

Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard

for budsjetterminen 1997

(Utarbeidet av Riksrevisjonen, jf Grunnlovens § 75 k)

Stats-**Bevilgnings-***Utgifter**Mill kroner*

Det Kongelige Hus og Slottsforvaltningen	60
Regjering	108
Stortinget og underliggende institusjoner	670
Høyesterett	42
Utenriksdepartementet	11 545
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	22 366
Kulturdepartementet	3 027
Justisdepartementet	9 310
Kommunal- og arbeidsdepartementet	58 551
Sosial- og helsedepartementet	19 229
Barne- og familiedepartementet	17 825
Nærings- og handelsdepartementet	5 010
Fiskeridepartementet	1 871
Landbruksdepartementet	13 781
Samferdselsdepartementet	21 919
Miljøverndepartementet	2 817
Planleggings- og samordningsdepartementet	7 199
Finans- og tolldepartementet	49 304
Forsvarsdepartementet	25 443
Olje- og energidepartementet	1 584
Ymse utgifter	29
Statsbankene	52 457
Statlig petroleumsvirksomhet	-16 983
Statens forretningsdrift	2 754
Folketrygden	139 359
Statens petroleumsfond	86 808

Sum utgifter	<u>536 085</u>
--------------------	----------------

regnskapet

regnskapet

	<i>Inntekter</i>	<i>Mill kroner</i>	<i>Mill kroner</i>
Skatter og avgifter:			
Skatt på formue og inntekt	66 777		
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	98 192		
Tollinntekter	2 437		
Merverdiavgift	102 902		
Avgifter på alkohol	7 405		
Avgifter på tobakk	5 988		
Avgifter på motorvogner	29 350		
Andre avgifter	11 934		324 985
Inntekter av statens forretningsdrift:			
Renter av statens forretningsdrift	170		
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i samband med nybygg, anlegg m v	2 689		2 859
Renteinntekter og utbytte (eksklusive statens forretningsdrift og Statoil):			
Renter fra statsbankene	9 419		
Renter av kontantbeholdning og andre fordringer	5 683		
Utbytte eksklusive Statoil	4 197		19 299
Andre inntekter:			
Inntekter under departementene	18 011		
Overføring fra Norges Bank	4 236		
Tilbakeføring fra Statens banksikringsfond	975		23 222
Petroleumsinntekter:			
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	23 326		
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	44 898		
Aksjeutbytte fra Statoil	1 600		69 824
Tilbakebetalinger			46 131
Statens petroleumsfond			22 789
Sum inntekter			509 109
Andre kapitalmidler:			
Statslånemidler	16 384		
Av kontantbeholdning	10 592		26 976
Totalsum			536 085

Statens balansekonto

<i>Eiendeler</i>	<i>1 000 kr</i>
Kontantbeholdninger	81 145 707
Spesielle fond og forsikringer	146 136 550
Verdipapirer	50 246 753
Utlån og utestående fordringer	179 814 094
Forskudd	634 115
Kapital i statsbankene	7 641 411
Fast kapital i statsbedriftene	135 897 197
Statskassens mellomværende med regnskapsførere	59 951 825
Statskassens mellomværende med statsbedriftene	–261 095
Statskassens mellomværende med oppebørselsbetjenter	–51 338 041
Valutabytte	–710 738
Statsobligasjonslån. Overkurs/underkurs	–3 725 003
Valutakursregulering, statens utenlandsgjeld	–368 000
	<hr/>
Sum eiendeler	605 064 775
	<hr/>

pr 31. desember 1997

	<i>Forpliktelser</i>	<i>1 000 kr</i>
Statsgjelden		276 219 292
Kontolån fra fond under Finansdepartementets forvaltning		3 494 731
Deposita og avsetninger		17 148 823
Utstedte gjeldsbrev for den ikke betalte del av grunnfond i statsbankene		3 135 800
Overførbare ubrukte bevilgninger		9 810 332
Avslutningskonto		<u>295 255 797</u>
Sum forpliktelser		<u>605 064 775</u>

Spesifikasjon av forskyvninger

<i>Debet</i>	<i>1000 kr</i>
<i>Opptatte lån</i>	16 384 413
<i>Av kontantbeholdning</i>	10 591 460
<i>Verdipapirer:</i>	
Nedgang	23 769 897
<i>Utlån og utestående fordringer:</i>	
Nedgang	68 183 527
<i>Kapital i statsbankene:</i>	
Nedgang	205 318
<i>Fast kapital i statsbedriftene:</i>	
Nedgang	14 381 386
<i>Statskassens mellomværende med ordinære regnskapsførere:</i>	
Nedgang	45 000
<i>Statsgjelden:</i>	
Økning	790 051
<i>Deposita og avsetninger:</i>	
Økning	931 518
Overført til avslutningskonto for statsregnskapet	<u>84 194 004</u>
 Sum	 <u>219 476 574</u>

Avslutningskonto for

<i>Debet</i>	<i>1000 kr</i>
Balanse pr 31. desember 1997	<u>295 255 797</u>
Sum	<u>295 255 797</u>

i balansen

	<i>Kredit</i>	<i>1000 kr</i>
<i>Spesielle fond:</i>		
Økning		71 117 055
<i>Verdipapirer:</i>		
Økning		23 896 313
<i>Utlån og utestående fordringer:</i>		
Økning		70 660 372
<i>Forskudd:</i>		
Økning		27 121
<i>Kapital i statsbankene:</i>		
Økning		275 135
<i>Fast kapital i statsbedriftene:</i>		
Økning		22 805 175
<i>Valutabytte:</i>		
Økning		1 340 640
<i>Valutakursregulering:</i>		
Økning		2 006 679
<i>Statsgjelden:</i>		
Nedgang		25 695 093
<i>Overførbare ubrukte bevilgninger:</i>		
Nedgang		1 652 991
Sum		<u>219 476 574</u>

statsregnskapet pr 31. desember 1997

	<i>Kredit</i>	<i>1000 kr</i>
Balanse pr 1. januar 1997		211 061 793
Økning		84 194 004
Sum		<u>295 255 797</u>

Regnskapet for

Bevilgnings-

<i>Inntekter</i>	<i>Kr</i>
Sysselmannen	1 469 685
Sysselmannens transporttjeneste	1 529 565
Statens bygninger i Longyearbyen	665 730
Skatter og avgifter	22 784 315
Tilskudd fra statsbudsjettet	<u>57 892 226</u>
Sum inntekter	<u>84 341 521</u>

Beholdnings-

<i>Debet</i>	<i>Kr</i>
Sysselmannen, økning	5 093 877
Nedgang i overførte bevilgninger	<u>21 273 000</u>
	<u>26 366 877</u>

Balansekonto

<i>Eiendeler</i>	<i>Kr</i>
Sysselmannen	2 716 841
Bergmesteren	71 941
Depositokonto 840004	<u>2 052 218</u>
	<u>4 841 000</u>

Oslo i Riksrevisjonen,

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

administrasjonen av Svalbard 1997

regnskapet

	<i>Utgifter</i>	<i>Kr</i>
Svalbard kirke		1 446 556
Tilskudd til lærerlønn og kulturelle formål m m		2 560 000
Sysselemanden		17 041 683
Sysselemandens transporttjeneste		40 734 843
Tilfeldige utgifter		570 052
Kulturminnetiltak		2 501 902
Bergmesteren		1 424 978
Refusjon til Norsk Polarinstittutt		2 900 000
Fyr og radiofyr		3 150 000
Statens bygninger i Longyearbyen		32 256 923
Ligningsrådet for Svalbard		1 027 584
Sum utgifter		105 614 521
Nedgang i overførte bevilgninger		21 273 000
		<u>84 341 521</u>

endringer i 1997

	<i>Kredit</i>	<i>Kr</i>
Bergmesteren, nedgang		38 789
Depositokonto 840004		26 328 088
		<u>26 366 877</u>

pr 31. desember 1997

	<i>Forpliktelseser</i>	<i>Kr</i>
Overført til 1998		4 841 000
		<u>4 841 000</u>

21. oktober 1998

Helga Haugen

Brit Hoel

Thor Kr. Svendsen

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Statsregnskapet 1997

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september 1998 og svar avgitt 23. september 1998)

Til observasjon

1 År 2000 og datoproblemer i IT-systemer i statsforvaltningen

År 2000-problemet er en samlebetegnelse på en rekke feil og problemer som kan oppstå i forbindelse med tusenårsskiftet i alle typer datasystemer og elektronisk utstyr med innebygde mikroprosessorer. Bakgrunnen for problemet er at det tradisjonelt har vært benyttet to sifre for årstall i stedet for fire i mange systemer. Overgangen fra 1999 til 2000 vil bli å kunne føre til at datasystemene får problemer med å skille århundrene fra hverandre. De datoproblemene som kan oppstå i systemene som følge av dette berører de fleste områder hvor informasjonsteknologi nyttes. Uten nødvendige endringer i berørte systemer og programmer vil overgangen til år 2000 kunne føre til alvorlig svikt på en rekke områder. Problemet synes i utgangspunktet teknisk enkelt å løse, men omfanget av problemet er stort og konsekvensene uoversiktlige. I tillegg er tiden etter hvert svært kort til å planlegge og iverksette nødvendige tiltak, herunder testing av endringer i systemene.

Riksrevisjonen tok i brev av 30. juni 1997 til Planleggings- og samordningsdepartementet opp år 2000 og datoproblemer i IT-systemer i staten. Det ble bedt om en redegjørelse for hvilke sentrale tiltak som var gjennomført for å samordne år 2000-planer og -tiltak i staten, og for å samordne år 2000-tiltak i offentlig sektor med tiltak i privat sektor. Det ble videre spurt om Planleggings- og samordningsdepartementet hadde utarbeidet en år 2000-plan og avsatt ressurser til å gjennomføre nødvendige tiltak, og hvilke tiltak som var gjennomført for å sørge for at underliggende virksomheter utarbeider år 2000-planer. I brev av 29. september 1997 til Riksrevisjonen opplyste Planleggings- og samordningsdepartementet at det høsten 1996 ble gjennomført en kartlegging av år 2000-problemene i staten. Ifølge departementet viste kartleggingen at de fleste virksomhetene mente problemet var under kontroll og at de store etatene, som antas å være mest berørt, allerede var i gang

med planlegging og gjennomføring av tiltak. Departementet fant det ikke nødvendig eller hensiktsmessig å etablere noe felles tilbud for forvaltningen utover etablering av et år 2000-forum. På samme måte som øvrige departementer hadde Planleggings- og samordningsdepartementet undersøkt situasjonen i underliggende virksomheter og tilbakemeldingene viste at virksomhetene enten vurderte problemet som lite, eller var i gang med å håndtere det.

I forordet til Dokument nr 1(1997-98) opplyste Riksrevisjonen at Finansdepartementet og Planleggings- og samordningsdepartementet var bedt om en orientering om hvilke analyser, tiltak og planer som forelå i forbindelse med overgangen til nytt årtusen for å unngå problemer i IT-systemene som benyttes i forvaltningen. Det ble videre opplyst at departementene i sine redegjørelser ble å gav uttrykk for at de mente at år 2000-problemet ville bli håndtert på en tilfredsstillende måte.

I brev av 4. desember 1997 til Statsministerens kontor og departementene opplyser Planleggings- og samordningsdepartementet at det planlegges en ny kartlegging av status for arbeidet i statsforvaltningen med år 2000-problemet. På grunn av problemets art og usikkerheten vedrørende omfanget av år 2000-problemet, blir det understreket at dette er et ledelsesansvar som må knyttes opp til etatsstyringen og virksomhetsplanleggingen. Planleggings- og samordningsdepartementet ber alle departementer om å legge planer for tett oppfølging av framdriften i år 2000-prosjektene i underliggende virksomheter og gjøre dette til en del av etatsstyringsopplegget for årene 1998, 1999 og 2000. Departementet uttaler at oppfølgingen bør omfatte mer enn anvendelsessystemene og gjelde hele IT-infrastrukturen og samspillet med eksterne partnere. Departementet oversendte videre i brev av 7. januar 1998 til Statsministerens kontor og departementene et notat om år 2000-problemet og et skjema til bruk ved kartleggingen i egen og underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen ba i brev av 11. februar 1998 til

Arbeids- og administrasjonsdepartementet om å bli holdt orientert om resultatene av kartleggingen av år 2000-problemet i statsforvaltningen. Det ble videre bedt om en orientering om hvilke kostnader som er forbundet med overgangen til år 2000 for det enkelte departementsområde, og hvilke beredskapsplaner og eventuelt andre planer som var lagt for overgangen til år 2000. Videre ba Riksrevisjonen om å få opplyst hvilke muligheter virksomhetene har til testing av overgangen til år 2000, og eventuelt hvilke tiltak som vil bli foretatt dersom det viser seg at slik testing ikke kan gjennomføres. I tillegg anmodet Riksrevisjonen om status for lønns- og regnskapssystemene i statsforvaltningen ved overgangen til nytt årtusen, og å få opplyst hvordan staten hadde samordnet kravene til maskin- og programvareleverandørene for å unngå eller redusere år 2000-problemene og for å ivareta statens interesser ved anskaffelse og vedlikehold av informasjonsteknologi.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet opplyser i brev av 17. april 1998 til Riksrevisjonen at totalkostnadene ved omleggingen i forbindelse med årtusenskiftet vanskelig lar seg utlede med særlig stor nøyaktighet av de tallene som er innrapportert. Departementet påpeker at materialet er svært mangelfullt fordi de færreste virksomhetene har laget separate økonomiske oppstillinger for år 2000-aktiviteter. Rapporterte tall beløper seg til i overkant av 600 mill kroner fordelt på årene 1997–2000. Departementet antar at totalen vil ligge en god del høyere, men påpeker vanskelighetene ved å få oversikt over reelle kostnader ved år 2000-arbeidet.

Departementet opplyser videre at det er vanskelig å besvare spørsmålet om testing på grunnlag av det materialet som er samlet inn. Av i alt 199 besvarelser oppgav 40 ferdigdato for testfasen. Departementet understreker at det er vanskelig å si noe om eventuelle problemer virksomhetene måtte ha i forbindelse med testingen av overgangen til år 2000. Det framgår videre av departementets svar at risikovurderinger og beredskapsplaner i forbindelse med år 2000-problemet stort sett er mangelvare i departementene og underliggende virksomheter, og at de risikoanalysene som er foretatt, relaterer seg nesten utelukkende til internt utviklede systemer. Ifølge departementet er det sett ganske lite på risiko ved underleveranser, egen leveringsdyktighet og systemer med innebygget elektronikk. Departementet opplyser videre at det nesten utelukkende er de større statlige virksomhetene som har gjennomført risikoanalyser. For de mindre virksomhetene ligger prosentandelen godt under 5 % for risikoanalyser, mens det for de større virksomhetene er ca 20 % som har utført slike analyser med basis i egne IT-systemer og interne grensesnitt. Kun 2,5 % av virksomhetene som var med i undersøkelsen, oppgir at de har utarbeidet spesielle beredskapsplaner. Departementet trekker fram to sentrale observasjoner fra kartleggingen. Ifølge departementet er det en økende bevisst-

het om år 2000 som et virksomhetsproblem, men opp mot halvparten av alle statlige virksomheter har ikke iverksatt konkrete prosjekter og tiltak for å løse problemet eller begynt å planlegge slike tiltak. Videre er det ifølge departementet knapphet på ressurser til å løse oppgavene, og dette vil sannsynligvis øke i 1998 og første halvdel av 1999.

Departementet uttaler at år 2000-status for lønns- og regnskapssystemene i statsforvaltningen ikke kan leses direkte ut fra resultatene av kartleggingen. Fra Statens forvaltningstjeneste har departementet fått opplyst at systemer innen økonomi, lønn og personal skal være i samsvar med krav til år 2000-kompatibilitet som er eksplisitt fastsatt i rammeavtaler for økonomi- og personalsystemer. Det vises videre til at eldre systemer ikke nødvendigvis er år 2000-kompatible, og at SLP 4 og SLP-S skal oppgraderes til å klare overgangen til år 2000. Departementet opplyser videre at på regnskapssiden vil overgangen fra DØS til Agresso skje i løpet av 1998, og at Agresso skal være år 2000-kompatibelt. Når det gjelder hvordan staten har samordnet sine krav til maskin- og programvareleverandørene for å unngå eller redusere år 2000-problemene, viser departementet til tre sett avtaler som legger føringer på offentlige IT-kjøp, herunder statens standardavtaler, sentrale statlige avtaler og forvaltningsnettets rammeavtale.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet oversendte ved brev av 20. mai 1998 til Riksrevisjonen en sluttrapport fra kartleggingen og departementets tiltaksplan for oppfølgingen av år 2000-problemet i statsforvaltningen. Departementet understreker at kartleggingen i første kvartal 1998 er noe bredere anlagt enn kartleggingen i 1996/97, og at problemene er fokusert bredere, blant annet var flere spørsmål viet såkalte integrerte systemer, dvs systemer med innebygde mikroprosessorer. Videre opplyser departementet at det var mange og detaljerte spørsmål om hvordan virksomhetene kan organisere arbeidet for å løse problemet. Ifølge departementet viser resultatet av kartleggingen en økt bevissthet om problemet blant statlige virksomheter, men med økt problemforståelse har også det antatte omfanget av problemet økt i en rekke virksomheter.

Tiltaksplanen for oppfølging av arbeidet med år 2000-problemet i statsforvaltningen som Arbeids- og administrasjonsdepartementet har utarbeidet, tar utgangspunkt i det bildet som avtegner seg i kartleggingen, og presenterer koordinerende tiltak på området fram mot årtusenskiftet. Tiltakene er gruppert i tre hovedkategorier: «Informasjon og bevisstgjøring», «Samordning og felles tiltak» og «Rapportering og kontroll». Ved utformingen av tiltakene har departementet lagt vekt på å ikke så tvil om linjeansvaret og at tiltakene må sees i sammenheng med regjeringens oppfølgingsplan, «År 2000-oppfølgingsplan», utarbeidet av Nærings- og handelsdepartementet. Planen omfatter myndighetenes samlede håndtering av år 2000-problemet i forhold til stats-

forvaltningen, kommunesektoren og privat næringsliv. Arbeids- og administrasjonsdepartementets tiltaksplan fokuserer på håndtering av år 2000-problemet i statens egne IT-systemer og andre berørte statlige systemer. Departementet viser til at både beredskapsområdet og ressursituasjonen er tatt opp i regjeringens oppfølgingsplan for år 2000-arbeidet.

