og sikkerhet ved systemene, og til rutiner ved bruk av systemene.<sup>14</sup> Finansdepartementet har utarbeidet en Funksjonell kravspesifikasjon for statlige økonomisystem.<sup>15</sup>

### *Tilgang til økonomisystem*

Virksomhetene kan få tilgang til et økonomisystem enten ved å anskaffe det selv eller ved avtale med en av de statlige regnskapssentralene, skattefogdkontorene eller Statens forvaltnings-tjeneste. En egen anskaffelse kan igjen enten baseres på rammeavtalene som Statens forvaltningstjeneste har inngått, eller på at virksomheten selv innhenter tilbud.

En leveranse av et økonomi- eller lønssystem vil i tillegg til programvaren og dokumentasjon av denne, normalt også omfatte bistand ved innføring av systemet, som teknisk installasjon, opplæring og annen innføringsstøtte ved f.eks. testing av programvaren. I tillegg tilbys for driftsfasen som regel brukerstøtte og vedlikehold av programvaren. Disse delene av en leveranse dekkes hovedsakelig av omtalen av rammeavtaleforvaltningen og regnskapssentralenes tilbud i pkt. 3.6 og 3.7. Kompetanse og tilbud til virksomhetene på dette området er omtalt i pkt. 3.9.

### *Utbredelse av økonomisystemer*

Det har vært foretatt en omfattende utskifting av økonomisystemer i staten i perioden etter at Økonomiregelverket ble fastsatt i 1997. De fleste systemer som tidligere var i bruk, tilfredsstilte ikke kravene i det nye regelverket til bl.a. bruk av reskontro. Et stort antall virksomheter har valgt å benytte en av regnskapssentralene<sup>16</sup> som begge baserer sitt tilbud på bruk av Agresso økonomisystem.

Også blant virksomheter som har anskaffet økonomisystem selv, er Agresso relativt dominerende regnet i antall virksomheter systemene er levert til. Det finnes imidlertid ingen systematisert oversikt over hvilke virksomheter som har anskaffet eget system. Likevel antas de opplysninger virksomhetene har gitt til Finansdepartementet ved reservering av oppgjørskonti i Norges Bank, og informasjon i Statens forvaltningstjeneste fra forvaltningen av rammeavtaler, samlet å gi en brukbar oversikt. Antall virksomheter med egne økonomisystemer kan ut fra dette anslås til ca. 80-90. Av disse benytter 50-60 Agresso økonomisystem, 10-15 Oracle Applications og 10-15 Formula økonomi. Av andre systemer som er i bruk i et begrenset antall virksomheter, er IFS økonomi og SAP.

Systembruken er således konsentrert om de tre økonomisystemene som Statens forvaltningstjeneste har inngått rammeavtaler for<sup>17</sup>, med Agresso som det systemet som er klart mest utbredt regnet i antall virksomheter. Bildet kan være noe mer nyansert dersom en ser på antall installasjoner av hvert av systemene, ved at andre systemer enn Agresso er i bruk og/eller under forberedelse hos bl.a. politiet som har mange regionale enheter. Hovedkonklusjonen om Agressos stilling står sannsynligvis likevel ved lag.

Utskifting av lønns- og personaldatasystemer har skjedd i langt mindre omfang enn for regnskapssystemer. De eneste som så langt har skiftet systemer, er kundene hos Statens forvaltningstjeneste<sup>18</sup> og noen enkeltvirksomheter som har anskaffet system selv. Tilbudet fra Statens forvaltningstjeneste omfatter på personalsiden foreløpig bare data knyttet til utbetaling av lønn. Skattefogdkontorene tilbyr også lønnstjenester til sine

---

<sup>14</sup> Jf. kap. 4

<sup>15</sup> Mai 1997

<sup>16</sup> Se pkt. 3.7.1.

<sup>17</sup> Jf. pkt. 3.6

<sup>18</sup> Vel 40 lønssentralkunder, jf. pkt. 3.7

kunder, basert på det sentrale lønnsberegningssystemet SLP-S med Bluegarden, tidligere Posten SDS, som underleverandør, og med SLP-4 for bl.a. registrering hos den enkelte virksomhet. Med tilleggsmodulen Arild tilfredsstiller dette krav i Økonomiregelverket.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet fastsatte høsten 1999 en funksjonell kravspesifikasjon for statlige lønns- og personaldatasystem. Denne danner grunnlag for en anbudsrunde Statens forvaltningstjeneste har igangsatt med sikte på nye rammeavtaler.<sup>19</sup>

*Lønns- og personaldatasystemene* har i vesentlig mindre grad enn økonomisystemene vært berørt i pilotundersøkelsen. For de fleste virksomheter har det ikke vært store endringer på dette feltet i løpet av de siste årene.

### 3.5.2 Erfaringer fra pilotfasen

Det gjensto utviklingsaktiviteter på relativt mange punkter da Statens forvaltningstjeneste i 1998 inngikk dagens rammeavtaler for økonomisystemer. Leverandørers oppfyllelse av forpliktelsene i avtalene har også tatt til dels betydelig lenger tid enn forutsatt. Blant funksjonalitet som ennå ikke er tilfredsstillende, er det mest alvorlige enkeltpunktet avstemming mot kontantregnskapet for virksomheter som fører internregnskap etter andre prinsipper.<sup>20</sup> Dette har vært fremhevet også av virksomheter i pilotundersøkelsen.