Riksrevisjonen bemerker:

I forordet til Dokument nr 1 (1997-98) orienterte Riksrevisjonen om at både Finansdepartementet og Planleggings- og samordningsdepartementet i sine redegjørelser til Riksrevisjonen gav uttrykk for at de mente at år 2000-problemet ville bli håndtert på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen vil bemerke at Arbeids- og administrasjonsdepartementets senere undersøkelser synes å indikere at dataproblemene i staten ble undervurdert i departementenes svar til Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen har merket seg at Arbeids- og administrasjonsdepartementets kartlegging av status for år 2000-arbeidet i statsforvaltningen som ble gjennomført i 1998 er bredere anlagt enn tidligere kartlegging, og at kartleggingen viser økende bevissthet om år 2000 som virksomhetsproblem. Riksrevisjonen ser det som bekymringsfullt at departementets kartlegging viser at risikoanalyser og beredskapsplaner i stor grad er mangelvarer i statlige virksomheter, og at departementet ikke kan utlede med særlig nøyaktighet hva det vil koste å sikre en tilfredsstillende overgang til år 2000 i statsforvaltningen.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har på forespørsel fra Riksrevisjonen uttalt at departementet fra Statens forvaltningstjeneste har fått opplyst at systemene innen lønn, personal og økonomi skal være i samsvar med krav til år 2000-kompatibilitet. Riksrevisjonen antar at departementet bør vurdere å følge opp spesielt rammeavtalene for lønns- og personaldatasystemene og økonomisystemene i staten og sikre at systemene er år 2000-kompatible.

Riksrevisjonen vil for øvrig bemerke at planen for å iverksette tiltak for overgangen til år 2000 i statsforvaltningen og departementets oppfølging kan synes til dels å ha kommet sent i gang, og det kan stilles spørsmål ved om alle statlige virksomheter har tilstrekkelig tid til å gjennomføre testing og nødvendige tiltak før år 2000.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) vil innledningsvis understreke ansvarsforholdet når det gjelder håndteringen av år 2000-problemet i statsforvaltningen. Prinsippene om linjeansvar og etatstyringsansvar ligger til grunn også på dette området. Dette innebærer at det enkelte departement har ansvaret for håndtering av år 2000-problemet

innenfor sin sektor og underliggende etater. I kraft av sitt ansvar for å koordinere statsforvaltningens bruk av IT understøtter AAD år 2000-arbeidet i statsforvaltningen gjennom ulike tiltak for bevisstgjøring, koordinering og rapportering av status.

Kartleggingen av statsforvaltningen høsten 1996 ga, som Riksrevisjonen påpeker, inntrykk av at år 2000-problemet var under kontroll i statsforvaltningen. Departementets oppsummering av status på bakgrunn av denne kartleggingen baserte seg på svarene gitt av de enkelte fagdepartementer. Hovedandelen av departementene karakteriserte den gang problemet innenfor egen sektor som svært lite eller begrenset, de resterende departementer rapporterte at problemet var under kontroll og ble håndtert tilfredsstillende. Disse resultatene ble formidlet til Riksrevisjonen i brev av 29. september 1997.

AAD deler Riksrevisjonens oppfatning om at datoproblemene i statsforvaltningen ble undervurdert i forbindelse med kartleggingen høsten 1996. Departementet ønsker imidlertid å presisere at vurderingen av status ble gitt av det enkelte fagdepartement. Brevet til Riksrevisjonen av 29. september 1997 inneholdt ikke overordnede vurderinger av status for år 2000-arbeidet i statsforvaltningen, utover en gjengivelse av de tidligere nevnte vurderinger fra de enkelte fagdepartementer.

Departementets felles tilbud for forvaltningen i etterkant av kartleggingen besto i etableringen av et år 2000-forum, slik Riksrevisjonen påpeker. Det bør imidlertid understrekes at dette forumet gjennom konkrete tiltak understøttet statsforvaltningens håndtering av år 2000-problemet. Det viktigste tiltaket var å anbefale et felles datoformat for elektronisk datautveksling, basert på ISO-standarden 8601 (ÅÅÅÅ-MM-DD).

Departementet vil tilføye at den generelle bevisstheten om år 2000-problemet har vært økende siden høsten 1996, i statsforvaltningen som i samfunnet for øvrig. Kunnskapen om problemets ulike aspekter har økt, og i takt med økt kunnskap har også estimeringen av problemets omfang vært økende. For eksempel har systemer med innebygget elektronikk (såkalte «embedded systems») særlig i løpet av det siste året blitt trukket frem som et potensielt problemområde. Dette representerer en økning i omfanget av år 2000-problemet for svært mange virksomheter. Statsforvaltningens 'gradvise oppvåkning' i forhold til år 2000-problemet synes således å følge utviklingen på området i samfunnet for øvrig.

I tråd med dette resonnementet kan det også stilles spørsmål ved om arbeidet med år 2000-problemet har kommet for sent igang, eller om søkelyset heller må settes på kraften og intensiteten i arbeidet. Da departementet foretok de første undersøkelser i 1996, var år 2000-problemet i relativt liten grad fokusert i næringsliv, stat og kommune. I takt med samfunnet for øvrig har statsforvaltningen gradvis intensivert arbeidet med år 2000-problemet i løpet

av de to årene som har gått. Det er AADs vurdering at arbeidet må trappes ytterligere opp på alle nivå i statsforvaltningen for å unngå alvorlige problemer, men at en slik opptrapping muliggjør en tilfredsstillende håndtering av tusenårsskiftet i statsforvaltningen.

Departementets nåværende vurdering av status for arbeidet med år 2000-problemet i statsforvaltningen baserer seg på den status som fagdepartementene rapporterte for sine underliggende etater til AAD den 15. august 1998. Rapporteringen omfattet statsetater med over 20 ansatte. Alle departementer samt Statsministerens kontor deltok i rapporteringen, og meldte inn status for år 2000-arbeidet for anslagsvis 200 statsetater.

Det er flere positive trekk i utviklingen fra andre kartlegging (første kvartal 1998) til siste kartlegging. En større andel av etatene fanges nå opp av kartleggingsarbeidet, og en større andel av etatene arbeider nå aktivt med år 2000-problemet. De større statlige etater (over 500 ansatte) har gjennomgående kommet lenger i arbeidet enn de mindre. Status må imidlertid vurderes i lys av at det har gått et halvt år siden forrige kartlegging, og at det nå er under 1½ år igjen til år 2000. Fortsatt er klare tidsplaner og kostnadsoverslag mangelvare i mange etater, det samme gjelder risikoanalyser og beredskapsplaner som er tilpasset år 2000-problemet. På bakgrunn av dette bildet kan utviklingen av år 2000-arbeidet i statsforvaltningen det siste året beskrives som «positiv, men ikke positiv nok». Fortsetter arbeidet med samme tempo og ressursinnsats, kan summen av år 2000-problemene i statsforvaltningen føre til at deler av statsforvaltningens oppgaveløsning står i fare ved tusenårsskiftet.

I siste kartlegging er det fortsatt kun anslagsvis halvparten av etatene som har oppgitt kostnadsoverslag for år 2000-arbeidet. Enkelte departement har valgt å ikke vidererapportere et ufullstendig kostnadsbilde basert på opplysninger fra kun noen av sine etater, slik at de kostnadsoverslag som har kommet inn dekker i overkant av 35 prosent av de større etatene og ca 55 prosent av de mindre etatene. Kostnadene for disse etatene er beregnet til henholdsvis 1 229 millioner for større etater og 48 millioner for mindre etater, dvs. i underkant av 1,3 milliarder kroner til sammen. Hvis vi beregner gjennomsnittlig kostnad per etat for henholdsvis mindre og større etater i kartleggingen på bakgrunn av de innrapporterte tall, og estimerer totale kostnader ut fra disse gjennomsnittskostnadene, blir estimerte kostnader for statsforvaltningen cirka 3,3 milliarder kroner totalt sett. Dette estimatet gir kun en grov indikasjon på omfanget av år 2000-kostnadene i statsforvaltningen. Det er knyttet stor usikkerhet til kostnadsberegningene for de etater som ennå ikke har rapportert kostnader, i tillegg til at mange av de innrapporterte kostnadskalkyler også trolig er relativt usikre. År 2000-arbeidet i statsforvaltningen gjennomføres

over ordinære budsjetter, og ofte uten at slike utgifter spesifiseres særskilt, noe som vanskeliggjør en fullstendig oversikt over kostnadene på området.

AAD vil be de enkelte fagdepartementer om å aktivt følge opp sentrale tiltak ut mot underliggende etater, og gjennom etatstyringen overvåke at fremdriftsplaner og kostnadskalkyler for arbeidet samt nødvendige prioriteringer foreligger i alle berørte etater. Samtidig vil AAD styrke fellestiltakene på området. Informasjonen om år 2000-kompatibiliteten til produkter og leverandører som benyttes i utstrakt grad i statsforvaltningen vil bedres. Faglig bistand til statlige etater ved innkjøp av eksternt kompetanse på området vil styrkes. I samarbeid med blant andre Statens forvaltningstjeneste og Statsbygg vil AAD sørge for informasjon om fellessystemer, systemer med innebygget elektronikk og eksterne infrastrukturleveranser. Med hensyn til systemene for lønn, personal og regnskap i staten, følger departementet opp dette overfor Statens forvaltningstjeneste (Ft). To av de nåværende systemene – benevnt SLP og DØS5000 – blir ikke videreført inn i år 2000. Systemene skal fases ut i løpet av 1. halvår 1999, for å erstattes med nye, år 2000-sikre produkter, som for det meste allerede er på plass, eller i bestilling. Arbeidet med å føre brukerne over til de nye systemene har pågått en tid, og i avtaleverket følges det opp overfor leverandørene i forhold til år 2000-sikring. Arbeidet har imidlertid vist seg å være mer tidkrevende og komplisert enn opprinnelig forutsatt, og det har oppstått forsinkelser, som i dag ikke antas å være kritiske i forhold til ferdigtidspunktet. Ft arbeider også med en risikoanalyse, som eventuelt vil danne grunnlag for utarbeidelse av beredskapsplaner. AAD vil følge arbeidet nøye, bl.a. gjennom bilaterale møter med Ft.

Justisdepartementet har utarbeidet og iverksatt rapporteringsrutiner for risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsarbeidet knyttet til år 2000-problematikken. Gjennom samarbeid mellom Justisdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil det sikres at rapporteringsordninger for statsforvaltningen generelt og særskilt oppfølging av de mest samfunnskritiske områdene utfyller hverandre.

AAD vil utdype beskrivelse og vurdering av status samt nødvendige oppfølgende tiltak i departementets budsjettproposisjon til Stortinget 5. oktober.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Arbeids- og administrasjonsdepartementet deler Riksrevisjonens oppfatning om at dataproblemene i IT-systemene i statsforvaltningen ble undervurdert i forbindelse med kartleggingen høsten 1996. Riksrevisjonen har videre merket seg departementets uttalelse om at dersom arbeidet fortsetter med samme tempo og res-

sursinnsats, kan summen av år 2000-problemene i statsforvaltningen føre til at deler av statsforvaltningens oppgaveløsning står i fare ved tusenårsskiftet.

Riksrevisjonen har også merket seg departementets opplysning om at det i kraft av sitt ansvar for å koordinere statsforvaltningens bruk av IT understøtter år 2000-arbeidet i statsforvaltningen gjennom ulike tiltak for bevisstgjøring, koordinering og rapportering av status. Det framgår at det enkelte departement har ansvaret for å håndtere år 2000-problemet innenfor sin sektor og underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen viser til at Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil be de enkelte fagdepartementer om aktivt å følge opp sentrale tiltak mot underliggende virksomheter, og gjennom etatsstyring overvåke framdriftsplaner og kostnadsanalyser for arbeidet, samt påse at nødvendige prioriteringer foreligger i alle berørte virksomheter.

Riksrevisjonen viser videre til at departementet mener det er behov for at arbeidet med år 2000-problemer trappes opp på alle nivåer i statsforvaltningen for å unngå alvorlige problemer.

Riksrevisjonen mener departementets svar gir grunn til bekymring og vil peke på viktigheten av at arbeidet med år 2000-problemene intensiveres i statsforvaltningen.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

2 Dagpenger – kontrollrutiner

Riksrevisjonen har foretatt en gjennomgåelse av tilskuddsordningen til dagpenger hvor bevilgningen i 1997 var 7,3 milliarder kroner. Kontrollen ble gjennomført ved 12 arbeidskontorer og 12 trygdekontorer, i alt 24 enheter i 12 fylker.

Formålet med undersøkelsen var bl a å vurdere om kontrollrutiner og forvaltning tilfredsstillende fastsatte kravene til økonomiforvaltningen i staten. Undersøkelsen har også omfattet implementering av avstemmingsrutiner som ble beskrevet i departementets svar på antegnelse til statsregnskapet for 1996, jf Dokument nr 1 (1997-98) og Innst S nr 89 (1997-98). Kontorenes praksis i misbrukssaker som berører likningen, er også gjennomgått.

Resultatet av undersøkelsen er tatt opp med Arbeids- og administrasjonsdepartementet i Riksrevisjonens brev av 17. juni 1998.

2.1 Avstemmingsrutiner

Når det gjelder avstemming av dagpenger, har Kommunal- og arbeidsdepartementet i svaret på antegnelser til statsregnskapet for 1996 opplyst at en felles arbeidsgruppe fra Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket arbeider med implementering, forbed-

ring og videreutvikling av avstemmingsrutinene. Det er vist til forskjellige tiltak for forenkling av arbeidet og forbedring av rutinene, bl a nye kvalitets-sikringsrutiner som ble sendt ut til arbeidskontorene høsten 1997. I mellomtiden skulle avstemmingsarbeidet baseres på rutinebeskrivelser utarbeidet til fellesopplæring mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten.

Det framgår av den foretatte undersøkelsen at avstemmingsrutinene ikke er implementert som forutsatt. Resultatet av avstemmingen rapporteres ikke videre fra arbeidskontorene til høyere nivå. Det foretas ingen totalavstemming eller kontroll med hvorvidt rutinene følges opp. Manglende kjennskap til og oppfølging av retningslinjene for avstemming kan skape tvil om utbetalte dagpenger er i samsvar med de beløpene som er anvist fra arbeidsmarkedsetaten. Usikkerheten forsterkes av manglende krav til signaturer i Totalsystemet, mange personer med registreringsadgang, rutiner der saksbehandler kontrollerer eget arbeid og at anvisningsbilag ikke blir signert av person med anvisningsmyndighet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttaler i brev av 14. juli 1998 til Riksrevisjonen bl a at Arbeidsdirektoratet følger opp kontorenes avstemmingsarbeid ved kvartalsrapporter. Fylkene melder om stadig forbedrede avstemmingsresultater, og ved rapporten for første kvartal 1998 svarte ca 90 % av arbeidskontorene at de var helt eller delvis avstemt. Direktoratet skal nå se nærmere på saken for å finne ut hvorfor det er så store avvik mellom direktoratets og Riksrevisjonens resultater. I mai 1998 ble det innført en ny anvisningsfil for utbetaling av dagpenger. Den nye filen skal lette Trygdeetatens avstemmingsarbeid og skal redusere antall anvisninger som må gjennom manuell kontroll. Etatene arbeider med å utvikle ny felles rutine, som skal erstatte den rutinen som ble utarbeidet i tilknytning til fellesopplæringen mellom a-etaten og trygdeetaten våren 1997.

Avstemmingsrapporten som oversendes arbeidsmarkedsetaten skal standardiseres. Departementet vil be Arbeidsdirektoratet, i samarbeid med Rikstrygdeverket, om en nærmere angivelse av når den nye rutinen kan være på plass. Disse tiltakene vil etter departementets vurdering forbedre kvaliteten på avstemmingsarbeidet. Avstemming av dagpenger og kursstønad har vært og vil være et tema på oppfølgingsmøter mellom Arbeidsdirektoratet og fylkesarbeidskontorene. Det planlegges et møte mellom Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket etter at direktoratet har mottatt resultatene fra fylkenes virksomhetsrapport for andre kvartal. På dette møtet vil Riksrevisjonens resultater også være et sentralt tema. Departementet vil på denne bakgrunn be Arbeidsdirektoratet utarbeide en skriftlig redegjørelse innen 1. oktober 1998 over status og mulige tiltak for å bedre avstemmingsarbeidet.

Departementet viser også til at Arbeidsdirektoratet vil kontakte fylkesarbeidskontorene for å infor-

mere disse om viktigheten av avstemmingsarbeidet og gjøre oppmerksom på at alle fylker har ressurspersoner som kan kontaktes for hjelp. Departementet vil be Arbeidsdirektoratet utarbeide en forpliktende plan i samarbeid med Rikstrygdeverket over tiltak som er nødvendige for å sikre den nødvendige forståelse og kompetanse i avstemmingsarbeidet, herunder gjennomføring av nødvendig opplæring i de to etatene. Det opplyses at saken vil bli tatt opp på neste møte i styringsgruppen for avstemming av dagpenger. Møtet vil bli avholdt etter at resultatene fra andre kvartalsrapport er klare. Ifølge departementet vil direktoratet ved rapporteringen 1. oktober meddele hvor arbeidet står.

2.2 Misbrukssaker – innfordring

Når det gjelder innfordring av misbrukte dagpenger, har Kommunal- og arbeidsdepartementet i brev av 7. august 1997 til Riksrevisjonen opplyst at det var besluttet at alle saker, også utestående fordringer der vedtak var fattet før 1995, skulle overføres Statens innkrevingssentral (SI).

Det framgår av ovennevnte brev at arbeidsmarkedsetaten har tatt i bruk et nytt skjermbilde i Totalsystemet (D14) som skal ivareta kontroll og oppfølging av feilutbetalings- og misbrukssaker. Det nye bildet skal også gi mulighet for å avstemme summen av tilbakebetalingskravene mot SI. Hovedformålet med den nye rutinen er å sikre at systemet til enhver tid gir riktig informasjon om utestående fordringer og gjøre det mulig å avstemme summen av tilbakebetalingskrav mot SI.

Riksrevisjonens undersøkelse viser ulik praksis ved arbeidskontorene når det gjelder registrering og oppdatering i D14 og kontroll av rapportene fra SI. Skjermbildet brukes ikke til avstemming av sum av tilbakebetalingskrav mot opplysninger i SI. Det ble konstatert flere avvik i forhold til rutinen når det gjelder utregning, registrering, oppdatering, avstemming og kontroll i forhold til registrerte krav.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i brev av 14. juli 1998 til Riksrevisjonen bl a svart at det i forbindelse med arbeidet med å få oversikt over de gamle kravene ble rettet forespørsel til trygdekontorene for å få opplyst saldo for disse. I enkelte tilfeller rapporterer fylkesarbeidskontorene at det har vært vanskelig å få fullstendige tilbakemeldinger fra trygdekontorene. Dette har resultert i at det i noen grad har dukket opp flere krav etter at arbeidskontorene har rapportert om at samtlige av deres saker var overført SI. Dette skyldes flere forhold, f eks at skyldner har flyttet og derved byttet trygdekontor uten at verken skyldnerens tidligere eller nåværende arbeidskontor var kjent med dette.

Departementet vil i lys av avvikene mellom Riksrevisjonens funn og fylkenes rapportering be Arbeidsdirektoratet følge opp saken snarest med sikte på at alle aktuelle krav skal være oversendt SI in-

nen 1. oktober 1998. Dette gjelder også eventuelle krav som arbeidskontor har liggende, og som verken er oversendt trygdekontor (jf tidligere retningslinjer) eller SI (jf gjeldende retningslinjer). Ifølge departementet skal skjermbilde D14 i Totalsystemet gi en oversikt over kravene som det enkelte arbeidskontor har oversendt SI til innkreving, men først i juni 1998 er det blitt mulig å ta ut lister basert på registreringene. Inntil nå har arbeidskontorene avstemt hver enkelt sak mot lister fra SI. Listene fra totalsystemet er sortert etter arbeidskontor og skal brukes som grunnlag for avstemming mot tilsvarende lister fra SI. Disse blir oversendt arbeidskontorene kvartalsvis og viser nye krav som er innregistrert, samt endringer i tidligere registrerte krav.

Det opplyses videre at resultater fra etatens egne kvalitetsrevisjoner også har avdekket manglende registrering i enkelte tilfeller. Dette er tatt opp med det aktuelle arbeidskontor, sammen med andre avvik som er avdekket. I etterkant har vedkommende arbeidskontor gitt tilbakemelding om at avviket fra rutinen er rettet opp. Arbeidsdirektoratet vil på bakgrunn av Riksrevisjonens funn og etatens egne undersøkelser utarbeide særskilte rutiner som skal sikre at avstemming blir foretatt som forutsatt med tilstrekkelig dokumentasjon. Når det gjelder avstemmingsrutiner, vil etaten i noen grad være avhengig av samarbeid med både Rikstrygdeverket og SI for å finne en hensiktsmessig form. Det opplyses videre at manglende etterlevelse av pålagte rutiner, herunder rutinen som gjelder kontroll av utregningene og registrering, vil bli tatt opp med samtlige fylkesarbeidskontorer. Arbeidsdirektoratet vil bli bedt om å foreta en selvstendig undersøkelse av etterlevelsen av nevnte rutiner når første avstemming etter ny rutine er gjennomført etter første kvartal 1999.

Riksrevisjonen bemerker:

Manglende kjennskap til og oppfølging av retningslinjene for avstemming kan skape tvil om utbetalte dagpenger er i samsvar med de beløp som er anvist fra arbeidsmarkedsetaten. Det kan også stilles spørsmål ved om alle misbrukssaker blir registrert for innkreving ved SI. Usikkerheten forsterkes av at rutiner for arbeids- og funksjonsdeling ikke synes å fungere tilfredsstillende, og at mange personer har tilgang til registrering i Totalsystemet i misbrukssaker.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«2.1 Avstemmingsrutiner

Redegjørelse over status, årsaker til avvik og mulige tiltak for å bedre avstemmingsarbeidet.

Arbeidsdirektoratet har nå utarbeidet en skriftlig redegjørelse over status, årsaker til avvik og mulige

tiltak for å bedre avstemmingsarbeidet (vedlagt). Statusoversikten viser en markant forbedring i avstemmingen fra 2. kvartal 1997 til 2. kvartal 1998.

Temaet er tatt opp på etatens oppfølgingsmøter med fylkene samt i egne brev, jf vedlegg. Direktoratet vil i tillegg ta opp saken med Rikstrygdeverket (RTV) i styringsgruppermøte 23. september 1998 og vurdere tiltak for å bedre avstemmingsarbeidet.

Ny felles avstemmingsrutine

Den nye felles avstemmingsrutinen som er under utarbeiding i samarbeid mellom Arbeidsdirektoratet og RTV er nå til vurdering i Arbeidsdirektoratet, etter at RTV har kommet med sine endringsforslag. Det er gjort en del endringer i rutinen, og direktoratet vil derfor sende ut rutinen, med kort høringsfrist, til utvalgte arbeidskontor og trygdekontor. Rutinen vil bli implementert straks etter den interne høringen, og skal være implementert senest innen utgangen av 1998.

De største endringene i avstemmingsrutinen ser pr i dag ut til å bli:

- Nærmere spesifisering av arbeidskontorenes oppgaver ved avvik.
- Presisering av rutiner ved registreringer i Arbeidsmarkedsetatens TOTAL-system for å unngå avvik.
- Deler av rutinen som var etatsintern for RTV tas bort.

I de nye avstemmingsrutinene vil også kravet om at trygdekontorene må sende ved en signert kopi av siste side av anvisningslisten som vedlegg til månedlig avstemmingsrapport bli mer presis.

I tillegg vil arbeidsmarkedsetaten i sine kvalitetssikringsrutiner presisere hvilke krav etaten skal stille til avstemmingsrapporten. Dette vil bli gjort ved neste endring i KS-rutinene i april 1999.

Undersøkelse av egne ansattes kjennskap til retningslinjene for avstemming, samt utarbeidelse av en forpliktende plan i samarbeid med RTV over tiltak som er nødvendige for å sikre den nødvendige forståelse og kompetanse i avstemmingsarbeidet, herunder gjennomføring av nødvendig opplæring i de to etatene.

Arbeidsdirektoratet vil ved høringen av den nye avstemmingsrutinen undersøke behovet for ytterligere opplæring. For å sikre at egne ansatte har kjennskap til retningslinjene for avstemming, vil Arbeidsdirektoratet videre foreta en undersøkelse av dette etter at den nye avstemmingsrutinen er implementert. Denne undersøkelsen vil bli foretatt i januar 1999.

Arbeidsdirektoratet vil i tillegg diskutere dette temaet med RTV på møtet i styringsgruppen 23. september 1998. Direktoratet vil her foreslå at en avventer nye tiltak til den nye avstemmingsrutinen, samt resultatene fra undersøkelsen vedrørende de ansattes kjennskap til retningslinjene for avstem-

ming foreligger. Hvis det avdekkes behov for opplæring, vil Arbeidsdirektoratet legge til rette for dette i 1. kvartal/2. kvartal 1999.

Oppfølgingen av purrerutinene i samarbeid med RTV.

Riksrevisjonenes undersøkelse, samt egne kontroller og rapportering viser at arbeidskontorene ikke er flinke nok til å purre trygdekontorene på avstemmingsrapportene. Direktoratet har derfor lagt opp til at arbeidskontorene må registrere hvilke trygdekontor som leverer avstemmingsrapport, og hvilke skriftlige purringer som er foretatt der avstemmingsrapport ikke er levert i forbindelse med virksomhetsrapporteringen. Direktoratet vil følge opp de arbeidskontor som ikke purrer. I purrerutinene som ble lagt ut på intranett den 6. mars 1998 gjøres det klart at arbeidskontoret etter 2 skriftlige purringer til trygdekontoret, skal ta problemet opp med fylkesarbeidskontoret. Disse skal igjen purre fylkestrygdekontoret. Hvis heller ikke dette hjelper, skal fylkesarbeidskontoret ta problemet opp med direktoratet. Direktoratet vil deretter ta problemene opp med Rikstrygdeverket. Purrerutinene vil også være et tema på styringsgruppermøtet mellom Arbeidsdirektoratet og RTV den 23. september 1998.

2.2 Misbrukssaker - innfordring

Overføring av gamle saker til Statens innkrevingsentral (SI)

Som omtalt i Riksrevisjonenes rapport har fylkene fått frist til 1. oktober 1998 med å oversende samtlige gamle saker til SI og skal i etterkant rapportere til Arbeidsdirektoratet. Fylkene har videre frist til 1. november 1998 med å oversende eventuelle foreldede krav til Arbeidsdirektoratet, for eventuell avskrivning. Arbeidsdirektoratet har igangsatt nødvendig arbeid for å sikre at dette arbeidet går etter planen, jf direktoratets brev til fylkesarbeidskontorene av 27. august 1998 (vedlagt). I tillegg er dette tatt opp på fagsamling for dagpengekontaktene ved fylkesarbeidskontorene den 9. september 1998.

Manglende registrering i D14 og manglende avstemming på grunnlag av lister fra SI og D14

Skjermbildet D 14 i Totalsystemet skal gi en oversikt over kravene som det enkelte arbeidskontor har oversendt SI for innkreving. Dette skjermbildet skal videre danne grunnlag for avstemming mot SIs lister. Arbeidsdirektoratet opplyser at rutiner for avstemming mellom D 14 og SIs lister vil være ferdigstilt innen 1. januar 1999.

Status for arbeidet med sentralisering av saksbehandlingen av feilutbetalings- og misbrukssaker

Riksrevisjonenes undersøkelse tyder på at det er usikkerhet knyttet til ansvarsdelingen når det gjelder

registrering og oppdatering i D 14 og kontroll av kvartalsrapporter fra SI ved de arbeidskontor som har overtatt dette arbeidet for ett eller flere andre arbeidskontor i samme fylke.

Arbeidsdirektoratet er i gang med å gjennomgå innhentet materiale om erfaringer med sentralisering av arbeidet med misbrukssaker fra ni fylker der ett eller flere arbeidskontor i hvert fylke har fått ansvaret for dette arbeidet. Dette vil danne grunnlag for utarbeiding av retningslinjer for arbeidet med slike saker der en slik sentralisering har funnet sted.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at nye felles avstemningsrutiner er under utarbeidelse, og at rutinen vil bli implementert straks etter den interne høringen, og senest innen utgangen av 1998. Når det gjelder overføringer av krav vedrørende gamle misbrukssaker, går det fram at samtlige saker skal være oversendt til Statens innkrevingsentral i 4. kvartal 1998, og at Arbeidsdirektoratet er pålagt å sikre at arbeidet går etter planen. Riksrevisjonen konstaterer at arbeidet med sentralisering av saksbehandlingen av feilutbetalings- og misbrukssaker pågår i ni fylker, og at dette vil danne grunnlaget for utarbeidelse av retningslinjer.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

3 Yrkesrettet attføring

Riksrevisjonen har foretatt en gjennomgåelse av stønaden «ytelser til yrkesrettet attføring», hvor bevilgingen i 1997 var 3,9 milliarder kroner.

Formålet med undersøkelsen var å vurdere om stønaden er underlagt tilfredsstillende intern kontroll, og om foreliggende retningslinjer blir fulgt. Kontrollen har omfattet rutiner i forbindelse med vedtak, utbetalinger, anvisninger, avstemminger og feilutbetalinger. Undersøkelsen ble gjennomført ved ti arbeidskontorer og ti trygdekontorer.

Når det gjelder saksbehandlingen, viste undersøkelsen avvik i forhold til gjeldende rutiner og retningslinjer vedrørende vedtak, utbetalinger, anvisninger og avstemminger. Disse forholdene er tatt opp direkte med etatene og Arbeidsdirektoratet. Direktoratet har opplyst at manglende etterlevelse av pålagte rutiner vil bli tatt opp med samtlige fylkesarbeidskontorer, og rutinene på de punktene hvor det er funnet avvik fra gjeldende regelverk, vil bli innskjerpet. Arbeidsdirektoratet skal også gjennomføre fagrevisjoner med tanke på å avdekke avvik fra rutinene og gi utfyllende retningslinjer ved behov.

Når det gjelder feilutbetalings- og misbrukssaker, viste undersøkelsen bl a at rutinene vedrørende

feilutbetalinger ikke var fullt implementert i Arbeidsmarkedssetaten. Det varierer i hvilken grad arbeidskontorene følger gjeldende rutiner og regelverk gitt i «Kvalitetssikring feilutbetaling og misbruk av attføringsytelser». Ifølge Rikstrygdeverket, er det pr mai 1998 utestående ca 12,2 mill kroner som følge av feilutbetalte attføringsytelser. Kravene kan i tid strekke seg tilbake til 1. januar 1994 da etaten overtok budsjettansvar for ytelsene.

Resultatet av undersøkelsen er forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet i brev av 26. juni 1998.

Departementet har i brev av 20. juli 1998 til Riksrevisjonen bl a uttalt at Arbeidsdirektoratet vil bli bedt om å rapportere status for oppfølging av de forholdene Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket. Videre er det for å bedre kvaliteten og effektiviteten i behandlingen av feilutbetalings- og misbrukssaker åpnet for en samlokalisering av saksbehandlingen i fylkene. Ved å sentralisere behandlingen av denne typen saker vil saksbehandlerne få økt regelkunnskap, og det vil sikre likebehandling av stønadssøkerne og kortere saksbehandlingstid. Fylkesarbeidskontorene er bedt om å rapportere til Arbeidsdirektoratet om status for sentralisering av behandlingen av feilutbetalings- og misbrukssaker i andre kvartal 1998. Det vil deretter bli vurdert om det er behov for retningslinjer om oppgave- og arbeidsfordeling for dette arbeidet.

Departementet har i svaret sagt seg enig med Riksrevisjonen i at det utestående beløpet representerer et problem, og at det må vises særskilt oppmerksomhet når det gjelder oppfølging av feilutbetalings- og misbrukssaker. Arbeidsdirektoratet vil i løpet av fjerde kvartal 1998 gå gjennom «Kvalitetssikring feilutbetaling og misbruk av attføringsytelser» for å avdekke forbedringsområder. Det vil bli sett særskilt på rutinene for tilbakekreving av feilutbetalte ytelser. Departementet viser for øvrig til at det kan oppstå komplikasjoner ved innkreving av feilutbetalinger fordi flere etater er involvert ved innkrevingen. Arbeidsdirektoratet har satt i gang et arbeid for å vurdere en eventuell overføring av innkrevingsansvaret for feilutbetalte attføringsytelser til Statens innkrevingsentral. Innen utgangen av 1998 vil direktoratet ha foretatt en nødvendig kartlegging av antall utestående krav og beløp. Departementet vil be om at direktoratet innen 1. februar 1999 kommer med en foreløpig vurdering og framdriftsplan for det videre arbeidet med en slik løsning. Det blir antatt at en overføring til Statens innkrevingsentral bedre vil sikre statens økonomiske interesser fordi sentralen har spesialkompetanse på feltet.

Departementet er opptatt av å følge opp sitt særlige kontrollansvar overfor underliggende virksomheter. Arbeidsdirektoratet skal ta manglende etterlevelse av pålagte rutiner opp med samtlige fylkesarbeidskontorer og innskjerpe rutinene på de punktene hvor det er funnet avvik. Gjennom fagrevisjoner

som skal utføres av Arbeidsdirektoratet høsten 1998, vil det bli sett spesielt på om avvikene som er avdekket i Riksrevisjonens rapport, er fulgt opp. Arbeidsdirektoratet vil videre i løpet av fjerde kvartal 1998 gå igjennom «Kvalitetssikring feilutbetaling og misbruk av attføringsytelser» for å avdekke forbedringsområder. Direktoratet vil i den forbindelse se særskilt på rutine for tilbakekreving av feilutbetalte ytelser, og er blitt bedt om å gi en foreløpig vurdering og framdriftsplan for arbeidet med en eventuell overføring av innkrevingsansvaret for feilutbetalte ytelser til Statens innkrevingsentral. Når Arbeidsdirektoratets rapportering er mottatt, vil det ifølge departementet bli vurdert status i saken og behov for iverksettelse av ytterligere tiltak. Vurderingen av samlokaliseringen av saksbehandlingen i fylkene vil inngå i dette.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen ser det som viktig at gitte retningslinjer for saksbehandlingen følges opp. I feilutbetalings-/misbrukssaker må oppfølging av utestående krav vies spesiell oppmerksomhet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Resultatene fra gjennomgangen med fylkesarbeidskontorene vedrørende manglende etterlevelse av pålagte rutiner

I vårt brev av 20. juli 1998 til Riksrevisjonen skrev vi at Arbeidsdirektoratet vil ta opp manglende etterlevelse av pålagte rutiner med samtlige fylkesarbeidskontor innen 1. september 1998. Arbeidsdirektoratet har i brev av 27. august 1998 tatt opp saken med alle fylkesarbeidskontorene og bedt om at

fylkesarbeidskontorene pålegger distriktsarbeidssjefene å innskjerpe rutine på de punkter hvor det er funnet avvik fra gjeldende rutiner og regelverk. Brevet fra Arbeidsdirektoratet til fylkesarbeidskontorene følger vedlagt. Eventuelle resultater av dette arbeidet vil imidlertid først vise seg ved de forestående fagrevisjonene som skal gjennomføres i løpet av høsten 1998.

Status for arbeidet med sentralisering av saksbehandlingen av feilutbetalings- og misbrukssaker

Som nevnt under dette punktet i tilknytning til dagpenger er Arbeidsdirektoratet i gang med å gjennomgå innhentede materiale om erfaringer med sentralisering fra ni fylker som allerede har sentralisert arbeidet med misbrukssaker, og vil på grunnlag av dette arbeidet utarbeide retningslinjer for arbeidet med slike saker. Som omtalt i vårt brev av 20. juli 1998, vil Riksrevisjonen bli nærmere orientert om denne saken på bakgrunn av Arbeidsdirektoratets rapportering til Arbeids- og administrasjonsdepartementet.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen forventer at innskjerping av rutine på de punktene hvor det er funnet avvik fra gjeldende regelverk, blir fulgt opp med kontroller fra Arbeidsdirektoratets side. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet vil komme tilbake med en nærmere orientering om arbeidet med sentralisering av saksbehandlingen i misbrukssaker.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

4 Arbeids- og administrasjonsdepartementets regnskap for 1997

Fra 1. oktober 1996 tok Administrasjonsdepartementet i bruk et nytt edb-basert økonomisystem og ble egen regnskapsfører. Innføring og drift av det nye økonomisystemet har avdekket flere svakheter og mangler. Departementet kunne bl a ikke legge fram en fullstendig hovedbok etter kontantprinsippet, og systemet produserte ikke posteringsjournal. I antegnelsen til statsregnskapet for 1996 har Riksrevisjonen påpekt mangler ved innføring av nytt økonomisystem i departementet og bemerket at det var problemer med å verifisere regnskapet for de tre siste månedene i 1996, jf Dokument nr 1 (1997-98) og Innst S nr 89 (1997-98). Riksrevisjonen så det som kritikkverdig at økonomisystemet ble tatt i bruk før

det var tilstrekkelig utprøvd og tilpasset for føring av statlig regnskap.