I pilotundersøkelsen ble det ellers gitt kommentarer til økonomisystemet som er listet opp nedenfor.<sup>21</sup> Vi gjør oppmerksom på at dette er virksomhetenes oppfatning. Det er nødvendig å skille mellom oppfattet funksjonalitet og reell funksjonalitet. Hva man oppfatter, er avhengig av kunnskaper om hvordan systemet skal brukes. Reell funksjonalitet er bestemt ved systemdesign. Det kan ligge funksjonalitet i et system som brukere ikke har lært seg eller er klar over:

#### *Kompleksitet*

Agresso ble av flere vurdert som et komplekst system, med mer funksjonalitet enn virksomhetene klarer å utnytte. Terskelen for å ta i bruk systemet ble av flere vurdert som relativt høy.

#### *Mangelfull rapportfunksjon*

Alle virksomheter hadde kommentarer til rapportfunksjonaliteten i Agresso. Standardrapporter ble vurdert som lite anvendbare, uten at dette var det største problemet. Bruken av saldotabeller er lite pålitelig ved spørringer på aggregert nivå siden de ikke oppdateres automatisk ved endringer. Noen virksomheter håper at verktøyet Browser/Analyser som regnskapssentralene er i ferd med å tilby, skal forbedre rapportfunksjonen.

#### *Nødvendig bruk av hjelpeverktøy*

Bruk av hjelpeverktøy som Excel er relativt utbredt når man skal sammenstille data fra økonomisystemet og andre systemer.

#### *Tungvint funksjonalitet for budsjettering*

---

<sup>19</sup> Jf. omtale i pkt. 3.6

<sup>20</sup> Gjelder Agresso og Formula

<sup>21</sup> Gjelder Agresso ettersom alle virksomheter som deltok i pilotrunden brukte dette systemet.

Funksjonaliteten for å legge inn og følge opp i forhold til periodisert budsjett ble av flere vurdert som tungvint og lite dekkende.

### *Mangelfull funksjonalitet for konsolidering*

Funksjonalitet for konsolidering av regnskapsopplysninger i virksomheter som benytter regnskapssentral og der føring skjer hos flere enheter, ble etterspurt. I dag må hver enhet hente ut opplysningene for egen enhet og oversende disse til sentral enhet som sammenstiller dem.

### *Driftsstabilitet*

Det ble gitt nokså ulike tilbakemeldinger om driftsstabiliteten ved systemet. De fleste vurderte den som tilfredsstillende med relativt få tilfeller der systemet faller ut, iallfall etter at systemet hadde vært i drift en periode. Særlig en av de som ikke benytter regnskapssentral hadde hyppige driftsforstyrrelser. Det var ikke klart om det skyldtes økonomisystemet, kommunikasjon/linjekapasitet, terminaler eller andre forhold. Tilfeller av lang responstid ble også nevnt, også her noe uklart hva som var årsakene.

Innføringen av nye systemer ble vurdert som en stor prosess. De fleste virksomheter hadde hatt innkjøringsproblemer ved system eller rutiner, men mente også at det nå fungerte bedre. I forhold til tid til innføring, var en kommentar at tre måneder slik regnskapssentralen hadde lagt opp til, var altfor kort. En annen kommentar var at en slik omlegging ikke bør skje på sommeren pga. fravær av nøkkelpersoner, og heller ikke sent på høsten når det er kort tid fram til årsregnskapet for å få rettet opp eventuelle vansker i oppstarten.

Flere bemerket at instruktørene på tidlige kurs ikke hadde tilstrekkelige kunnskaper, men at dette nå har bedret seg. Fremdeles er kursene ofte for generelle. De burde vært bedre tilpasset virksomhetene i betydningen "ta hensyn til hvordan det må gjøres her". På grunn av forsinkelser med leveranser, har også noen fått kurs altfor tidlig.

Leverandørenes kurs oppfattes som dyre. Det er ønskelig at kursene i større grad avholdes hos virksomhetene. Spesielt for virksomheter utenfor Oslo er det kostbart å sende flere personer på kurs.

### **3.5.3 Konklusjoner for videre arbeid**

Flere av de omtalte svakhetene ved økonomisystemene bør kunne følges opp på grunnlag av det vi allerede vet. Dette gjelder gjenstående utviklingsaktiviteter under rammeavtalene, hvor Statens forvaltningstjeneste har vært i kontakt med de aktuelle leverandørene for å få ferdigstilt løsninger. Også på punkter som ikke følger av inngåtte avtaler, er det naturlig at Statens forvaltningstjeneste som rammeavtaleforvalter samordner og videreformidler til alle aktuelle leverandører ønsker fra statlige virksomheter om videreutvikling av systemene. Regnskapssentralene arbeider også med å tilrettelegge løsninger på andre punkter som rapportfunksjonalitet og konsolideringsmuligheter. I brukerundersøkelsene som regnskapssentralene gjennomfører, stilles det også spørsmål om videreutvikling av tilbudet.<sup>22</sup>

---

## Anbefalinger

<sup>22</sup> Jf. pkt. 3.7

**Økonomi-  
systemer**

Spørreundersøkelsen bør omfatte spørsmål om mangler og ønsker om videreutvikling av funksjonalitet i forhold til dagens løsninger, om driftsstabilitet, brukerstøtte og kurskvalitet.

Videre vil vi tilrå å vurdere en intervjuundersøkelse om erfaringer med gjeldende rammeavtaler.<sup>23</sup>

**3.6 RAMMEAVTALEFORVALTNING****3.6.1 Hva omfatter rammeavtalene?**

Rammeavtalene er et tilbud til statlige virksomheter som velger å anskaffe økonomisystemer selv. De fins i form av både kjøps- og vedlikeholdsavtale. Betydningen av rammeavtalene må imidlertid ses videre enn dette. Den testingen som Statens forvaltningstjeneste utfører av systemene og utviklingsplanene i rammeavtalene med leverandørene, bidrar til en videreutvikling av systemene som også kommer andre statlige virksomheter enn de som direkte benytter rammeavtalene, til gode.