Departementet uttalte i svaret til antegnelsen bl a at det ville legge stor vekt på å innarbeide faste interne rutiner, bl a for avstemming. Departementets klare ambisjon var at manglene som ble påpekt i regnskapet for 1996, ikke skulle være til stede i regnskapet for 1997.

Dokumentasjon for departementets årsavslutning vedrørende regnskapsåret 1997 ble oversendt Riksrevisjonen ved departementets brev av 6. mars 1998. Departementet opplyste bl a at regnskapet ikke fungerte tilfredsstillende før etter en oppgradering av økonomisystemet medio august 1997 og tilpassningen av kontantregnskapet pr oktober 1997. Videre opplyste departementet at det i november 1997 ble engasjert en person på heltid for avstemming av

regnskapet, og at avstemmingsarbeidet pågikk helt fram til mars 1998. Departementets egne avstemminger viste at kasserapport av 22. januar 1998, som var innsendt til Finansdepartementet for føring i statsregnskapet, ikke var korrekt. Arbeids- og administrasjonsdepartementet foretok korrigeringer av regnskapet og framla en korrigerert kasserapport av 4. mars 1998 for Riksrevisjonen. Departementet sendte ikke inn korrigerert kasserapport for føring i statsregnskapet, siden fristen for å sende korrigeringer til statsregnskapet var utløpt. Det framgår av departementets forklaringer til statsregnskapet at statsregnskapet viser for lite utgiftsført i forhold til departementets regnskap, bl a er det på kapittel 1500 Arbeids- og administrasjonsdepartementet innmeldt kr 901 496 for lite til statsregnskapet.

Riksrevisjonen har forsøkt å avstemme korrigerert kasserapport og saldobalanse mot spesifisert hovedbok etter kontantprinsippet for 1997. Avstemmingen viste betydelige differanser mellom nevnte rapporter. Enkelte konti som var oppført i kasserapporten, var ikke å finne i hovedboken. Det ble videre påvist differanser mellom departementets avstemte saldo og saldo i henhold til saldobalanse og/eller hovedbok. Departementet la kun fram dokumentasjon for 17 av 31 konti med saldo større enn null. Videre ble det registrert at bilagsjournalen for 1997 manglet bilagsnummer for en femtedel av posteringene.

Riksrevisjonen har i brev av 14. mai 1998 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet påpekt at hovedbok etter kontantprinsippet ikke er fullstendig i forhold til innsendt kasserapport, og at det er avvik mellom regnskapsrapportene. Videre ble det påpekt at departementet ikke har foretatt løpende avstemminger av flere konti, og at det var registrert problemer med å framskaffe nødvendig dokumentasjon av regnskapet og tilfredsstillende revisjonsspor. Riksrevisjonen uttalte videre at det ikke var mulig å gjennomføre en slik revisjon at departementets regnskap for 1997 kunne verifiseres.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i brev av 5. juni 1998 til Riksrevisjonen opplyst at innføringen av nytt regnskapssystem medførte problemer med avslutningen av regnskapsåret 1996, og at problemene fortsatte inn i driftsåret 1997. Det opplyses videre at det i februar 1997 ble iverksatt spesielle tiltak for om mulig å unngå at de kjente problemene knyttet til 1996-regnskapet skulle gjenta seg. Dette innebar bl a at det ble innleid kompetanse fra leverandøren for å sikre rutinene rundt bokføringen. Videre opplyser departementet at regnskapssystemet i hovedsak fungerte tilfredsstillende pr oktober 1997, og at det umiddelbart ble satt i verk tiltak for å foreta nødvendig kvalitetssikring av regnskapsdata. Ifølge departementet viste arbeidet seg meget omfattende og pågikk kontinuerlig i perioden november 1997 til mars 1998. Departementet gjør oppmerksom på at leveransen av økonomisystemet først ble akseptert av departementet 4. mars 1998, og på-

peker at de nevnte forholdene førte til at departementet hadde problemer med å overholde tidsfristene for avleggelse av årsregnskapet.

Departementet uttaler at det finnes til dels flere og betydelige avvik mellom hovedbok og saldobalanse/kasserapport. Departementet forklarer dette med at hovedboken ikke var korrekt for samtlige konti og heller ikke tilfredsstillende med hensyn til layout og informasjonsinnhold. Ifølge departementet ble systemets rapport «Kontoanalyse» benyttet i avstemmingsarbeidet. Rapporten inneholder en spesifisering av de periodiske enkelttransaksjonene konto for konto, men er ifølge departementet mangelfull i forhold til informative bilagshenvisninger og for øvrig lite egnet til presentasjon av regnskapsoppstillinger. Etter departementets syn gir imidlertid rapporten tilstrekkelig informasjon for å kontrollere detaljposter og avstemmingen av disse. Departementet opplyser videre at det er utført fullstendig avstemming mellom bilag og bank, samtidig som reskontri og balansekonti er avstemt pr 31. desember 1997. Når det gjelder dokumentasjon av regnskapet, viser departementet til at det i hovedboken etter kontantprinsippet måtte programmeres en spesialrutine i august for å hente opp transaksjoner for kopiering i databasen, og at det i denne rutinen ikke var mulig å få referanse til bilagsnummer, noe som medførte mangelfulle bilagsjournaler. Transaksjonene framkommer imidlertid på egne lister, men da uten bilagsnummer.

For øvrig opplyser departementet at arbeidet med detalj avstemmingen av regnskapet ikke var avsluttet da fristen for innmeldelse av kasserapport til Finansdepartementet utløp. I forståelse med Finansdepartementet ble det avtalt at eventuelle senere korrigeringer måtte gjøres i forbindelse med forklaringene til statsregnskapet.

Riksrevisjonen bemerker:

Departementet har ikke innarbeidet tilfredsstillende rutiner for avstemming av regnskapet i 1997. Det er differanser mellom kasserapport og hovedbok etter kontantprinsippet og differanser mellom departementets avstemte saldo og saldo i henhold til saldobalanse og/eller hovedbok. Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke har framlagt fullstendig og formelt riktig dokumentasjon av regnskapet for 1997. Rapporten «Kontoanalyse» synes å være lite egnet til å revidere regnskapet da den ifølge departementet er mangelfull i forhold til informative bilagshenvisninger, og rapporten er for øvrig ikke presentert for Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen viser til at det er bokført utgifter i departementets regnskap som ikke er innrapportert til statsregnskapet for 1997 og vil bemerke at departementet foretok korrigeringer uten å sikre at eventuelle korrigeringer kom med i statsregnskapet for 1997.

Videre finner Riksrevisjonen grunn til å stille spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har vektlagt behovet for kompetanse ved overgangen til å bli egen regnskapsfører og ved innføringen av nytt edb-basert økonomisystem.

Riksrevisjonen konstaterer at det på grunnlag av avdekkede svakheter og mangler ikke er mulig å gjennomføre en slik revisjon at departementets regnskap for 1997 kan bekrefte.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Departementet beklager sterkt at Riksrevisjonen hadde vanskeligheter med å få gjennomført en revisjon av departementets regnskap for 1997, noe som bl a skyldtes mangelfulle regnskapsrapporter og inkonsistens mellom saldolister, kassarapport og kontanthovedbok. Av denne grunn måtte det i forbindelse med departementets arbeid med regnskapsavslutningen for 1997 benyttes andre rapporter bl a «kontoanalyserapport». Denne rapporten inneholder spesifisering av de periodiske enkelttransaksjonene konto for konto og gir etter departementets syn tilstrekkelig informasjon for å kontrollere detaljposter og avstemmingen av disse.

Som tidligere anført overfor Riksrevisjonen iverksatte departementet ekstraordinær innsats i regnskapsarbeidet fra 4. kvartal 1997. Arbeidet har bl a ført til at departementet i 1998 har fått gjennomført nødvendig systemkorleksjon slik at bl a saldolister, kassarapport og hovedbøker etter regnskaps- og kontantprinsippet er fullstendige. Kontanthovedboken vil derfor bli benyttet ved avstemming mot regnskapstall som skal rapporteres til statsregnskapet, slik det er forutsatt. Departementet har videre i samarbeid med leverandøren forbedret regnskapsførselen gjennom utbedring av gjenstående feil i regnskapssystemet. Det gjenstår mindre utbedringer knyttet til utenlandsbetalinger, håndteringen av kreditnotaer, generering av betalingsforslag fra personreskontro og ugyldiggjøring av betalinger. Før disse utbedringer er foretatt skaper det ekstraarbeid i forhold til korleksjonsføringer og avstemming. Gjennom innleid regnskapskompetanse foretas kvalitetssikring av det løpende avstemmingsarbeide, forbedring av regnskapsrutiner og kompetanseoverføring til egne regnskapsmedarbeidere. I tillegg arbeides det nå parallelt med å tilpasse rutinene til økonomireglementet.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at omfanget av avdekkede svakheter og mangler i Arbeids- og administrasjonsdepartementets regnskap har medført at Riksrevisjonen ikke kan bekrefte regnskapet for 1997.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet beklager sterkt at Riksrevisjonen har hatt vanskelig-

heter med å få gjennomført revisjon av departementets regnskap for 1997. Riksrevisjonen har videre merket seg at det også i 1998 har vært behov for at leverandøren foretar systemkorleksjoner for å tilpasse systemet til statlig regnskapsføring, nesten to år etter at departementet gikk til anskaffelse av nytt økonomisystem.

Riksrevisjonen forutsetter at departementets regnskap for 1998 innrettes slik at det sikrer riktig regnskapsavlegg, og at det kan revideres.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

5 Statens pensjonskasse – feil og mangler ved regnskapet for 1997

I forbindelse med revisjon av regnskapet til Statens Pensjonskasse (SPK) for 1997 ble det avdekket en rekke feil og mangler ved regnskapsavleggelsen. Revisjonsrapporten ble forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet i brev av 3. juli 1998.

Bankkonti

For flere bankkonti foreligger det store differanser mellom saldo i regnskapet og saldo ifølge kontoutskrift. Kassarapporten viser bl a en beholdning på kr 317 850 987 for SPKs konto i Den norske Bank, mens bankutskriften viser at saldoen på kontoen var kr 223 694 180. De åpne postene som utgjør differansene, er ikke gjennomgått av SPK. Det er derfor ikke mulig med sikkerhet å fastslå hvilke konsekvenser eventuelle feil eller manglende regnskapsføring har fått for regnskapet som helhet. Det synes imidlertid sannsynlig at en del av de åpne postene kan ha påvirket bevilgningsregnskapet.

Interimskonti

Det er til dels store saldi på en rekke interimskonti. De åpne postene er generelt ikke gjennomgått av SPK. Enkelte interimskonti tilknyttet låneadministrasjonen er ikke spesifisert. Som eksempel viser boliglansordningen en saldo vedrørende forskudd på kr 62 566 872 og interimskonto lån en saldo på kr 14 910 157. Det synes klart at en ikke ubetydelig andel av de åpne postene skyldes problemer knyttet til feilføringer, manglende oppfølging av interimskonti og problemer i økonomisystemet med tilhørende hjelpesystem. På denne bakgrunn er det ikke mulig med sikkerhet å fastslå om regnskapet vil gi riktig uttrykk for den økonomiske virksomheten på dette området.

Det eksisterer en saldo på nærmere 17 millioner kroner på SPKs interimskonto mot Rikstrygdeverket. Interimskontoen representerer avviket mellom anviste pensjoner fra SPK og utbetalte pensjoner fra

trygdekontorene. Kontoen har ikke blitt avstemt på flere år. Systemenes utforming i SPK og trygdeetatens vanskeliggjør avstemming av mellomværendet. SPK har i brev av 4. mai 1998 meddelt Riksrevisjonen at det ikke finnes formålstjenlig å sette av tilstrekkelige ressurser til å foreta en avstemming av denne kontoen.

Avstemming mellom lånesystemet og økonomisystemet

Regnskapsført beholdning av boliglån (hovedstol) er ikke avstemt mot tilsvarende beholdning registrert i det edb-baserte systemet som benyttes for administrasjon av låneordningen. Det er heller ikke foretatt avstemminger mellom de to systemene av påløpte renter mv. For å sikre en korrekt overføring av data er det nødvendig å foreta jevnlig avstemminger av data fra hjelpesystem med data registrert i regnskapet.

Kasserapport

Kasserapporten pr 31. desember 1997 til Finansdepartementet ble utarbeidet uavhengig av økonomisystemet. Årsaken til at SPK valgte denne framgangsmåten, var problemer med å få produsert en korrekt kasserapport. Tallene i den innsendte kasserapporten er ikke i samsvar med tilsvarende tall i hovedboken etter kontantprinsippet fra økonomisystemet. Det er spesielt store avvik mellom kasserapporten og hovedbok når det gjelder enkelte bankkonti og interimskonti. I kasserapporten som SPK leverte, var eksempelvis interimskonti/deposita ført opp med kr –8 599 411 (kredit), mens tilsvarende saldo i hovedboken fra økonomisystemet var kr 7 509 347 (debet). Det foreligger ikke i alle tilfeller dokumentasjon for hvordan tallene i kasserapporten har kommet fram. Det er dermed ikke mulig å verifisere enkelte regnskapstall i statsregnskapet.

Avstemming av intern- og eksternregnskap

Økonomisystemet er basert på at regnskapet skal følge regnskapsprinsippet. Kontantregnskapet genereres ut fra et regnskap etter regnskapsprinsippet på bakgrunn av fastsatte konverteringstabeller. SPK har ikke avstemt internregnskapet mot regnskapet etter kontantprinsippet. Manglende avstemming innebærer at det ikke er mulig å verifisere at det genererte regnskapet etter kontantprinsippet er korrekt i forhold til registreringene i økonomisystemene.

Innberetning til likningsmyndighetene

SPK innberetter opplysninger til likningsmyndighetene vedrørende lønn til egne ansatte, ventelønn, gruppelevserstatninger, yrkesskadeerstatninger og renter/saldi på boliglån. Innberettede opplysninger er generelt ikke avstemt mot regnskapet. Det er der-

med ikke verifisert at innberettede opplysninger er i samsvar med f eks faktiske utbetalinger registrert i regnskapet.

Likviditetsstyring

SPK kom inn under konsernkontoordningen i staten våren 1997. Tidligere benyttede bankkonti ble ved overgangen beholdt av hensyn til kunder som innbetalte til disse kontiene. Det har vist seg at et relativt stort antall kunder fortsatte å betale inn til kontiene, men at SPK sjelden overførte midlene til statskassen. Som en konsekvens hadde SPK ved utgangen av 1997 i overkant av 439 millioner kroner innestående på bankkonti som ikke var tilknyttet konsernkontoordningen i staten. På sitt høyeste var det over en milliard kroner innestående på disse kontiene i 1997.

Departementet legger i svar av 31. juli 1998 til grunn at manglende og mangelfulle avstemminger i SPK utgjør den største svakheten ved regnskapet. Det pekes på at det er flere og sammensatte forhold som medførte at SPK kom på etterskudd med avstemmingsarbeidet. Et forhold som nevnes er at SPK innførte et nytt økonomisystem fra 1. januar 1997, og at økonomimodellen samtidig ble lagt om med innføring av et forretningsregnskap i tillegg til kontantregnskapet. Også system for administrasjon av boliglånsordningen ble skiftet ut fra samme tidspunkt. Årsaken til at systemene ble skiftet, var hovedsakelig at de ikke kunne tilfredsstille nye krav til slike systemer.

Vedrørende innføringen av systemene uttaler departementet følgende: «SPKs arbeid med innføringen av de nye systemene startet høsten 1995 og pågikk gjennom hele 1996. På bakgrunn av testresultatene besluttet SPK å implementere de nye systemene og den nye økonomimodellen fra 1. januar 1997. Til tross for omfattende tester som ble gjennomført, fikk SPK likevel problemer med innføringen av systemene. Særlig har det vært problemer med overføring av regnskapsdata fra lånesystemet til regnskapssystemet. Disse problemene vedvarte gjennom hele 1997. SPKs lånesystem genererer ca 60 000 regnskapstransaksjoner årlig. Disse transaksjonene er korrekt ført i lånesystemet, men ble ikke overført korrekt til regnskapssystemet. Dette har vanskeliggjort avstemmingsarbeidet i regnskapet. Den mangelfulle avstemmingen av lånetransaksjonene forplantet seg i løpet av 1997 og akkumulerte seg til resten av regnskapet. Dette er etter AADs vurdering den viktigste enkeltårsaken til at situasjonen ble slik Riksrevisjonen har beskrevet i sin revisjonsgjennomgang.»

I svaret nevnes også som en årsak til problemene at SPK har hatt en høy turnover blant de ansatte i Lønns- og regnskapsseksjonen. SPK har i perioder hatt problemer med å rekruttere medarbeidere med tilfredsstillende regnskapsfaglig bakgrunn. Dette har ifølge departementet medført at SPK i perioder har

hatt vakanser, og at den regnskapsfaglige kompetansen i SPK til tider ikke har vært så god som ønskelig.

Departementet uttaler for øvrig: «AAD ser alvorlig på de forhold som Riksrevisjonen har avdekket i regnskapene for SPK [...]. SPK har satt i verk en rekke tiltak for at regnskapene for 1997 skal bli brakt i orden og at regnskapene for 1998 skal kunne avlegges i tråd med gjeldende regelverk og god regnskapsskikk. SPK er innstilt på å bruke nødvendige ressurser for å få brakt regnskapene i orden.» Framdriftsplaner utarbeidet av SPK legger til grunn at avstemmingsarbeidet knyttet til regnskapet for 1997 skal være avsluttet innen 7. september 1998.

Videre uttaler departementet: «AAD beklager at avleggelsen av regnskapene for 1997 for SPK [...] ikke har vært tilfredsstillende. AAD mener imidlertid at de økonomimodellene og systemene som SPK har innført, og de ovenfor beskrevne tiltakene som SPK har iverksatt, vil gi et godt grunnlag for SPK til å gjennomføre en sikker, effektiv og god økonomistyring i årene som kommer».

Riksrevisjonen bemerker:

Det har ikke vært tilfredsstillende kontroll med regnskapsfunksjonen i SPK i 1997. Dette har resultert i vesentlige mangler ved regnskapsavleggelsen. Riksrevisjonen kan ikke godkjenne regnskapet for 1997.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Så langt AAD kan se, inneholder ikke antegnelserne fra Riksrevisjonen noen nye opplysninger ut over de opplysningene som kom fram i Riksrevisjonens brev av 3 juli d.å. vedrørende regnskapet til Statens Pensjonskasse (SPK) for 1997. AAD har derfor ingen kommentarer til disse ut over de som vi redegjorde for i vårt brev til Riksrevisjonen av 31 juli d.å.

I AADs brev til Riksrevisjonen av 31 juli d.å. ble det redegjort for en rekke tiltak som SPK ville sette i verk for å komme a jour. Arbeidet med avstemming av bankkontiene er nå kommet langt. Av SPKs ti bankonti var status pr 31 august d.å. at fire konti var helt avstemt, en konto gjenstod det en differanse på ca 9 000 kroner, tre konti gjenstod det differanser på mellom ca 470 000 kr og 960 000 kroner, en konto gjenstod det en differanse på ca 2,4 millioner kroner og en konto gjenstod det en differanse på ca 8,3 millioner kroner. Totalt gjenstår det dermed å avstemme i underkant av ca 12 millioner kroner av en netto differanse på ca 90 millioner kroner. AAD regner med at de resterende bankonti skal være avstemt i henhold til fremdriftsplanen (uke 42 d.å.).

Status på bemanningssiden er at av Lønns- og regnskapsseksjonens 12 årsverk, er nå de 10 saksbehandlerstillingene besatt, hvorav de tre siste starter i løpet av august. Stillingen som regnskapssjef står

imidlertid fortsatt ubesatt. I samarbeid med rekrutteringsfirma er SPK nå i dialog med tre kandidater, og en håper å kunne få tilsatt regnskapssjef i løpet av høsten. Det er imidlertid ikke realistisk å tro at vedkommende kan tiltre før i 1999. SPK har også vedtatt å omgjøre den siste ledige stillingen til en assisterende regnskapssjef for å styrke oppfølging, ledelse og kontroll av regnskapsarbeidet. Så snart regnskapssjef er tilsatt, vil arbeidet med å rekruttere en assisterende regnskapssjef starte i samarbeid med et rekrutteringsfirma.

På grunn av den uavklarte ledelsessituasjonen har SPK forlenget sin avtale med revisjonsfirma, slik at den innleide regnskapssjefen vil fortsette i SPK til primo februar 1999. SPK har også forlenget avtalen om konsulentbistand, slik at SPK nå har to revisorer på heltid ut året for å bistå i avstemmingsarbeidet.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen kan ikke godkjenne Statens Pensjonskasses regnskap for 1997. Det forutsettes at det settes i verk nødvendige tiltak slik at påpekte feil og mangler blir rettet, og at det etableres rutiner som sikrer at regnskapet for 1998 kan avlegges på en korrekt måte.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

6 Realistisk budsjettering på kap 1505/4505 Omstilling, mobilitet og overtallige statsansatte

Statsregnskapet for 1997 viser et betydelig mindreforbruk på kap 1505 Omstilling, mobilitet og overtallige statsansatte, og en tilsvarende mindreinntekt på kap 4505 Omstilling, mobilitet og overtallige statsansatte. Hvert år i perioden 1993-98 er det bevilget 50 mill kroner til omstilling, mobilitet og overtallige statsansatte med tilsvarende refusjonspost under inntektskapitlet. I 1994 ble det regnskapsført 1,8 mill kroner som refusjon på inntektskapitlet, mens det ikke ble utgiftsført noe. For årene 1993, 1995, 1996 og 1997 ble bevilgningen ikke benyttet.

Ifølge St prp nr 1 (1993-94) er formålet med bevilgningen å understøtte og lette omstillingsprosesser som måtte oppstå i en løpende budsjettermin. I senere stortingsproposisjoner orienterer departementet om at staten er inne i omfattende omstillings- og effektiviseringsprosesser, og at staten som arbeidsgiver skal ha virkemidler for å løse omstillingsproblemer i statlige virksomheter på en slik måte at oppsigelser i størst mulig grad unngås. Ett av virkemidlene er bevilgningen på dette kapitlet som har karakter av å være en transittbevilgning både med hensyn til stillingshjemler og midler. Bevilgningen skal bare brukes i de tilfeller det i en virksomhet

oppstår et behov for nye stillinger som det ikke har vært mulig å forutse i den vanlige budsjettbehandlingen, og hvor disse ikke kan fylles av personer fra en annen statsetat som skal redusere bemanningen. Departementet opplyser videre at når det gjelder overføring av ansatte mellom virksomheter, viser erfaringene at de fleste virksomhetene har gjennomført omstillinger innenfor de respektive virksomhetenes ordinære budsjettammer.

Prinsippet om realistisk budsjettering framgår av bevilgningsreglementet § 4,1. ledd, hvor det heter at budsjettet skal omfatte samtlige statsutgifter og statsinntekter i budsjetterminen, så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt. Kravet om realistisk budsjettering gjelder også for poster tilføyd stikkordet «overslagsbevilgning». Ifølge St prp nr 1 (1996-97) Gul bok, pkt 7.3 om realistisk budsjettering, uttaler Finansdepartementet bl a at en mer aktiv holdning til dette prinsippet vil ha betydning når departementene utarbeider budsjettforslag, og at Stortinget i den løpende terminen inviteres til å vedta reduksjoner av utgiftsbevilgninger når det inntreffer forhold som medfører at utbetalingen innen årets utgang antas å bli vesentlig mindre enn det bevilgede beløpet.

Riksrevisjonen tok i brev av 15. april 1998 opp mindreforbruket med Arbeids- og administrasjonsdepartementet og reiste spørsmål om departementet har foretatt en realistisk budsjettering. I brev av 5. mai 1998 til Riksrevisjonen har departementet gitt utfyllende forklaringer til manglende bruk av bevilgningene. Departementet opplyser at bevilgningen var etablert for å fange opp eventuelle økninger i stillingsrammen og lønnsbudsjettet for virksomheter som mottok tjenestemenn, uten at dette skulle medføre merutgifter på statsbudsjettet i den aktuelle budsjetterminen. Videre blir det uttalt at bevilgningen var etablert som en buffer mot eventuelle budsjettmessige konsekvenser knyttet til omstillingstiltak i offentlig sektor. Dersom bevilgningen skulle benyttes, hadde Finansdepartementet Stortingets samtykke til å fordele bevilgningen under kap 1505 til de øvrige departementenes lønnsposter. Arbeids- og administrasjonsdepartementet understreker at rent teknisk har utgiftskapitlet vært balansert mot tilsvarende inntekter slik at nettoeffekten i statsbudsjettet har vært null. Avslutningsvis opplyser departementet at ordningen vil bli foreslått opphevet fra 1999.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at bevilgningen på nevnte kapitler i liten grad har vært benyttet de siste fem årene, og vil bemerke at en mer realistisk budsjettering burde vært gjennomført.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Det er tidligere redegjort for Riksrevisjonen om departementets syn på denne ordningen. En har

ment at den måten å budsjettere på var hensiktsmessig ut fra det formål ordningen var ment å skulle ha. Departementet tar imidlertid til etterretning Riksrevisjonens bemerkning om at en mer realistisk budsjettering burde vært gjennomført.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil foreslå ordningen opphevet fra og med 1999, da det siden ordningen ble etablert, kun har vært ett tilfelle hvor man har funnet det hensiktsmessig å benytte seg av den.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at ordningen vil bli foreslått opphevet fra 1999.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

7 Bruk av skatteattester ved anskaffelser i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og enkelte underliggende virksomheter i 1997

I nasjonalbudsjettet for 1995 rettet regjeringen søkelyset mot innkjøperne i offentlig og privat virksomhet med siktemål å motivere de store innkjøperne til å sikre seg mot leveranser fra bedrifter som opererer i strid med norsk lovgivning. Tiltak for å kvalitetssikre innkjøp ble i den anledning nevnt som ett av flere virkemidler i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. «Aksjon mot svart arbeid» som er et samarbeidsprosjekt mellom myndighetene, LO, NHO og Kommunenes Sentralforbund, har også gått inn for at de store innkjøperne i privat og offentlig sektor skal kreve skatteattest fra sine kontraktparter.

Kravet om framleggelse av skatteattest i statlige virksomheter er fastsatt i rundskriv K-2/95 av 28. juli 1995 fra det daværende Nærings- og energidepartementet. Kravet om skatteattest er fulgt opp i Ot prp nr 71 (1997-98) Om lov om offentlige anskaffelser. Av nevnte rundskriv framgår det at ved statlige anskaffelser hvor verdien overstiger kr 150 000 eksklusive merverdiavgift, skal det stilles krav om framleggelse av skatteattest som viser at forfalte skatter og avgifter er betalt. Attesten skal utstedes av kemner-/ kommunekassererkontorene og av skattefogdkontorene. Et anbud eller tilbud skal avvises dersom skatteattest ikke er framlagt innen utløpet av den fristen som er fastsatt.

Riksrevisjonen har i forbindelse med revisjonen av regnskapene for 1997 bl a foretatt en begrenset kontroll av om det er stilt krav om skatteattest i samsvar med gjeldende regelverk ved anskaffelser av varer og tjenester. Kontrollen omfattet Finansdepartementet med underliggende virksomheter, Statsministerens kontor og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (daværende Planleggings- og samordningsdepartementet) med enkelte underliggende

virksomheter. Det vises også til omtale av forholdet under antegnelse vedrørende Finansdepartementet.

Det ble innhentet opplysninger fra totalt 86 virksomheter for å klarlegge om kravene til skatteattester ved anskaffelser over beløpsgrensen var ivarettatt, og om anbud eller tilbud ble avvist dersom skatteattest ikke var fremlagt innen fristen. På grunn av sentraliserte innkjøpsordninger har en del av virksomhetene ikke foretatt egne anskaffelser i 1997 som omfattes av regelverket. På bakgrunn av de opplysningene som ble gitt, ble åtte virksomheter valgt ut for nærmere kontroll.

Den samlede kontrollen viste bl a at det i relativt stor grad ikke synes å være etablert tilfredsstillende rutiner for innhenting av skatteattester ved enkeltanskaffelser. Videre synes det som om kravene til skatteattestenes form og innhold i en rekke tilfeller ikke er tilstrekkelig ivarettatt. De vanligste manglene er at skatteattestene ikke er utstedt av begge instanser (kjemner-/kommunekassererkontorene og skattefogdkontorene), og at skatteattestene ikke er utstedt på blankett RF-1244 fastsatt av Skattedirektoratet. Kontrollen viste videre at det i flere tilfeller ikke er innhentet skatteattest ved inngåelse av rammeavtaler hvor den totale verdien overstiger kr 150 000 eksklusive merverdiavgift. Det synes også for denne typen anskaffelser å være mangler ved enkelte av skatteattestene. Ved selvstendige anskaffelser som det er naturlig å se i sammenheng (samme type kontraktsgjenstand og samme leverandør/entreprenør/tjenesteyter), og som samlet overstiger beløpsgrensen, synes det i vesentlig grad ikke å være etablert rutiner for innhenting av skatteattester. Kontrollen viste videre at det forekommer tilfeller hvor virksomheter har akseptert anbud/tilbud selv om skatteattest er mottatt etter fastsatt frist, og at virksomheter har unnlatt å avvise anbud/tilbud til tross for at skatteattest ikke er innsendt. Dette gjelder også i tilfeller hvor virksomheten har kunngjort kravet om skatteattest.

De svakheter og mangler som framkom ved den samlede kontrollen, gjelder i varierende grad også for kontrollen av Arbeids- og administrasjonsdepartementet med de underliggende virksomhetene Statens forvaltningstjeneste, Statskonsult, Konkurransetilsynet, Statens informasjonstjeneste, Slottsforvaltningen og enkelte fylkesmannsembeter. Kontrollen viste bl a at Statskonsult og Konkurransetilsynet hadde unnlatt å innhente skatteattester ved anskaffelser som oversteg beløpsgrensen i 1997. Ved Statens forvaltningstjeneste ble det også registrert svikt i rutinene for innhenting av skatteattest.

Riksrevisjonen tok forholdet opp med Arbeids- og administrasjonsdepartementet i brev av 7. juli 1998. I Arbeids- og administrasjonsdepartementets brev av 4. august 1998 til Riksrevisjonen heter det bl a at departementet ser alvorlig på at det ble avdekket manglende oppfølging av regelverket for de av de-

partementets virksomheter som ble omfattet av Riksrevisjonens kontroll. Departementet ser viktigheten av kravet om framleggelse av skatteattest i statlige virksomheter med det for øye å sikre seg mot leveranser fra bedrifter som opererer i strid med norsk lov. Departementet uttaler videre at de enkelte virksomhetene som ble omfattet av kontrollen, har opplyst overfor departementet at regelverket i hovedsak blir oppfylt gjennom omlegging av rutinene slik at oppfølgingen nå skjer på en langt mer betryggende måte enn tidligere. Videre opplyser departementet at Statens forvaltningstjeneste har igangsatt en intern vurdering av muligheten for å etablere tjenester til hjelp for statlige virksomheter generelt når det gjelder innhenting av skatteattester. Statskjøpavdelingen i Statens forvaltningstjeneste er godt oppdatert på gjeldende innkjøpsregler og vil innarbeide påminnelser om reglene for innhenting av skatteattester i sin informasjons- og bistandsvirksomhet.

Avslutningsvis bemerker departementet at det i rundskrivet om regelverket for bruk av skatteattester er anført at det ikke kan utelukkes at det ved helt spesielle anskaffelser vil kunne være behov for å fravike kravet om framleggelse av skatteattester.

Riksrevisjonen bemerker:

Den gjennomførte kontrollen har vist at bl a Arbeids- og administrasjonsdepartementet og flere av departementets underliggende virksomheter ikke har etablert betryggende rutiner for å ivareta bestemmelsene om skatteattester i rundskriv K-2/95 av 28. juli 1995. Videre synes det i mange virksomheter å være mangelfull forståelse av, og kjennskap til, gjeldende regelverk på området.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Det vises til tidligere korrespondanse, senest AADs brev til Riksrevisjonen datert 04.08.98 vedrørende bruk av skatteattester.

Når det gjelder Konkurransetilsynet antydet departementet i ovennevnte brev å komme tilbake til saken når tilsynets svar forelå. Konkurransetilsynet hadde i 1997 ikke tilfredsstillende rutiner for innhenting av skatteattester i forkant av anskaffelser hvor verdien av anskaffelsen oversteg 150 000 kroner eksklusiv merverdiavgift. Disse rutinene er nå endret. I økonomiinstruks for Konkurransetilsynet er det fastsatt at enhver tilsatt med bestillingsfullmakt plikter å sette seg godt inn i det til enhver tid gjeldende regelverk på anskaffelsesområdet. Iht. til økonomiinstruksen er administrasjonsdirektøren ansvarlig for at fastsatte retningslinjer og rutiner vedrørende kjøp av varer og tjenester følges.

Som omtalt i departementets brev, vil det når det gjelder departementet selv, bli innarbeidet i rutinebeskrivelsene om bestillinger ved innkjøp, forutsetningene om innhenting av skatteattester. Videre er

alle avdelingene i departementet og underliggende virksomheter gjort kjent med reglene i rundskriv K-2/95.

Departementet tar Riksrevisjonens merknader i antegnelsene til etterretning, og har benyttet Riksrevisjonens påpekning som grunnlag for å innskjerpe hvilke krav som gjelder på dette området, både innen departementet selv og overfor våre etater.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene departementet har iverksatt for å sikre at kravene til skatteattester blir ivaretatt i samsvar med gjeldende regelverk ved anskaffelser av varer og tjenester i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

8 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

9 Pensjonsordningen for Apoteketaten – feil og mangler ved regnskapet for 1997

Pensjonsordningen for Apoteketaten (POA) er regulert av lov om pensjonsordning for apoteketaten av 26. juni 1953. Pensjonsordningen er ikke statlig, men mottar noe tilskudd over statsbudsjettet. I henhold til lovens § 30 ledes ordningen av et styre hvor den til enhver tid sittende direktør i Statens Pensjonskasse er formann. Statens Pensjonskasse forestår administrasjonen, og Arbeids- og administrasjonsdepartementet er gitt fullmakt til å gi de nødvendige reglene.

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for pensjonsordningen for 1997 ble det avdekket en rekke feil og mangler ved regnskapsavleggelsen. Siden ordningen administreres av SPK, er det store likhets trekk med de manglene som er tatt opp vedrørende regnskapet for SPK for 1997. Følgende forhold ble bl a tatt opp av Riksrevisjonen i brev til AAD av 3. juli 1998:

Bankkonti

Det er ikke gjennomført avstemming av pensjonsordningens brukskonti. Det eksisterer store differanser mellom regnskapsført saldo og saldo ifølge bankutskrift på disse kontiene. Ordningens brukskonto i DnB er i regnskapet ført opp med en saldo på kr 83 257 416, mens bankutskriften viser en saldo på kr 6 137 728. For kontoen i Postbanken viser regnskapet en saldo på kr –67 032 221 («overtrukket»), mens saldo på utskrift fra banken viser kr 9 383 053.

Det antas at en betydelig andel av de åpne postene på kontiene kun har frambrakt forskyvninger mellom forskjellige beholdningskonti i regnskapet for 1997. Når det eksisterer store differanser og åpne poster ikke er gjennomgått, er det imidlertid ikke mulig med sikkerhet å fastslå hvilke konsekvenser manglende regnskapsføring kan ha fått for regnskapet som helhet.

Interimskonti

Åpne poster på interimskonti er ikke gjennomgått av administrasjonen. Enkelte interimskonti har saldo av vesentlig betydning for regnskapet. Det synes klart at en ikke ubetydelig andel av de åpne postene skyldes problemer knyttet til feilføringer, manglende oppfølging av interimskonti og problemer i økonomisystemet med tilhørende hjelpesystem. Det knytter seg derfor usikkerhet til regnskapet på dette området.

Bolig- og forretningslån

I balansen pr 31. desember 1997 er bolig- og forretningslåneene gitt av pensjonsordningen ført opp med en verdi på kr 626 601 962. Den regnskapsførte verdien er ikke avstemt mot tilsvarende verdier fra systemet som benyttes for å administrere låneordningen. Beholdningen av lån ved utgangen av 1997 var ifølge beholdningsliste fra lånesystemet kr 607 958 066. Det er grunn til å anta at lånesystemets saldo er den korrekte. På denne bakgrunn antas det at beholdningen av lån oppført i balansen er overvurdert.

Opptjente ikke forfalte renter

Verdsettelsen i regnskapet av opptjente, ikke forfalte renter på deler av verdipapirporteføljen og låneporteføljen synes ikke korrekt i forhold til de regnskapsprinsippene som ble lagt til grunn ved regnskapsavleggelsen. Årsaken til dette synes å være feilføringer eller manglende føringer i regnskapet. Som eksempel kan nevnes at opptjente, ikke forfalte renter på egenforvaltet verdipapirportefølje i regnskapet er ført opp med kr 5 758 759, mens utskrift fra pensjonsordningens konto tilknyttet verdipapirsentralen viser en tilsvarende verdi på kr 11 979 448.