*Hvilke rammeavtaler fins*

Statens forvaltningstjeneste har inngått og forvalter følgende rammeavtaler på vegne av staten:

- Avtaler med leverandører av økonomisystemer. Det ble i 1998 inngått avtaler for Agresso økonomisystem, Oracle Applications og Formula økonomi. Avtalene løper til utgangen av 2000. Avtalene bygger på Funksjonell kravspesifikasjon for statlige økonomisystem, utarbeidet av Finansdepartementet (mai 1997). Rammeavtalene omfatter såkalt obligatorisk funksjonalitet; dvs. hovedbok, reskontro, funksjonalitet for remittering av betalingsoppdrag og grensesnitt mot lønns- og personaldatasystem. Ifølge leverandørenes opplysninger til Statens forvaltningstjeneste, er det foretatt i alt seks bestillinger på de gjeldende rammeavtalene.<sup>24</sup> Leverandørene opplyser videre at det er inngått flere avtaler med statlige virksomheter utenfor rammeavtalene (bygd på samme funksjonelle krav).
- Avtaler for lønns- og personaldatasystemene Formula lønn og personal og PR2000 løp ut ved utgangen av 1999. Det ble ifølge leverandørene foretatt 13 bestillinger på rammeavtalen for Formula (inkl. for Fts lønnsentral) og tre for PR2000. Statens forvaltningstjeneste arbeider med en anbudsrunde som grunnlag for nye rammeavtaler, basert på Arbeids- og administrasjonsdepartementets Funksjonelle kravspesifikasjon for statlige lønns- og personaldatasystem.<sup>25</sup>
- Statens forvaltningstjeneste arbeider med nye rammeavtaler om konsulenttjenester for innføring av økonomisystemer og lønns- og personaladministrative systemer i statlige virksomheter. Det er inngått avtaler med i alt 21 tjenesteytere.

<sup>23</sup> Jf. omtale i pkt. 3.6

<sup>24</sup> 1 på Agresso, 2 på Oracle og 3 på Formula

<sup>25</sup> Oktober 1999

### 3.6.2 Erfaringer fra pilotfasen

Ingen av virksomhetene i pilotundersøkelsen hadde erfaringer med rammeavtalene. De to virksomhetene som hadde anskaffet økonomisystemer selv, hadde gjort dette før avtalene basert på det nye Økonomiregelverket var på plass.

Noen berørte departementer har tidligere reist spørsmål ved grunnlaget for å ta inn økonomisystemer under rammeavtalene. Bakgrunnen var at det har vært omfattende utviklingsaktiviteter som har gjenstått på det tidspunktet avtaler ble inngått, og at det har tatt lenger tid enn forutsatt etter utviklingsplanene å få gjenstående funksjonalitet på plass.

### 3.6.3 Konklusjoner for videre arbeid

På et par av områdene omtalt ovenfor er det etter prosjektgruppens vurdering ikke behov for å innhente ytterligere erfaringer fra virksomheter som grunnlag for tiltak:

- Statens forvaltningstjeneste har allerede i den siste anbudskunngjøringen for lønns- og personaldatasystemer varslet strengere krav til at løsninger i tråd med statens funksjonelle krav skal være på plass før avtaler inngås.
- Finansdepartementet har i svarbrev til Riksrevisjonen varslet en styrking av oppfølging av leverandørenes utviklingsaktiviteter under inngåtte avtaler. Det er i brevet både gitt uttrykk for at det er behov for å stille strengere krav overfor leverandørene spesielt i forhold til videreutvikling, og at det er behov for mer løpende kontakt med leverandørene.

	Anbefalinger
Rammeavtaleforvaltning	<p>Det bør vurderes å innhente erfaringer med gjeldende rammeavtaler for økonomisystemer fra virksomhetene. Interessante spørsmål vil blant annet være:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ønsker om justeringer i statens funksjonelle krav</li> <li>• opplegget for rammeavtalene og kommersielle betingelser</li> <li>• hvorfor såpass få virksomheter har benyttet rammeavtalene, som grunnlag for justeringer i opplegget</li> </ul> <p>En kvalitativ undersøkelse er best egnet for å få fram denne typen forslag og vurderinger. Antall virksomheter som selv har anskaffet økonomisystem er også begrenset. Dette gjelder i enda større grad antallet som har benyttet rammeavtalene. Alle systemer det er inngått rammeavtaler for, bør dekkes. Opplegg og gjennomføring må avklares med Statens forvaltningstjeneste.</p> <p>I spørreundersøkelsen bør det hentes inn bakgrunnsopplysning om virksomheten selv har anskaffet økonomisystem og/eller lønns- og personaldatasystem.</p>

### 3.7 REGNSKAPSSENTRALENES TJENESTETILBUD

#### 3.7.1 Hva omfattes av regnskapssentralenes tjenestetilbud?

Ifølge Økonomiregelverkets § 14.1 kan statlige virksomheter bruke en ekstern statlig tjenesteyter til å utføre deler av regnskapsoppgavene. Det er etablert to slike regnskapssentraler: Skattefogdkontorene og Statens forvaltningstjeneste. De 18 skattefogdkontorene har i alt om lag 260 regnskapskunder spredt over hele landet, mens Statens forvaltningstjenester har vel 40 regnskapskunder, blant disse de fleste departementene. Overføringen av kunder til regnskapssentralløsningene ble slutført i 1999. Tilbudet fra sentralene omfatter også lønnsberegning.