Regnskapsmessige korrigeringer

Det er påvist en del feilføringer i regnskapet knyttet til posten «årets regnskapsmessige korreksjoner». I pensjonsordningens regnskap er det utgiftsført kr 15 216 001 under denne posten. Store deler av denne utgiften, i overkant av 10 millioner kroner, synes å være knyttet til korreksjoner som allerede har blitt foretatt i regnskapet for 1996, og som det dermed ikke er grunn til å ta inn i resultatregnskapet for 1997. Feilene på denne posten innebærer at ordningens resultatregnskap ikke gir et korrekt bilde av virksomhetens reelle resultat for 1997.

I sitt svarbrev av 31. juli 1998 har Arbeids- og administrasjonsdepartementet presisert at departementet ser alvorlig på saken. Det framheves at SPK har satt i verk en rekke tiltak for at regnskapet for 1997 skal bli brakt i orden. Styret i POA har engasjert et eksternt revisjonsfirma for å gjennomgå rutiner mv i tilknytning til fondsforvaltning og regnskapsføring i POA. Det framgår videre av brevet at

avstemmingsarbeidet knyttet til POAs regnskap for 1997 skal være avsluttet innen 19. oktober 1998.

Det er Riksrevisjonens vurdering at påviste feil og mangler er av vesentlig betydning for pensjonsordningens regnskap. På denne bakgrunn knytter det seg betydelig usikkerhet til om regnskapet gir et riktig uttrykk for pensjonsordningens økonomiske stilling.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har følgende kommentar:

«Så langt AAD kan se, inneholder ikke antegnelserne fra Riksrevisjonen nye opplysninger ut over de opplysningene som kom fram i Riksrevisjonens brev av 3 juli d.å. vedrørende regnskapet til Pensjonsordningen for apoteketaten (POA) for 1997. AAD har derfor ingen kommentarer til disse ut over de som vi redegjorde for i vårt brev til Riksrevisjonen av 31 juli d.å.

For POAs regnskap er status at differansene på bankkontiene er redusert fra ca 77 millioner kroner til ca 3,4 millioner kroner. Også for disse konti regner SPK med å ha avstemt kontiene i henhold til fremdriftsplanen (uke 43 d.å.).

AAD kan videre opplyse at styret i POA på sitt møte 10 september d.å. vedtok å engasjere et revisjonsfirma for å styrke sin kontroll med økonomiforvaltningen i pensjonsordningen. Riksrevisjonen vil fortsatt forestå den offisielle revisjonen i henhold til instruksene, mens det eksterne revisjonsfirmaet vil ha en konsultativ rolle for styret. Etter hva AAD har forstått, er Riksrevisjonen orientert om denne saken.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per A. Engeseth (sak 2 og 3)

Thor Kr. Svendsen

Eirik Larsen Kvakkestad (sak 5 og 9)

Barne- og familiedepartementet

Statsregnskapet 1997

Forslag til desisjon

Til decharge

1 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter og mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Johan Henry Norvalls

Finans- og tolldepartementet

Statsregnskapet 1997

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september 1998 og svar avgitt 24. september 1998)

Til observasjon

1 Innføring av nytt økonomisystem ved skattefogdkontorene

Finansdepartementet opprettet i november 1995 skattefogdkontorenes økonomitjenesteprojekt bl a for å tilpasse økonomisystemene ved skattefogdkontorene til kravene i det nye økonomireglementet for staten. I prosjektplanen av 12. januar 1996 la departementet opp til nye systemer, rutiner og tjenester ved skattefogdkontorene. Ifølge planen skulle prosjektet være avsluttet og nye tjenestetilbud etablert for statlige virksomheter innen 1. januar 1998.

For å gjennomføre dette anskaffet Finansdepartementet i juni 1997 økonomisystemet Agresso fra hovedleverandør Posten SDS og underleverandør Agresso til bruk ved skattefogdkontorene for føring av egne regnskaper, samt regnskaper for ca 600 statlige virksomheter. Etatslederansvaret for skattefogdetaten ble fra 1. juli 1997 overført fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet som overtok den praktiske implementeringen av systemet. Det framgår av statusrapportene fra økonomitjenesteprojektet i direktoratet at kravene til funksjonalitet i økonomisystemet i henhold til departementets kravspesifikasjon ikke var tilfredsstillende på anskaffelsestidspunktet. Ifølge Skattedirektoratets brev til Riksrevisjonen av 26. mai 1998 og statusrapport av 3. juni 1998 er leveransen fortsatt ikke akseptert grunnet feil og mangler i systemet.

Av St prp nr 65 (1997-98) framgår det at nytt økonomisystem og oppkobling til skattefogdkontorenes regnskapssentraler for alle virksomheter som benytter skattefogdene som regnskapsførere, skal være gjennomført innen utgangen av 1999. Ifølge proposisjonen er prosjektets framdrift fortsatt beheftet med usikkerhet. En vellykket gjennomføring av andre fase av prosjektet (1998-99) forutsetter etter det opplyste bl a at systemløsningen har tilfredsstillende funksjonalitet og kvalitet.

Riksrevisjonens årsavslutningskontroll av regnskapet for 1997 har påvist en rekke mangler og svak-

heter som i hovedsak er en følge av innføringen av nytt økonomisystem ved skattefogdkontorene. Det ble bl a avdekket forsinkelser med innrapportering til statsregnskapet, manglende innrapportering av interne kontroller og manglende funksjonalitet i økonomisystemet for å avstemme kontantregnskap mot regnskap ført etter regnskapsprinsippet. Videre framkom betydelige uoverensstemmelser mellom skattefogdenes mellomregnskapskonti og tilsvarende konti i statsregnskapet.

I tillegg ble følgende mangler påvist:

- Obligatoriske regnskapsrapporter av hovedbok, bilagsjournal og reskontro fra økonomisystemet er ikke tatt ut og oppbevart ved skattefogdkontorene i henhold til funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten
- Manglende eller mangelfull bruk av kundereskontro i regnskapsføringen av de såkalte småavgiftene og virksomhetenes inntektskrav
- Mangelfulle retningslinjer for overføring av kasseforsterkninger fra Finansdepartementet til skattefogdkontorene. Dette har medført at Finnmark skattefogdkontor ikke har mottatt kasseforsterkning i desember 1997, som igjen førte til at fakturaer på 8,7 mill kroner ikke ble betalt til riktig tid
- Enkelte av skattefogdkontorene hadde ikke endelig avstengt regnskapet for 1997 før utgangen av mars 1998, slik at det har vært mulig å foreta endringer av dataene som danner grunnlaget for avlagte regnskaper fra skattefogdkontorene
- Forsinket overføring av inngående balanse til regnskapsåret 1998 ved de fleste skattefogdkontorene

I brev av 5. mai 1998 tok Riksrevisjonen opp forholdene med Skattedirektoratet og understreket viktigheten av tilstrekkelig testing av årsavslutningsrutinene ved innføring av det nye økonomisystemet. Direktoratet opplyser i brev av 26. mai 1998 til Riksrevisjonen at innføringen av nytt regnskapssystem

ved skattefogdkontorene har skapt enkelte driftsproblemer. I hovedsak er dette problemer med kontantregnskapet og overføring av inngående balanse til 1998. Dette har igjen medført forsinkelser bl a i innrapporteringen til det sentrale statsregnskapet. Direktoratet opplyser videre at det arbeider med å avstemme mellomregnskapskontiene som skattefogdkontorene har innrapportert til Finansdepartementet mot statsregnskapet pr 31. desember 1997. Arbeidet er planlagt avsluttet i forbindelse med innsending av kasserapporter pr 30. juni 1998. Direktoratet uttaler at årsavslutning ble testet ved skattefogdkontorenes utprøving av økonomisystemet i 1997. Mangler ble påpekt overfor leverandøren, men disse ble ikke rettet opp innen årsavslutningen for 1997.

Riksrevisjonen ba i brev av 25. juni 1998 Finansdepartementet om uttalelse til forholdene som har oppstått ved overgangen til nytt økonomisystem ved skattefogdkontorene. Det ble videre bedt om departementets syn på de manglende avstemmingene ved skattefogdkontorene med henvisning til bestemmelsene i funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten om at en virksomhet skal ha utført avstemming før rapportering til Finansdepartementet. Videre ble det bedt om departementets uttalelse til at skattefogdkontorene ikke har klart å produsere månedlige kasserapporter før langt ut i 1998, og hvilken betydning dette har hatt for departementet. Det ble også stilt spørsmål ved om årsavslutningsrutinene har vært tilstrekkelig testet.

I brev av 16. juli 1998 til Riksrevisjonen opplyser departementet at uoverensstemmelsene mellom skattefogdkontorenes mellomregnskapskonti og tilsvarende konti i statsregnskapet i første rekke skyldes at skattefogdkontorenes regnskaper i forbindelse med omstillingen ble delt i to adskilte regnskaper, som fra høsten 1997 ble rapportert til statsregnskapet under to forskjellige regnskapsførernummer. Direktoratet har opplyst til departementet at avvikene vil kunne forklares, og at rapport om dette vil foreligge over sommeren 1998. Departementet forutsetter at arbeidet med avstemming av mellomregnskapskontiene, oppklaring av differanser og nødvendige omposteringer avsluttes som planlagt i forbindelse med innsending av kasserapporter pr 30. juni 1998. For øvrig forutsetter departementet at skattefogdkontorenes oppgjørskonti fortløpende avstemmes mot kontoutskriften fra Norges Bank. Videre framgår det at grunnlaget for departementets posteringer på skattefogdkontorenes mellomregnskapskonti i St meld nr 3 (1997-98) er som følger:

– Kontogruppe 71 (Statskassens mellomværende med regnskapsførere under Finans- og tolldepartementet) er ført på grunnlag av informasjon fra Norges Bank om saldo på skattefogdenes oppgjørskonti for hhv innbetalinger og utbetalinger pr siste i måneden, eventuelle omposteringer etter skriftlig anmodning fra skattefogdene og innrapporterte sum inntekter og sum utgifter i kasserapportens del A.

– Kontogruppe 73 (Statskassens mellomregnskap med oppebørselsbetjenter) er ført på grunnlag av remisser fra skattefogdene, utbetalte kasseforsterkninger fra Finansdepartementet til skattefogdene, sum inntekter og sum utgifter fra kasserapportens del A og eventuelle tilleggsposteringer som følge av brev fra skattefogdene.

Til problemet med forsinket innsending av kasserapporter opplyser departementet at alle regnskapsførere i 1998 følger de samme rutinene som tidligere år med innrapportering til det sentrale statsregnskapet, siden nytt system for føring av det sentrale statsregnskapet ikke er satt i produksjon. Det uttales videre at konsekvensen av forsinket ferdigstilling av foreløpig bevilgningsregnskap må kunne sies å ha hatt begrenset betydning selv om det er uheldig at denne forsinkelsen har oppstått. Departementet har rutiner for å følge opp regnskapsførere som ikke rapporterer i henhold til tilgitte frister, og uttaler at rutinene blir fulgt. Det legges til grunn at skattefogdkontorenes innrapportering av regnskapsdata pr 30. juni 1998 til det sentrale statsregnskapet skjer innen fristen 15. juli 1998. Betydningen av dette, bl a for arbeidet med neste års budsjett, er understreket i brev av 23. juni 1998 til Direktoratet, og det forutsettes at nødvendige tiltak blir satt i verk for at skattefogdkontorene overholder nevnte frister.

I departementets brev av 16. juli 1998 til Riksrevisjonen blir det konstatert at det i forbindelse med årsavslutningen for 1997 synes å ha vært mangelfulle kontrollrutiner ved skattefogdkontorene. Departementet forventer en forbedring på området og viser til utarbeidede instruksjoner for å oppnå dette. Det vises også til at Direktoratet med det første vil sende en avstemmingsmappe til skattefogdkontorene med beskrivelse av hvilke avstemminger som skal foretas, og med rutiner for hvordan avstemmingene skal gjennomføres.

Det heter dessuten at departementet har en relativt tett oppfølging av Direktoratets innføring av nytt økonomisystem ved skattefogdkontorene. Problemet med sammenstilling av riktig kontantregnskap er senest tatt opp på et møte i juni 1998 mellom Direktoratet og underleverandøren. Ifølge det opplyste har leverandørene akseptert de påpekte manglene, og Direktoratet er lovet en snarlig løsning.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementets posteringer på skattefogdenes mellomregnskapskonti i statsregnskapet for 1997 til dels har vært basert på tallmateriale fra Norges Bank som ikke har vært avstemt mot skattefogdkontorenes innrapportering. Arbeidet med avstemmingen av mellomregnskapskontiene, oppklaring av differansene og nødvendige omposteringer forutsettes ifølge departementet avsluttet først i forbindelse med innsen-

ding av kasserapporter pr 30. juni 1998. Riksrevisjonen vil peke på at skattefogdenes avstemminger ikke har vært i samsvar med bestemmelsene i funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten om at en virksomhet skal ha utført avstemming før rapportering til Finansdepartementet. Riksrevisjonen imøteser departementets redegjørelse etter at uoverensstemmelsene er avklart.

Riksrevisjonen har merket seg at det ved gjennomføring av årsavslutning ved skattefogdkontorene har vært mangelfulle kontrollrutiner. Riksrevisjonen har videre merket seg at de manglene som ble påpekt overfor leverandøren i forbindelse med testingen og utprøvingen av økonomisystemet i 1997, ikke ble rettet opp innen årsavslutningen for 1997.

Med bakgrunn i avdekkede forhold og problemer stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om innføring av nytt økonomisystem og oppkobling til skattefogdkontorenes regnskapsentraler for alle virksomheter som benytter skattefogdene som regnskapsførere, vil være gjennomført innen utgangen av 1999, jf St prp 65 (1997-98).

Finansdepartementet har svart:

«Riksrevisjonen omtaler to forhold knyttet til innføringen av nytt økonomisystem ved skattefogdkontorene:

- (1) Problemer knyttet til innføring av nytt økonomisystem ved skattefogdkontorene og hos skattefogdkontorenes kunder
- (2) Ringvirkninger i form av negative konsekvenser for den løpende økonomiforvaltning ved skattefogdkontorene av arbeidet med innføring av nytt økonomisystem

1. Problemer knyttet til innføringen av nytt økonomisystem ved skattefogdkontorene og hos skattefogdkontorenes kunder.

Finansdepartementet vil vise til omtalen av skatteetatens økonomitjenesteprojekt i St prp nr 65 (1997-98). Finansdepartementet deler Riksrevisjonens bekymring for de problemer som har oppstått ved innføringen av nytt økonomisystem ved skattefogdkontorene, spesielt utviklingen av tilfredsstillende funksjonalitet og kvalitet i systemløsningen (ekstern leverandør). Finansdepartementet har bedt Skattedirektoratet gi dette problemet prioritet og ser på det nåværende tidspunkt ingen grunn til å revidere mål og fremdriftsplan for prosjektet.

Finansdepartementet vil understreke at prosjektet er beheftet med betydelig usikkerhet, og at Skattedirektoratet anser følgende forutsetninger som særlig viktige for en vellykket gjennomføring, jf St prp nr 65 (1997-98), side 74:

- kundene avsetter tilstrekkelig tid og ressurser til å gjennomføre prosessen
- kundene bygger opp tilstrekkelig kapasitet og nødvendig kompetanse for å håndtere valgt tjenestemodell

- systemløsningene har tilfredsstillende funksjonalitet og kvalitet
- avgang av enkelte eksisterende kunder gjennomføres etter forutsatt plan
- behov for kvalifisert konsulentbistand og rekruttering kan dekkes'

2. Ringvirkninger i form av negative konsekvenser for den løpende økonomiforvaltning ved skattefogdkontorene av arbeidet med innføring av nytt økonomisystem

Finansdepartementet vil vise til sitt brev til Riksrevisjonen av 16.07.98, hvorav deler av brevet er inntatt i antegnelsen. Finansdepartementet kan opplyse at Skattedirektoratet har iverksatt tiltak for å rette på de mangler som Riksrevisjonen har påpekt, blant annet knyttet til arbeidet med avstemming av kontantregnskapet. Videre skal uoverensstemmelser mellom skattefogdkontorenes mellomregnskapskonti og tilsvarende konti i statsregnskapet forklares i en særskilt rapport. Denne rapporten forventes oversendt Finansdepartementet innen utgangen av september 1998.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet deler Riksrevisjonens bekymring for de problemene som har oppstått ved innføringen av nytt økonomisystem ved skattefogdkontorene. Funksjonaliteten og kvaliteten i systemløsningen fra ekstern leverandør tilfredsstiller i september 1998 fortsatt ikke de kravene Finansdepartementet stilte til valg av system i juni 1997.

Ifølge brev av 16. juli 1998 fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen forutsatte departementet at avstemming av mellomregnskapskontiene, oppklaring av differanser og nødvendige omposteringer ble avsluttet som planlagt i forbindelse med innsending av kasserapporter pr 30. juni 1998. I svaret til antegnelsen skriver Finansdepartementet at en særskilt rapport fra arbeidet med uoverensstemmelsene forventes oversendt departementet fra Skattedirektoratet innen utgangen av september 1998.

Riksrevisjonen har merket seg at oppklaringen av differansene har trukket ut i tid. Riksrevisjonen har mottatt brev av 16. oktober 1998 fra Finansdepartementet vedlagt rapport fra Skattedirektoratet av 18. september 1998 om nevnte uoverensstemmelser. Riksrevisjonen vil vurdere det mottatte materialet.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

2 Konsernkontoordningen – innbetaling av merverdiavgift – avstemming

Innbetalinger av merverdi- og investeringsavgift, OCR-innbetalinger (optisk lesbare innbetalinger),

har vært omfattet av statens konsernkontoordning fra november 1993. De avgiftspliktige betaler avgiften gjennom bank eller post. Innbetalingene blir registrert på arbeidskonti i bankene som fungerer som betalingsformidlere i konsernkontoordningen. Skattedirektoratet får hver arbeidsdag overført disse maskinelt registrerte innbetalingene over telelinje. I tillegg mottas lister og betalingskort over transaksjoner som ikke har latt seg registrere maskinelt. Direktoratet behandler de tilsendte innbetalingsmeldingene som deretter fordeles til de respektive skattefogdkontorene. Beløpene blir reskontroført, og det blir produsert posteringslister som danner grunnlag for føring i skattefogdkontorets regnskapssystem. Innbetalingene til betalingsformidlerne overføres hver dag til konto i Norges Bank. Kontering i bevilgningsregnskapet gjennomføres av Finansdepartementet på grunnlag av kontoutskrift fra Norges Bank.