Regnskapssentralene tilbyr virksomhetene følgende hovedgrupper av tjenester:

- systemtjenester i form av tilgang til et økonomisystem
- økonomitjenester i form av hhv. en viss innføringsstøtte med opplæring, tilgang til rutinebeskrivelser, visse registreringstjenester mv., brukerstøtte, tilbud om kurs/konferanser for kompetanseheving, og rådgiving utover brukerstøtte

I tillegg til den obligatoriske funksjonaliteten i et økonomisystem, tilbyr regnskapssentralene også funksjonalitet som logistikkmodul og avtalemодul.

Tjenestene fra regnskapssentralene tilbys i form av standardmodeller der systemtjenestene er kombinert med ulike omfang av økonomitjenester:

- driftsmodell
- delservicemodell
- fullservicemodell (registreringsmodell)

Skattefogdkontorene tilbyr alle tre modeller, mens Statens forvaltningstjeneste tilbyr den første og siste.

#### 3.7.2 Erfaringer fra pilotfasen

Synspunkter fra virksomhetene kan grupperes under følgende hovedområder:

- Mangler ved funksjonaliteten i det eksisterende systemtilbudet. Dette henger nært sammen med manglene omtalt tidligere. På noen punkter, som kontantregnskapet, henger det også sammen med oppfølgingen av rammeavtalene.
- Ønsker om ytterligere funksjonalitet. Dette gjelder blant annet bedre funksjonalitet for periodisering av budsjett og for rapportering.
- Større fleksibilitet i arbeidsdeling mellom virksomhet og regnskapssentral, bedre tilpasset den enkelte virksomhets ønsker og behov. Begge tilbydere har gitt uttrykk for at de ønsker en utvikling av tjenestetilbudet i denne retning.
- Utvidet tilgang til økonomitjenester, fra en av regnskapssentralene eller andre, i form av rådgiving og kompetansetiltak ved kurs og konferanser.
- Økt kvalitet i tilbudet både av system- og økonomitjenester. Det har vært påpekt relativt store variasjoner i kvalitet og kompetanse mellom skattefogdkontorene. Videre har det tatt tid å bygge opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i regnskapssentralene.

En spesiell utfordring ved utvikling av regnskapssentralenes tjenestetilbud, er at tjenestene i dag i liten grad er separat priset, utover viderefakturering av enkelte kostnader. Dette gjør at tjenester levert av en regnskapssentral for virksomheten fremstår som billige sett i forhold til alternative tjenester.

### 3.7.3 Konklusjoner for videre arbeid

Hovedkilden for ytterligere informasjon om regnskapssentralenes tjenestetilbud, er brukerundersøkelsene hos de to regnskapssentralene.

Skattedirektoratet/skattefogdkontorene gjennomførte en slik undersøkelse høsten 1999 og planlegger en ny undersøkelse i løpet av inneværende år. Statens forvaltningstjeneste gjennomfører nå en tilsvarende undersøkelse blant sine regnskaps- og lønnskunder, hvor resultater skal være klare i løpet av mai 2000. Disse undersøkelsene vil bidra med informasjon om generell brukertilfredshet ved de ulike delene av tilbudet av system- og økonomitjenester. Videre er det åpnet for å fremme ønsker om videreutvikling av tjenester, og om nye tjenester, samt å gi synspunkter på eksisterende arbeidsdeling mellom virksomhet og regnskapssentral.

Den informasjonen som brukerundersøkelsene ventes å gi, kombinert med den kunnskap som fins fra tidligere om regnskapssentralenes tjenestetilbud, tilsier etter prosjektgruppens vurdering at denne delen av tjenestetilbudet overfor virksomhetene ikke behøver å stå sentralt ved den brede spørreundersøkelsen under erfaringsprosjektet. Vi ser heller ikke grunn til at spørsmål som stilles i brukerundersøkelsene hos regnskapssentralene, i særlig omfang skal gjentas i spørreundersøkelsen.

	<b>Anbefalinger</b>
<b>Regnskaps-sentralenes tjenestetilbud</b>	Spørreundersøkelsen bør ha med spørsmål om virksomhetens valg av tjenesteleverandør ble underlagt føringer av overordnet departement. Spørsmål om virksomhetens vurdering av funksjonaliteten i økonomisystemet bør også tas med.

## 3.8 BETALINGSFORMIDLING

### 3.8.1 Kunnskap fra tidligere

Betalingsformidlingen skiller seg fra andre områder i Økonomiregelverket ved at kravene til funksjonalitet og rutiner er kombinert med sentralt inngåtte rammeavtaler med banker som tjenesteleverandører. Rammeavtalene er obligatoriske for virksomhetene. Finansdepartementet inngikk i 1999 fire slike avtaler for Statens konsernkontoordning,

med tre ulike banker.<sup>26</sup> Bankenes løsninger er langt på vei standardiserte og bygger på funksjonelle krav, som er relativt detaljert når det gjelder betalingsformidling.<sup>27</sup>

Det er allerede identifisert en del hovedområder som det bør arbeides videre med i forhold til tiltak:

- Kravet om at alle utbetalingsoppdrag skal autoriseres av to tilsatte før utbetaling kan finne sted. Dette skaper betydelige praktiske vansker for mindre virksomheter.
- Utvikling av nye løsninger med elektroniske grunnlag for utbetalinger, som f.eks. elektronisk registrering og oppfølging internt av fakturaer, er etterspurt fra en del virksomheter. En slik fakturaløsning vil kunne forenkle arbeidsprosesser ved at en slipper å frakte papirbasert grunnlag rundt i virksomheten for attestasjon, anvisning og autorisasjoner.
- Bankene gir et for dårlig grunnlag for identifikasjon av betalere/krav ved innbetalinger, selv når krav er utstedt med kundeidentifikasjon (KID). Dette gjelder først og fremst i tilfeller hvor betaler benytter en elektronisk løsning, som bedriftsterminal, Internett eller telefon, for å sende inn/bekreftede betalingsoppdrag til sin bankforbindelse. Dette skaper et stort merarbeid, særlig for virksomheter med et større antall innbetalinger.

### 3.8.2 Erfaringer fra pilotfasen

Betalingsformidling var ikke satt opp som eget emne under pilotundersøkelsen. Oversikten ovenfor er derfor hovedsakelig basert på tidligere tilbakemeldinger til Finansdepartementet fra departementer og virksomheter. Et par av punktene, som autorisasjoner og elektroniske løsninger, ble også kommentert av pilotvirksomhetene.

### 3.8.3 Konklusjoner for videre arbeid

Det fins etter prosjektgruppens vurdering tilstrekkelig kunnskap om hvilke hovedområder innenfor Statens konsernkontoordning det bør arbeides videre med tiltak.

Behovet for å ta med spørsmål om betalingsformidling under erfaringsinnhenting, bør også vurderes ut fra at det periodisk skal inngås nye rammeavtaler med banker. I den forbindelse vil det være behov for å gjennomgå statens funksjonelle og kommersielle krav på nytt. En slik gjennomgang ble sist foretatt før rammeavtalene i 1999, bl.a. ved skriftlig kontakt mellom Finansdepartementet og fagdepartementene om innspill til justeringer i opplegget.

---

<sup>26</sup> Den norske Bank/Postbanken, Kreditkassen og Sparebanken NOR.

<sup>27</sup> Jf. kap. 5



	<b>Anbefalinger</b>
<b>Betalings- formidling</b>	Spørreundersøkelsen bør kartlegge omfanget av autorisasjonsproblemet, dvs. i hvor høy grad det oppfattes som problematisk at to ansatte skal autorisere utbetalingsoppdrag.

### 3.9 KOMPETANSEUTVIKLING

#### 3.9.1 Kunnskap fra tidligere

Det fins lite informasjon som gir oversikt over kompetanseutviklingstiltak i statlige virksomheter innenfor områdene økonomistyring og regnskapsføring. Det er heller ikke foretatt en samlet vurdering av behovet for kompetanseutvikling innen disse områdene.

I perioden fra 1995-2000 har antall statlige regnskapsførere som rapporterer til det sentrale statsregnskapet økt fra om lag 270 til 540. Økningen har vært størst i gruppen små og mellomstore virksomheter. Flere forhold peker i retning av at kravene til endret kompetanse i statlige virksomheter har vært betydelige i forbindelse med tilpasningene til Økonomiregelverket. Dette gjelder spesielt kravene til kompetanse i den sentrale økonomienheten og regnskapsfunksjonen, som påpekt i Riksrevisjonens brev. Mangler ved regnskapsføringen tolkes som uttrykk for svak kompetanse og manglende regnskapsforståelse.

Økonomiregelverket stiller økte krav til hvilke arbeidsoperasjoner som skal utføres i virksomheten eller hos den regnskapsførende enheten i forbindelse med inn- og utbetalinger. Da regelverket trådte i kraft, ble det også innført krav til nye økonomisystemer, elektronisk betalingsformidling og etablert en konsernkontoordning for staten. Dette er faktorer som i sum har medført krav til endret kompetanse. Erfaringsprosjektet har rettet fokus mot disse forholdene i pilotundersøkelsen.

#### 3.9.2 Erfaringer fra pilotfasen

Pilotundersøkelsen har vist at behovet for kompetanseutvikling varierer, og at det er et stort spekter av tiltak som er iverksatt eller planlegges iverksatt. Det er regionale forskjeller når det gjelder tilgang på kompetanse, stabilitet, og virksomhetenes muligheter til å rekruttere. Kompetanseutvikling og eksisterende kompetanse i virksomhetene er tilgrensende problemstillinger. Erfaringsprosjektets videre arbeid innenfor dette området bør avgrenses til å omfatte det statlige tjenestetilbudet innen kompetanseutvikling. Noen av de viktigste elementer som kom fram i intervjuene er:

- Kurstilbudet er bare ett av mange elementer. Erfaringene er svært forskjellige og basert på kurs hos ulike kursarrangører (regnskapssentral, systemleverandør og Statskonsult).