Det har i flere år vært problemer med avstemmingen av OCR-innbetalingene. I brev av 5. februar 1998 fra Skattedirektoratet til Riksrevisjonen ble endelig avstemming for 1996 framlagt. Direktoratet opplyste at hovedårsaken til avstemmingsproblemerne er manglende oversikt over hva som til enhver tid utgjør saldo for uidentifiserte manuelle transaksjoner, og oppfølgingen av disse. Det har også vært differanser mellom direktoratets overføringer av OCR-innbetaling til skattefogdkontorene og regnskapsføringen av OCR-innbetalingene ved skattefogdkontorene. Forholdet ble bl a tatt opp med Finansdepartementet i brev fra Riksrevisjonen av 26. juni 1997. Ifølge brev av 3. september 1997 fra departementet til Riksrevisjonen skyldes dette i hovedsak feilaktig periodisering ved overgang til nytt år og feilføring mellom ulike konti. Departementet opplyste at direktoratet vil ta opp forholdene med skattefogdkontorene. Det er videre uttalt at departementet i brev av 29. august 1997 har bedt direktoratet om å vurdere hvorvidt avstemmingsrutinene i skattefogdkontorenes rutinebeskrivelse er gode nok til å avdekke slike feil.

Direktoratet har i nevnte brev av 5. februar 1998 til Riksrevisjonen også framlagt en foreløpig avstemming for 1997 som viste en differanse mellom de finansielle overføringene til direktoratet og de samlede betalingsmeldingene overført til skattefogdkontorene på kr 390 266. Direktoratet har i nytt brev av 21. april 1998 til Riksrevisjonen framlagt en ny avstemming for 1997 hvor det er opplyst at den tidligere differansen skyldtes en feil i den daglige avstemmingen den 5. juli 1997.

Ved kontroll av Skattedirektoratets avstemming pr 31. desember 1997 av de finansielle overføringene, kunne sentrale deler av dokumentasjonen ikke framskaffes. I tillegg viste de systemproduserte avstemmingslistene for innbetalingene til dels store differanser i forhold til den finansielle avstemmingen. Utgående balanse for uidentifiserte manuelle

posterings differerte med kr 43 344 698 og samlet godkjent innbetaling med kr 6 042 541. Forholdet ble tatt opp i Riksrevisjonens brev av 12. juni 1998 til direktoratet, som ble bedt om å framlegge en dokumentert avstemming for 1997 og opplyse hvilke tiltak som var iverksatt for å sikre riktig bokføring og periodisering mellom merverdiavgiftssystemet og regnskapssystemet.

Skattedirektoratet har i brev av 25. juni 1998 til Riksrevisjonen forklart og delvis dokumentert differansen på sum godkjente innbetalinger, kr 6 042 541. I forbindelse med differansen på kr 43 344 698 opplyser direktoratet at det har gjennomgått alle daglige kjøring for tidsrommet 1. januar til 19. juni 1998 og utarbeidet en oppstilling som viser innbetalinger bokført i 1997, hvor bilag og/eller tilstrekkelig informasjon fra betalingsformidler ikke er kommet direktoratet i hende før i 1998. Nevnte oppstilling viser at differansen er redusert til kr 336 441, som det arbeides videre med å oppklare. Direktoratet vil gjennomgå dagens organisering av avstemmingsarbeidet med sikte på å få en mer betryggende oppfølging av uidentifiserte innbetalinger. Det heter videre i brevet at det i desember 1996 ble utarbeidet ajourført rutinebeskrivelse for skattefogdkontorenes innkrevingsarbeid. Rutinebeskrivelsene skal bl a sikre korrekt bokføring og periodisering mellom merverdiavgiftssystemet og skattefogdkontorenes regnskapssystem. Direktoratet opplyser for øvrig at det med virkning fra 1. juli 1998 gjelder nye rutiner for bokføring og avstemming av sentralt innbetalt merverdiavgift.

Riksrevisjonen tok forholdet opp med Finansdepartementet i brev av 3. juli 1998. I brev av 24. juli 1998 til Riksrevisjonen opplyser departementet at det i innkrevingsinstruks til Skattedirektøren, fastsatt den 10. juni 1998, bl a har lagt vekt på å rette søkelyset mot avstemmingsrutiner. Departementet legger til grunn at direktoratets generelle gjennomgåelse av gjeldende instruks og rutinebeskrivelser mv vil avdekke mangelfulle rutiner som fortsatt måtte finnes.

I svaret fra departementet blir det også vist til brev av 3. september 1997 til Riksrevisjonen der det er redegjort for bakgrunnen for problemene med å foreta en tilfredsstillende løpende avstemming av de finansielle overføringene til den sentrale OCR-kontoen for merverdiavgift. Det pågikk også testing av en ny systemløsning som skulle bidra til å løse disse problemene. Det uttales dessuten at departementet i brev til direktoratet av 29. august 1997 forutsatte at arbeidet med å utvikle en maskinell avstemmingsløsning fortsatte, samtidig med at avstemmingsarbeidet ble utført på en tilfredsstillende måte i 1997. Det framgår at direktoratet overfor departementet har vist til at det hittil ikke er kommet fram til en ny maskinell løsning, men at dette arbeidet fortsatt pågår. Videre konstaterer departementet at avstemmingsarbeidet har vært mangelfullt også i 1997, men

er av den oppfatning at de tiltakene som direktoratet har iverksatt, er tilfredsstillende.

Departementet uttaler videre at forhold vedrørende skattefogdkontorenes regnskapsføring av OCR-innbetalingene er tatt opp med direktoratet, bl a i brev av 29. august 1997, der direktoratet ble bedt om at rutinebeskrivelsene for skattefogdkontorene ble gjennomgått for å vurdere om gjeldende avstemningsrutiner for regnskapsføringen var gode nok til å avdekke denne typen feil. Departementet opplyser at direktoratet har nedsatt en arbeidsgruppe som har utarbeidet hovedlinjer for bokføring, avstemming og rapportering av sentralt innbetalt merverdiavgift. Dette innebærer at alle inntektsførte merverdiavgiftsinnbetalinger, også OCR-innbetalingene, skal rapporteres til statsregnskapet fra de enkelte skattefogdkontorene. Det opplyses dessuten at direktoratet er i ferd med å utvikle nye rutiner for stedlig ettersyn hos skattefogdkontorene hvor utarbeidelse og overholdelse av bokførings- og avstemningsrutiner vil være viktige kontrollpunkter. Departementet konstaterer at løpende avstemming og regnskapsføring for 1997 ikke har vært tilfredsstillende, og at det som et kortsiktig tiltak for å motvirke tilsvarende feil i 1998-regnskapet har bedt direktoratet om å presisere viktigheten av at bokføring og avstemming av merverdiavgift håndteres på korrekt måte overfor samtlige skattefogdkontorer. Departementet legger til grunn at de tiltakene som er iverksatt, vil medføre at det innen 1. januar 1999 vil foreligge gjennomarbeidede bokførings- og avstemningsrutiner, og at betryggende oppfølging av at rutinene blir fulgt opp i det løpende arbeidet.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen viser til Finansdepartementets uttalelse om at løpende avstemming og regnskapsføring for 1997 ikke har vært tilfredsstillende. Riksrevisjonen konstaterer at OCR-innbetalingene for 1997 ikke er endelig avstemt, og at det fortsatt arbeides med å oppklare differansen. Riksrevisjonen har merket seg at det med virkning fra 1. juli 1998 er innført nye rutiner for bokføring og avstemming av sentralt innbetalt merverdiavgift, samt at Skattedirektoratet vil gjennomgå rutinene for å sikre mer betryggende oppfølging av uidentifiserte innbetalinger.

Riksrevisjonen vil bemerke at mangelfull løpende avstemming vil kunne få konsekvenser både for regnskap og innfordring. Feilaktig oppdatering av reskontroen vil kunne påvirke skattefogdkontorenes saksbehandling i innfordringsarbeidet direkte. Det kan også medføre feilaktig utbetaling til de avgiftspliktige.

Finansdepartementet har svart:

«Finansdepartementet har ingen ytterligere opplysninger utover de som fremkom i departementets brev av 24. juli 1998 til Riksrevisjonen.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen regner med at Finansdepartementet følger opp gjennomføringen av de bebudede tiltakene for å sikre korrekt regnskapsføring og avstemming av sentralt innbetalt merverdiavgift.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

3 Skatte- og avgiftsmessig behandling av bokettersynsrapporter

Det er betydelige rapportrestanser i den skatte- og avgiftsmessige behandlingen av rapporter fra skattemyndighetenes bokettersyn hos næringsdrivende mv. Forholdet ble tatt opp i antegnelse til statsregnskapet for 1986 og 1991, jf Dokument nr 1 (1987-88) og (1992-93), og senest lagt fram for Stortinget i Dokument nr 3:1 (1997-98). Av Dokument nr 3:1 (1997-98) framgår det bl a at Finansdepartementet i brev av 15. august 1997 til Riksrevisjonen har opplyst at arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden har høy prioritet, og at skatteetaten arbeider med flere tiltak.

Ifølge årsrapportene for skatteetatens virksomhet var de samlede restansene av bokettersynsrapporter hhv 8051, 7050 og 5958 pr 31. desember 1993, 1996 og 1997. Rapporter eldre enn tre år er likeledes redusert fra 655 til 326 fra 1996 til 1997. Det framgår av ovennevnte årsrapport at rapportrestansene er blitt redusert som følge av klare prioriteringer i arbeidet. Av Skattedirektoratets tilbakemeldinger til fylkeskattekontorene på årsrapportene for 1995-97 framgår det at det er henlagt hhv 362, 483 og 386 bokettersynsrapporter, dvs totalt 1231 bokettersynsrapporter. Det gis uttrykk for at opprydding i de eldre sakene antas å ha medført en del henleggelse. Rapportrestansene som er eldre enn tre år (326), omfatter endringsforslag i skattegrunnlag på nesten 1,5 mrd kroner, hvorav ca 1,2 mrd kroner (57 bokettersynsrapporter) gjelder rapportrestanser fra likningskontorer i Akershus. Likningskontorenes rapportrestanser vedrørende skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroller er ikke medtatt i nevnte statistiske data. Det finnes på dette området ingen tilsvarende oversikt over totale rapportrestanser pr 31. desember 1997.

Riksrevisjonen tok forholdet opp med Finansdepartementet i brev av 7. juli 1998, som i brev av 28. juli 1998 opplyser at skatteetaten de senere årene har gitt høy prioritet til arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden og å bygge ned eldre restanser. Det arbeides aktivt for å bedre samarbeidet mellom kontroll- og fastsettelsessiden for bl a å unngå dobbeltarbeid i saksbehandlingen og for å redusere avviket mellom revisors forslag og vedtak. Det har vært arbeidet med utprøving av forskjellige tiltak og virkemidler, f eks endring av rutiner, omorganisering og

samarbeid, kontakt og informasjonsutveksling, og det er utviklet retningslinjer og mal for bokettersynsrapporter. Innføring og opplæring skal etter planen foregå i annet halvår 1998. Departementet gir videre uttrykk for at det har vært en kontinuerlig bedring i restansesituasjonen de siste årene. Det er gjennomført en opprydding i mange gamle saker, saksbehandlingstiden har gått ned, og restansene har blitt færre. Dette viser etter departementets mening at utviklingen går i riktig retning. Skattedirektoratet vil for øvrig mht restansesituasjonen pr 31. desember 1997 særskilt følge opp ubehandlede rapporter som er eldre enn tre år. Departementet forutsetter i den forbindelse at eldre rapporter med betydelige beløp i Akershus prioriteres. Både direktoratet og departementet forventer at det også i 1998 vil komme fram forbedringer i restansesituasjonen. Departementet vil i tildelingsbrevet for 1999 gi uttrykk for at det fortsatt forventes forbedringer på dette området, og bli be om at skatteetaten fortsatt må rette særlig oppmerksomhet mot saksbehandlingstiden for bokettersynsrapporter og mot effektivitet og kvalitet i kontrollarbeidet.

Det framgår for øvrig av departementets brev at direktoratet har sagt seg enig i at det er behov for en restanseoversikt også over skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroller. Det vil derfor bli utarbeidet et system for slik rapportering. Det opplyses videre at statistikken over henlagte saker i det alt vesentligste består av kontrolloppdrag som blir annullert. Statistikken er dermed ikke en oversikt som viser antall henlagte bokettersynsrapporter, men en statistikk som inneholder flere typer henleggelse. Det gis videre uttrykk for at det er svært få egentlige henleggelse, og at de beløpsmessige konsekvensene av henleggelsene er bagatellmessige.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen viser til det uheldige i at staten ikke får fastsatt og innfordret mulige tilgodehavender i skatter og avgifter, og at de næringsdrivende ikke får avgjort mulige krav fra staten innen rimelig tid etter gjennomført bokettersyn.

Nåværende statistikk over henleggelse skiller ikke klart mellom henleggelse av bokettersynsrapporter og annulleringer av kontrolloppdrag mv. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål ved departementets opplysninger om at det er få egentlige henleggelse av bokettersynsrapporter. Det bør etableres et system som klart registrerer rene henleggelse av bokettersynsrapporter.

Riksrevisjonen har merket seg at det har vært en bedring i rapportrestansesituasjonen, og at arbeidet med å redusere rapportrestansene har høy prioritet. Riksrevisjonen har også merket seg opplysningene om at det vil bli utarbeidet et system for rapportering av rapportrestanser mht skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroller.

Finansdepartementet har svart:

«Finansdepartementet viser til sitt brev av 28. juli 1998 til Riksrevisjonen om saken. Finansdepartementet er enig i at det er uheldig at staten ikke får fastsatt og innfordret mulige tilgodehavender i skatter og avgifter, og at de næringsdrivende ikke får avgjort mulige krav innen rimelig tid etter gjennomført bokettersyn. Det har vært en bedring i rapportrestansene, og dette arbeidet har høy prioritet i skatteetaten. Både Skattedirektoratet og Finansdepartementet følger utviklingen nøye.

Riksrevisjonen påpeker videre at det bør etableres et system som registrerer rene henleggelse av bokettersynsrapporter. Riksrevisjonen stiller samtidig spørsmål ved vår opplysning i brev av 28. juli 1998 om at det er få egentlige henleggelse av bokettersynsrapporter. I brev av 10. september 1998 uttaler Skattedirektoratet at det etter direktoratets oppfatning fattes vedtak i de sakene hvor det foreligger en bokettersynsrapport, og at det bare er unntaksvis at slike saker blir registrert som henlagt. Det opplyses i den forbindelse at det er gjennomført en stikkprøve ved et fylkesskattekontor som hadde 57 henleggelse i 1997. Den manuelle gjennomgangen viser at 54 saker var henlagt fordi kontrollen ikke ble gjennomført og at det derfor ikke foreligger rapporter. 1 sak var feilregistrert og 2 saker var henlagt fordi fylkesskattekontoret ikke fikk kontakt med de avgiftspliktige. Man vurderte sakene slik at det ikke sto i forhold til gevinsten (verdiorientering) å bruke mer ressurser på dem. Stikkprøven tyder således på at statistikken over henlagte bokettersyn kan misforstås. Denne stikkprøven gir således ikke holdepunkt for den tvil Riksrevisjonen har reist.

Skattedirektoratet opplyser at en vil vurdere om det kan gjøres endringer i nåværende MVA2-løsning slik at det er mulig å skille mellom henleggelse av rapporter og henleggelse/annullering av bokettersynsoppdrag. I alle tilfeller vil statistikken bli forbedret i den nye MVA3-løsningen. Finansdepartementet er enig i at det er ønskelig å bedre statistikkgrunnlaget og å klargjøre begrepsbruken ved henleggelse av bokettersynsrapporter kontra annulleringer av bokettersynsoppdrag.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet er enig i at det er uheldig at staten ikke får fastsatt og innfordret mulige tilgodehavender i skatter og avgifter, og at næringsdrivende ikke får avgjort mulige krav innen rimelig tid etter gjennomført bokettersyn. Riksrevisjonen vil peke på at bokettersynsrapporter eldre enn tre år ifølge skatteetaten statistikk innebærer forslag om endret skattegrunnlag på nær 1,5 mrd kroner.

Riksrevisjonen har videre merket seg at også departementet ser det som ønskelig å bedre statistikkgrunnlaget og klargjøre begrepsbruken med henleg-

geler av bokettersynsrapporter kontra annulleringer av bokettersynsoppdrag. Riksrevisjonen forutsetter at det blir etablert et system som klart registrerer rene henleggelses av bokettersynsrapporter, samt et system for rapportering av rapportrestanser mht skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroller.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

4 Produktavgift og arbeidsgiveravgift i fiskerinæringen mv

Ved stortingsvedtak av 2. april 1968 ble det fra 1. juli 1968 innført en ordning med produktavgift i fiskerinæringen som del av avgiften til folketrygden. Etter dette har fiskerne betalt avgiften til folketrygden todelt, med trygdeavgift (lav sats) på grunnlag av pensjonsgivende inntekt og produktavgift på grunnlag av førstehåndsverdien ved omsetning av fisk. Stortinget vedtar de årlige avgiftssatsene, og Finansdepartementet gir forskrifter om beregning, innkreving og kontroll av produktavgiften. Siste forskrift er gitt 18. november 1997 og trådte i kraft 1. januar 1998. Denne avløste tidligere forskrift av 14. mai 1993.

Etter gjeldende stortingsvedtak og tilhørende forskrift om beregning, innkreving og innbetaling av produktavgift, er det som hovedregel førstehåndsverdien av råfisk som skal legges til grunn ved betaling av produktavgiften. Fra denne hovedregelen har Stortinget vedtatt at det kan gjøres unntak når et fartøy overtar egen fangst og selv bearbeider fangsten. I slike tilfeller kan avgiftsgrunnlaget settes til brutto salgsbeløp fratrukket 10 %, jf Stortingets vedtak av 28. oktober 1994, St prp nr 1 (1994-95) og Budsj Innst S nr 1 (1994-95). I forskriften er førstehåndsverdien definert som brutto salgsbeløp i første omsetningsledd. Det er Fiskeridirektoratet ved Subsidiiekontrollen som skal føre kontroll med at rett produktavgift er beregnet og innbetalt.