- Regnskapsentralenes kompetanse og evne til å gi råd er viktig. Flere virksomheter ønsker økt rådgivning. Erfaringene med kvaliteten på rådgivningen er varierende, ofte avhengig av hvilken kontaktperson ved regnskapsentralen som er benyttet.
- De nye økonomisystemene er komplekse, og brukskompetansen blir derfor ofte konsentrert om relativt få personer. Dette skaper sårbarhet.
- Informantene fra samme virksomhet vurderer i flere tilfeller kompetansebehovet forskjellig. Ledere av økonomi- og regnskapsfunksjonen vurderer kompetansebehovet som større enn saksbehandlere på området. Noen ledere peker på at det mangler metoder og kunnskaper om hvordan man kan kople sammen regnskaps- og økonomistyring med måloppnåelse.
- Saksbehandlere i den sentrale økonomienheten legger større vekt på kapasitet og sårbarhet. Disse medarbeiderne opplever problemet mest som et spørsmål om å ha tid til å drive utvikling.
- En av virksomhetene mener at kravene om å fordele funksjoner knyttet til utbetaling og innbetaling på flere personer medfører en spesialisering som kan gjøre arbeidet mindre interessant for berørte medarbeidere. Dermed kan det bli vanskeligere å beholde kompetente medarbeidere.
- Flere virksomheter mener at utviklingsarbeidet de siste årene på økonomi- og regnskapsområdet har gitt interessante oppgaver til en del av personalet. Særlig i to virksomheter ble det reist som et problem at det vil være vanskeligere å beholde nøkkelpersoner når økonomi- og regnskapsarbeidet nå går over i en mer ordinær driftsfase.
- De store pilotvirksomhetene har gjennomført kurs i egen regi, enten ved eksterne kursholdere eller ved at ressurspersoner har undervist for andre. De fleste virksomhetene har hatt deltakere på eksterne kurs. Det er imidlertid stor variasjon i hvilke kurs de har deltatt på.

### 3.9.3 Konklusjoner for videre arbeid

Erfaringsprosjektet vil benytte resultatene av brukerundersøkelsene i regi av Statens forvaltningstjeneste og Skattedirektoratet. Det vil også være aktuelt å benytte resultater fra et prosjekt som er satt i gang i Statskonsult om kompetanseutviklingstilbudet på dette området i forhold til behovet.

## Anbefalinger

**Kompetanseutvikling**

Spørreundersøkelsen bør legge vekt på å kartlegge i hvilken grad virksomhetene har deltatt på kompetanseutviklingstiltak knyttet til regnskap og økonomistyring. Videre bør det undersøkes hvordan de vurderer sin nåværende kompetanse og framtidig kompetansebehov. Det bør skilles mellom

- interne tiltak
- det statlige tjenestetilbudet
- bruk av private konsulentfirma

Resultatene bør integreres i det arbeidet som er iverksatt innenfor prosjektets fokusområde 4: Organisering av regnskapssentralenes tjenestetilbud.

## 4. ANDRE ANBEFALINGER

Som regelverksforvalter har Finansdepartementet erfart at det på enkelte områder er behov for å endre Økonomiregelverket. Nedenfor er det skissert hvilke forhold som Erfaringsprosjektet vil rette fokus mot i dette arbeidet, basert på informasjon fra flere kilder: Finansdepartementets behandling av søknader om fritak fra regelverkets bestemmelser, konkrete henvendelser fra departementer og andre statlige virksomheter, tilbakemeldinger og innspill i Erfaringsprosjektets pilotundersøkelser og de gjennomførte idédugnadene. Endringene kan være i form av forenklinger, presiseringer eller videreutvikling av regelverket.

### 4.1 FRA FUNKSJONELLE KRAV TIL “BESTE PRAKSIS”

Det er en generell oppfatning i virksomhetene at Finansdepartementet bør legge mer vekt på å presentere konkrete løsningsforslag enn på å videreutvikle og utdype enkeltbestemmelser i Økonomireglementet og Funksjonelle krav. Distribusjon av veiledningsmateriale og presentasjon av gode løsninger innenfor enkeltområder – “beste praksis” – er eksempler på tiltak som vurderes som nyttige ut fra et brukersynspunkt.

### 4.2 INTERN KONTROLL OG DEPARTEMENTENES KONTROLLANSVAR

Økonomiregelverket stadfester og understreker virksomhetsleders ansvar på en rekke områder. Det er i stor grad krav om skriftlig dokumentasjon om ansvar, fullmakter og rutiner i den enkelte virksomhet. Økonomiregelverket er basert på at virksomhetsleder gjennom å dokumentere disse forholdene, skal etablere grunnlaget for intern kontroll. Begrepet “intern økonomikontroll” og den prinsipielle tenkningen på kontrollområdet er i for liten grad synliggjort og kommunisert gjennom regelverket slik det fremstår i dag.

Vi har sett en tilsvarende problemstilling når det gjelder departementenes oppfølging av bestemmelsen om kontroll av underliggende virksomheter (§ 20). Erfaringsprosjektet vil tilrå at det iverksettes tiltak med sikte på å identifisere “beste praksis” innenfor områdene intern økonomikontroll og departementenes kontroll av underliggende virksomheter. En naturlig følge av de store variasjoner med hensyn til oppgaver og kontekst gjør at flere ”praksiser” bør omtales, tilpasset virksomhetens situasjon.

Videre vil prosjektet tilrå at det i forbindelse med en eventuell justering av Økonomiregelverket rettes fokus mot å tydeliggjøre og anskueliggjøre begrepene ”intern økonomikontroll” og ”departementenes kontrollansvar”.

### 4.3 FOKUS PÅ KONTROLL VERSUS RESULTATOPPNÅELSE

Ambisjonsnivået når det gjelder kontroll bør settes inn i en helhetlig sammenheng, hvor risiko og vesentlighet er en del av vurderingen. Ressursbruk til kontroll og ressursenes alternative anvendelse (alternativkostnad) bør også stå sentralt ved etablering av kontrollsystemer. Det er fra flere hold tatt til orde for at motivasjon er bedre egnet for å stimulere videre utviklingsarbeid innen statlig økonomistyring enn ytterligere fokus på kravene i Økonomiregelverket og formalkontroll i forhold til dette. Mangelen av et normgivende og/eller rådgivende miljø er også nevnt i denne sammenheng.

#### 4.4 SKILLE MELLOM SKAL-KRAV OG BØR-KRAV

Det fins et tydelig ønske om å skille klarere mellom *skal-krav* og *bør-krav* i Økonomiregelverket. Dette gjelder spesielt kravene til funksjonsdeling ved behandling av inn- og utbetalinger. Det samme ønsket er uttrykt i forbindelse med bestemmelser om organisering av den interne økonomiforvaltningen.<sup>28</sup> Kravene til funksjonsdeling har ført til at virksomheter med liten økonomistab har problemer med å imøtekomme kravene. Som eksempel kan nevnes at det er i alt om lag 10 ulike arbeidsoperasjoner som virksomheten skal utføre i forbindelse med innkjøp av varer og tjenester; fra bestilling til postering i regnskapet.

Et moment som er trukket fram i pilotundersøkelsen, er at kravene til funksjonsdeling skaper suboptimale tilpasninger i virksomhetene. Kvalitetssikringen kan bli svekket ved at for mange aktører har delansvar i forbindelse med inn- og utbetaling.

Erfaringsprosjektet tilrår at Finansdepartementet allerede nå tar initiativ til å utrede muligheten for differensiering av Økonomiregelverket, med spesiell vekt på kravene til funksjonsdeling og for små virksomheter.

#### 4.5 VIRKSOMHETSBEGREPET OG REGNSKAPSFØRERS ANSVAR

Enkelte bestemmelser i Økonomiregelverket fastslår hvilke arbeidsoperasjoner som skal utføres av virksomheten som regnskapsfører. Dette legger føringer på arbeidsdelingen mellom virksomhet og regnskapsentral for dem som benytter seg av regnskapsentralenes økonomitjenestetilbud. Et eksempel er oppbevaring av regnskapsdokumentasjon, et annet er muligheten for regnskapsentralen til å være en av to personer som kan autorisere betalingsoppdrag. Dette er en problemstilling som bør utredes i tilknytning til spørsmålet om differensiering av regelverket, jf. avsnittet ovenfor.

#### 4.6 VIDEREUTVIKLING AV ØKONOMIREGELVERKET

Gjennom pilotundersøkelsen er det identifisert noen områder der det er et behov for å videreutvikle Økonomiregelverket. Dette omfatter inntektsområdet med spesiell vekt på oppdragsvirksomhet, elektronisk handel, herunder elektronisk dokumentutveksling, bilagsdokumentasjon og faktura, samt klargjøring av Økonomiregelverkets bestemmelser for nettobudsjetterte virksomheter. Finansdepartementet har allerede iverksatt et arbeid innen elektronisk handel. Prosjektet tilrår at Finansdepartementet på disse områdene tar initiativ til å utvikle regelverket i samråd med virksomheter som er aktuelle.

#### 4.7 MER VEILEDNINGSMATERIALE

Mange virksomheter benytter regnskapsprinsippet i internregnskapet. Det er fra flere hold uttrykt et ønske om veiledningsmateriale om bruk av regnskapsprinsipp for ulike transaksjonstyper, og avstemminger mot kontantprinsipp. I Finansdepartementets brev av 3.12.1999 til Riksrevisjonen er det gitt signaler om at det medio 2001 vil utarbeides en veiledning i statlig regnskapsføring. Erfaringsprosjektet vil tilrå at bruk av regnskapsprinsippet omtales i den nye veiledningen. I spørreundersøkelsen bør omfanget av bruk av regnskapsprinsippet kartlegges.

---

<sup>28</sup> Jf. Økonomireglementet §§ 16 og 17 med tilhørende bestemmelser i Funksjonelle krav.

## VEDLEGG A: STYRINGSGRUPPE, REFERANSEGRUPPE OG PROSJEKTDELTAKERE

**Styringsgruppen** for Erfaringsprosjektet består av følgende personer:

ekspedisjonssjef Ole K. Hovland	Finansdepartementet (leder)
ekspedisjonssjef Kasper Holand	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
ekspedisjonssjef Ole W. Sandbekk	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
ekspedisjonssjef Ida Børresen	Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
ekspedisjonssjef Henning Gorholt	Kulturdepartementet
ekspedisjonssjef Eli Telhaug	Finansdepartementet
avdelingsdirektør Johanne Slinning	Finansdepartementet
avdelingsdirektør Arnt Kamperud	Finansdepartementet

**Referansegruppen** for Erfaringsprosjektet består av følgende personer:

direktør Jon Blaalid	Statskonsult
direktør Ivar Gammelmo	Statens forvaltningstjeneste
avdelingsdirektør Ragnhild Dugstad	Kommunal- og regionaldepartementet
avdelingsdirektør Arne Ness	Miljøverndepartementet
avdelingsdirektør Svein Kristensen	Skattedirektoratet
avdelingsdirektør Astri Tverstøl	Statens lånekasse for utdanning
spesialrådgiver Lars Detlie	Finansdepartementet

**Prosjektgruppen** for Erfaringsprosjektet består av følgende personer:

seniorrådgiver Torun Reite	Finansdepartementet (leder)
seniorrådgiver Anders Myhren	Finansdepartementet
seniorrådgiver Lars Birkeli	Statskonsult
seniorrådgiver Kari Thoresen	Statskonsult
rådgiver Marit Stadler Wærness	Statskonsult

Under plan- og pilotfasen av Erfaringsprosjektet har i tillegg rådgiver Erik Heen og seniorrådgiver Nancy Johannessen (begge Finansdepartementet) deltatt i deler av arbeidet. Per Øyvind Bastøe (New Public Management Group (NPMG)) har vært ekstern konsulent.

## **VEDLEGG B: PLANFASEN**

### **PROSJEKTET ETABLERES**

Arbeidet med erfaringsinnhenting ble høsten 1999 besluttet organisert som et prosjekt forankret i Finansdepartementet. Det ble gitt et mandat for arbeidet og fastsatt en overordnet fremdriftplan.

Det ble lagt vekt på medvirkning fra andre sentrale statlige institusjoner med delansvar innen statlig økonomistyring for å bidra til at også disse legger premisser for arbeidet og tar ansvar for oppfølgende tiltak på sine respektive ansvarsområder. De mest sentrale samarbeidspartnerne er Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Statskonsult, Statens forvaltningstjeneste og Skattedirektoratet. Samtlige samarbeidspartnere er aktører med et delansvar for å legge premisser og tilby tjenester knyttet til statlig økonomistyring.

Samtidig ble det lagt vekt på få til medvirkning fra andre statlige institusjoner for at prosjektarbeidet skjer i nær kontakt med de miljøer som har praktiske erfaringer fra å tilpasse sin økonomistyring til Økonomiregelverket.

En nødvendig forutsetning for videre utvikling av økonomistyringen vil, i tillegg til arbeid i den enkelte virksomhet, være konkrete oppfølgings tiltak i regi av premissgivere og tjenesteleverandører. Dette gjelder funksjoner som økonomitjenestetilbud, rammeavtaleforvaltning, rådgiving, informasjonsformidling, kompetanseutvikling og regelverksutvikling og regelverksforvaltning.

### **STYRINGSMODELL FORMALISERES**

En styringsgruppe, en prosjektgruppe og en referansegruppe ble etablert i løpet av januar 2000. For nærmere informasjon om deltakere, vises det til Vedlegg A.

### **MØTER OM REGNSKAPSENTRALENES BRUKERUNDERSØKELSER**

Erfaringsprosjektet vil benytte informasjonen fra brukerundersøkelser i regi av de to regnskapssentralene. Som en del av prosjektarbeidet, er det avholdt flere status- og kontaktmøter med representanter fra Skattedirektoratet v/Økonomitjenesteseksjonen, Statens forvaltningstjeneste og Erfaringsprosjektet. Brukerundersøkelser er i ferd med å gjennomføres for kunder hos Statens forvaltningstjeneste.

### **ARBEIDSGRUPPE OM ORGANISERING AV REGNSKAPSENTRALENES TJENESTETILBUD ETABLERES**

Det er etablert en egen arbeidsgruppe med representanter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet. Arbeidsgruppen skal utarbeide en rapport om Organisering av regnskapssentralenes tjenestetilbud<sup>29</sup>. Både Statens forvaltningstjeneste, Skattedirektoratet v/Økonomitjenesteseksjonen og Statskonsult vil delta i deler av arbeidet. Første fase av arbeidet vil bestå av kartlegging av eksisterende tjenestetilbud, brukergupper/kunder, eksisterende strategier og måling av brukertilfredshet.

---

<sup>29</sup> Jf. fokusområde 4 i mandatet for prosjektet

### **IDÉDUGNADER FOR Å JUSTERE FOKUS FOR PROSJEKTET**

Det ble arrangert to idédugnader i januar i år med deltakelse fra noen departementer, statlige virksomheter og de to regnskapssentralene. Hensikten var å presentere fokusområdene for Erfaringsprosjektet og eventuelt justere disse basert på diskusjon i de to idédugnadene. Videre ble brukerundersøkelsen som er gjennomført av Skattedirektoratet presentert på en av idédugnadene.

### **BESLUTNING OM Å GJØRE EN TILSTANDSBESKRIVELSE**

En viktig diskusjon i planleggingsfasen handlet om hva Erfaringsprosjektet konkret skulle kunne ut i – gitt et relativt overordnet mandat og flere ulike målsettinger. Etter å ha vurdert ulike alternativer ble det bestemt at Erfaringsprosjektet først og fremst skal resultere i en tilstandsbeskrivelse av statsforvaltningen i forhold til økonomistyring og omstendigheter knyttet til krav i Økonomiregelverket<sup>30</sup>.

Til grunn for beslutningen lå blant annet en vurdering av den svenske måten å gjennomføre såkalte "EA-vurderinger" og den danske Økonomistyrelsens benchmarking av statlige virksomheters økonomistyring<sup>31</sup>. Begge disse undersøkelsene er tilstandsbeskrivelser av statlige virksomheter i forhold til et antall egenskaper som enten er definert og bestemt av et regelverk eller av en gitt definisjon av økonomistyring. Hva disse undersøkelsene går ut på og hvordan de er bygget opp, beskrives nærmere i rapporten om formål, fokus og metode for fullskalafasen av Erfaringsprosjektet.

For raskt å finne fram til gode spørsmål, indikatorer og svarkategorier for å måle tilstand, ble det besluttet å sette i gang en pilotundersøkelse så fort som mulig. Pilotvirksomhetene burde ha relativt stor spredning langs dimensjoner som prosjektet mente kunne ha betydning for virksomhetens tilstand eller egen vurdering av tilstand på økonomistyringsområdet.

Med beslutningen om å gjøre en tilstandsbeskrivelse ble det også enklere å rendyrke opplegget for fullskalaundersøkelsen.

---

<sup>30</sup> Alternativt kunne prosjektet valgt å først og fremst beskrive virksomhetenes vurderinger av ulike sider ved regelverket eller evaluere selve innførings-, implementerings- og tilpasningsprosessen slik den har foregått hos ulike typer av aktører.

<sup>31</sup> Økonomistyringsverket: "EA-vurdering 1998 avseende myndigheter under regeringen" og Økonomistyrelsen: "Benchmarking af statsinstitutionernes økonomistyring".