Riksrevisjonen er gjennom rapporter fra Subsidiiekontrollen blitt kjent med at noen av de fabrikktrålerne og ringnotsnurperne som av salgslagene er gitt godkjenning som kjøpere, benytter denne kjøpegodkjenningen til å foreta kjøp av råstoff fra andre fiskefartøy for ombordproduksjon/bearbeiding. Oppgjør av produktavgift for førstehåndsomsetningen foregår i disse tilfellene forskriftsmessig, men noen av disse fartøyene betaler også produktavgift av merverdien forbundet med ombordproduksjon/bearbeiding av fisken.

Fiskeridirektoratet har bl a i brev av 12. desember 1996 til Finansdepartementet redegjort for den praksisen som er etablert. I brevet er det også pekt på at ikke alle fabrikktrålerne som har kjøpt fisk fra andre, har innbetalt produktavgift av merverdien, og

det er uklart om det er betalt arbeidsgiveravgift. Avslutningsvis uttaler Fiskeridirektoratet:

«Slik saken fortoner seg med manglende hjemmel i forskriften er det vanskelig for Subsidiiekontrollen å foreta kontroll eller annen form for oppfølging vedrørende innbetaling av produktavgift forbundet med sild eller seiproduksjon. En ber derfor Finansdepartementet ta stilling til om disse sakene skal følges opp med sikte på innbetaling for 1996 og eventuelt tidligere år. I tilfelle saken skal følges opp har Subsidiiekontrollen behov for hjemmel. Videre bør det vurderes å endre gjeldende forskrift i tråd med den praksis som er i ferd med å etablere seg.»

De forholdene som er påpekt av Fiskeridirektoratet i brev av 12. desember 1996 til Finansdepartementet, er ikke tatt hensyn til ved forskriftsendringen 18. november 1997. Riksrevisjonen har i brev av 30. juni 1998 til Finansdepartementet bedt om å få opplyst om Fiskeridirektoratet, som mottaker av eventuell feilaktig beregnet produktavgift, og som kontrollinstans for riktig beregning og betaling, er instruert om hvordan det skal forholdes mht tidligere og framtidige innbetalinger. Det bes også opplyst om den lottmannskapet mottar av merverdien forbundet med bearbeiding av fisk kjøpt fra andre, er å betrakte som lønnsinntekt hvor det skal beregnes arbeidsgiveravgift til folketrygden.

Skattedirektoratet har den 9. desember 1997 fastsatt forskrift om innsending av oppgjør for arbeidsgiveravgift ved fiske- og fangstvirksomhet. Forskriften avløser forskrift av 7. desember 1966 som ble gitt før Stortinget vedtok ordningen med produktavgift, og Riksrevisjonen ba også i nevnte brev av 30. juni 1998 til Finansdepartementet om å få opplyst hvordan den nye forskriften skal forstås og praktiseres.

Finansdepartementet har i brev av 23. juli 1998 til Riksrevisjonen svart at departementet har utarbeidet et utkast til revidert forskrift vedrørende beregning og innbetaling av produktavgift fra 1999. Utkastet er sendt på høring til fiskeriorganisasjonene. I utkastet er det foreslått en bestemmelse om beregning av produktavgift i forbindelse med fangst som kjøpes fra andre fiskefartøyer for viderebearbeiding. Etter dette vil det ifølge departementet således være avklart hvordan det skal beregnes produktavgift av merverdien forbundet med viderebearbeiding. Når det gjelder praksis til og med 1998, vil departementet ikke ha noe å bemerke til at beregningsprinsippet i utkastet § 1 tredje ledd legges til grunn også for tiden før 1999.

Når det gjelder Skattedirektoratets forskrift av 9. desember 1997 om oppgjør for arbeidsgiveravgift ved fiske- og fangstvirksomhet, har departementet svart at forskriften får anvendelse i de tilfellene hvor mannskapet/ansatte i tilknytning til fiske- og fangstnæringen har lønnsinntekt, og at forskriften gir en praktisk presisering av de alminnelige reglene om

arbeidsgiveravgift. Som eksempel på slik lønnsinntekt nevner departementet sløyting, egning og bøting. Den lotten som mannskapet mottar av merverdien forbundet med bearbeiding av fisk kjøpt av andre, anses som næringsinntekt. Det skal derfor ikke beregnes arbeidsgiveravgift av denne inntekten.

Riksrevisjonen bemerker:

Finansdepartementets brev av 23. juli 1998 kan forstås slik at Finansdepartementet vil åpne adgang til å fravike gjeldende forskrift vedrørende beregning og innberetning av produktavgift med henvisning til en forskrift som er sendt til høring og som tidligst kan gjelde fra 1. januar 1999. Finansdepartementet har ikke opplyst hvorfor disse forholdene ikke ble tatt hensyn til ved forskriftsendringen pr 1. januar 1998. Departementet har heller ikke opplyst om Fiskeridirektoratet, som mottaker av eventuell feilaktig beregnet produktavgift, og som kontrollinstans for riktig beregning og betaling, er instruert om hvordan det skal forholdes mht tidligere og framtidige innbetalinger, og hvilken informasjon som er gitt til fiskesalgslagene, rederiene mv om det samme. Jf i denne forbindelse også brevet av 12. desember 1996 fra Fiskeridirektoratet til Finansdepartementet hvor det er pekt på at ikke alle fabrikktrålere som har kjøpt fisk fra andre for bearbeiding om bord, har innbetalt produktavgift, og hvor det er uklart om det er betalt arbeidsgiveravgift. Riksrevisjonen legger til grunn at det ikke kan være hensikten å gi valgfrihet mellom de ulike avgiftene, men at like tilfeller avgiftsmessig skal behandles likt.

Riksrevisjonen ser problemer med hvordan det i praksis skal trekkes grense mellom arbeid hvor produktavgiften kommer til anvendelse, og arbeid hvor forskriften av 9. desember 1997 får anvendelse. Det kan også reises spørsmål om utkastet til forskrift inneholder enkelte formuleringer og begreper som kan føre til ytterligere misforståelser og tolkningsalternativer.

Finansdepartementet har svart:

«Finansdepartementet har følgende merknader:

1.

Riksrevisjonen anfører at Finansdepartementets brev av 23. juli 1998 kan forstås slik at departementet vil åpne adgang til å fravike gjeldende forskrift om beregning og innbetaling av produktavgift med henvisning til en forskrift som er sendt på høring.

Den gjeldende forskrift om beregning og innbetaling av produktavgift inneholder kun nærmere regler for hvordan beregning og innbetaling skal foretas. I utkastet til revidert forskrift tar en bare sikte på å presisere reglene for beregning og innbetaling, bl a hvordan man skal beregne produktavgift av merverdien ved viderebearbeiding av fisk kjøpt fra

andre fartøy. Hjemmelsgrunnlaget for innbetaling av produktavgift finner man imidlertid ikke i forskriften, men i Stortingets årlige vedtak om produktavgift til Folketrygden. For inntektsåret 1998 gjelder vedtak av 27. november 1997 nr 1278. Spørsmålet om det er hjemmel for innbetaling av produktavgift på merverdien forbundet med viderebearbeiding av fisk kjøpt fra andre fartøy må derfor avgjøres ved tolkning av stortingsvedtaket.

I Stortingets vedtak om produktavgift er det bestemt at visse angitte avgifter til Folketrygden skal dekkes ved en produktavgift på førstehåndsomsetningen av fisk mv. Departementet mener at begrepet førstehåndsomsetningen i denne forbindelse må tolkes forholdsvis vidt, bl a. i lys av den arbeidsdeling mellom fartøyer som har utviklet seg. Etter departementets oppfatning gir vedtaket hjemmel til å kreve produktavgift av merverdien ved viderebearbeiding når fabrikktrålere kjøper fisk direkte fra andre fartøyer. Begrepet førstehåndsomsetning må gjelde ikke bare fartøy A's salg av sin fangst til fartøy B, men også B's salg etter bearbeidingen. Ut fra nøytralitets- og likhetshensyn bør samlet avgiftsbelastning være den samme, uavhengig av om bearbeidingen skjer ombord på det fartøyet som fisket fangsten eller om bearbeidingen finner sted på et annet (samarbeidende) fartøy. Alternativet ville være at det betales arbeidsgiveravgift på hyre og trygdeavgift med høy sats på lott av den del av godtgjørelsen som er knyttet til denne arbeidsinnsatsen. Det kan i praksis være en krevende oppgave å foreta en oppdeling mellom godtgjørelse knyttet til fangst og godtgjørelse knyttet til bearbeiding av overtatt fangst. Dette taler for at det skal innbetales produktavgift av merverdien forbundet med viderebearbeiding av fisk kjøpt fra andre fartøy. Fordi begrepet førstehåndsomsetning har gitt en viss uklarhet mht hjemmelsgrunnlaget, mener departementet at begrepsbruken i stortingsvedtaket bør endres fra og med 1999. Det legges derfor opp til det.

Etter departementets oppfatning er det hjemmel for innbetaling av produktavgift av merverdien forbundet med viderebearbeiding av fisk kjøpt fra andre fartøy. Men hjemmelen kunne vært klarere. Det er heller ikke regler for hvordan produktavgiften skal beregnes i disse tilfellene. I utkastet til revidert forskrift er det foreslått slike beregningsregler. Som nevnt i departementets brev av 23. juli 1998 til Riksrevisjonen kan disse beregningsprinsippene legges til grunn også for årene før 1999. Det betyr ikke at forskriftsendringen som sådan legges til grunn før den er vedtatt og med tilbakevirkende kraft. Det betyr bare at rettsstilstanden i dag må kunne fortolkes i lys av reelle hensyn, nemlig med avgiftsplikt for bearbeidelsesverdien i fartøy B som nevnt, uten dobbeltbeskatning i forhold til råvareverdien, og med det vanlige 10 prosent standardfradrag for ekstra bearbeidelsesutgifter. Å anse dette som en forsukdsvis og tilbakevirkende anvendelse av en plan-

lagt, men ikke vedtatt forskrift, må bero på en misforståelse.

2.

Riksrevisjonen anfører at Finansdepartementet ikke har opplyst hvorfor de ovennevnte forhold ikke ble tatt hensyn til ved forskriftsendringen pr 1. januar 1998.

Departementet vil i den forbindelse påpeke at forskriften av 18. november 1997 nr 1169 kun er en videreføring av forskriften av 14. mai 1993 nr 354 om beregning og innbetaling av produktavgift. Forskriften av 1997 kom til fordi det var nødvendig med ny hjemmelshenvisning i forbindelse med vedtak av ny folketrygdlov. Det ble ikke foretatt endringer i forhold til forskriften av 1993, med unntak av tilføyelsen i § 3 annet ledd som ved en feil hadde falt ut ved en tidligere forskriftsendring. Det ble derfor ikke foretatt noen nærmere vurdering av reglene for beregning og innbetaling av produktavgift. Rekkevidden av begrepet førstehåndsomsetning ved arbeidsdeling mellom flere fartøyer var ikke noe tema da, heller ikke beregningsreglene for fartøy nr 2 i en slik arbeidsdeling. Det var departementets mening at spørsmål om produktavgift skulle tas opp i en bredere sammenheng i forbindelse med utarbeidelsen av utkast til Ot prp om beskatning av fiskere. Fordi proposisjonen ikke er fremmet, vil ytterligere presiseringer av reglene om beregning og innbetaling av produktavgift være aktuelle, jf høringen som har vært foretatt.

3.

Riksrevisjonen anfører at det ikke kan være hensikten å gi valgfrihet mellom de ulike avgiftene.

Finansdepartementet vil bemerke at det ikke skal være valgfrihet mellom innbetaling av produktavgift og arbeidsgiver/folketrygdavgift. Som nevnt ovenfor under pkt 1 antar departementet at det skal beregnes produktavgift av merverdien forbundet med viderebearbeiding.

Den ovennevnte uklarhet omkring reglene om produktavgift har imidlertid ført til at ikke alle har oppfylt denne avgiftsplikten. Departementet legger til grunn at dette ikke har vært av stor økonomisk betydning. Med de omtalte forslag til forskrifts- og vedtaksendringer legges det til grunn at dette for fremtiden vil være klarlagt. En har ikke funnet det påkrevet å gå ut med departemental instruksjon om særskilt kontroll og etterberegning før 1999 på dette spesielle området.

4.

Riksrevisjonen anfører også at utkast til forskrift som ble sendt på høring inneholder enkelte formuleringer og begreper som kan føre til ytterligere misforståelser og tolkningsalternativer.

Finansdepartementet viser i denne forbindelse til sitt brev av 8. september 1998 til Riksrevisjonen hvor det opplyses at departementet vil se nærmere på begrepsbruken i utkastet til forskrift når alle høringsuttalelsene er innkommet.

5.

Forskriften vil på vanlig måte bli fastsatt etter at Stortinget har gjort sitt avgiftsvedtak for 1999. Antegnelsen, slik det fremgår av Riksrevisjonens dokument av 2. september 1998, synes dels å bero på en misforståelse og dels å være kritikk av et utkast til regelverk som var sendt på høring.

Vi gjør for øvrig oppmerksom på at regjeringen 21. september 1998 vedtok at ansvaret for produktavgiften skal overføres fra Finansdepartementet til Fiskeridepartementet med virkning fra 1. november 1998.»

Riksrevisjonen uttaler:

Spørsmålet om hva som skulle være grunnlaget for produktavgiften ble drøftet i St prp nr 68 (1967-68) om innføringen av produktavgiften hvor det ble uttalt at inntekter som ellers kan ha tilknytning til fiske, f eks tilvirking av tørrfisk, klippfisk eller annen foredlingsvirksomhet, skal ikke anses som inntekt av fiske.

Etter gjeldende stortingsvedtak og forskrift skal produktavgiften beregnes som en vedtatt prosent av brutto salgsbeløp i første omsetningsledd. Ved forskriftsendringen den 16. desember 1994 ble det gitt adgang til et fradrag på 10 % av brutto salgsbeløp når et fartøy bearbeider egen fangst, jf St prp nr 1 (1994-95) og Stortingets vedtak av 28. oktober 1994.

Finansdepartementet mener at det i gjeldende stortingsvedtak foreligger hjemmel for innbetaling av produktavgift forbundet med bearbeiding om bord av fisk kjøpt fra andre fartøyer, og at beregningsprinsippene i utkastet til ny forskrift kan legges til grunn også for årene før 1999.

Riksrevisjonen stiller seg kritisk til en slik fortolkning av gjeldende regelverk.

Dersom grunnlaget for produktavgiften blir utvidet til også å omfatte merverdien ved bearbeiding av fisk kjøpt fra andre fartøyer, ser Riksrevisjonen problemer med hvordan det i praksis skal trekkes grense mellom inntekt av fiske, hvor produktavgiften kommer til anvendelse, og inntekt der det skal beregnes arbeidsgiveravgift m m på vanlig måte.

Riksrevisjonen forutsetter at hjemmelsspørsmålet og beregningsreglene avklares.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

5 Skattefogdkontorenes regnskapsføring og fordeling av innbetalt skatt og folketrygdavgift

Skatteregnskapet omfatter tre skattekreditorer; kommunen, staten og folketrygden. De kommunale skatteoppkreverne (kjemner-/kommunekasserekontorene) overfører månedlig statens og folketrygdens andel til skattefogdkontorene. Statens andel omfatter ordinær statsskatt, toppskatt, fylkesskatt og fellesskatt, og blir fordelt av skattefogdkontorene på grunnlag av særskilt beregnede fordelingstall fastsatt av Skattedirektoratet. Skattefogdkontorene foretar fordeling til fylkene og statens skattekreditorer samt korrigeringsoppgjør for de samme.

Riksrevisjonen har kontrollert skattefogdkontorenes regnskapsføring og fordeling av innbetalte skatter og folketrygdavgift vedrørende regnskapet for 1997. Det er foretatt kontroll av fordelingsoppjøret for mai og juli 1997 i hhv seks og 15 fylker. Videre har kontrollen omfattet korrigeringsoppgjørene gjort i februar og desember 1997 vedrørende endelige fordelingstall for 1994 i 17 fylker, og korrigererte fordelingstall for 1996 i 13 fylker. Ved kontrollen av fordelingsoppgjørene og korrigeringsoppgjørene ble det konstateret vesentlige feil og mangler både med hensyn til interne kontrollrutiner, fordelingen av innbetalte skatter mellom skattekreditorene og posteringer som har vært foretatt i skattefogdkontorenes regnskaper.

Resultatene av kontrollene viser:

Rutiner, regneark og dokumentasjon

- Standard regneark i Excel til bruk ved de månedlige fordelingsoppgjørene ble bare benyttet i ca halvparten av fylkene, selv om Finansdepartementet i skriv av desember 1996 har forutsatt at dette skal tas i bruk ved alle kontorer fra og med januar 1997
- Bare halvparten av skattefogdkontorene benytter regneark i forbindelse med korrigeringsoppgjørene, mens de øvrige kontorene fortsatt gjør dette arbeidet manuelt
- Ved flere skattefogdkontorer er det fortsatt ikke etablert tilfredsstillende arbeids-/funksjonsfordeling på området
- Dokumentasjonen av utførte kontrollhandlinger er fortsatt ikke tilfredsstillende, men er blitt bedre i forhold til tilsvarende kontroll i 1996
- Ny rutinebeskrivelse for skattefogdetaten forutsetter bl a at det i forbindelse med månedsoppgjørene skal utføres en rekke kontrollhandlinger, f eks utfylling av standard kontrollskjema. Kontrollskjemaet ble på kontrolltidspunktet i oktober - november 1997 bare benyttet ved to kontorer, mens noen hadde tatt det delvis i bruk

Fordelingsoppgjørene (mai og juli 1997)

Kontrollen omfatter 469 av totalt 5220 månedsoppgjør for 1997. Kontrollen av fordelingsoppgjørene har vist feilberegninger/feilposterings på til sammen ca 59 mill kroner, herav ca 7 mill kroner i fylkesskatt. De største feilfordelingene gjelder Buskerud og Vest-Agder. I Buskerud var de totale feilfordelingene på 22,5 mill kroner, hvorav fylkeskommunen har fått 6,4 mill kroner for mye. I Vest-Agder var de totale feilfordelingene på 33,2 mill kroner, men uten konsekvens for fylkesskatten. I de øvrige fylkene var det bare mindre beløpsmessige feil.

Korrigeringsoppgjørene

a) Endelige fordelingstall for 1994 (februar 1997)

Det ble ved kontrollen konstateret feil i Vestfold og Sør-Trøndelag. Vestfold fylkeskommune har fått 4,6 mill kroner for lite. I Sør-Trøndelag var de totale feilfordelingene til fylket på 112,6 mill kroner, hvorav Sør-Trøndelag fylkeskommune har fått (netto) 90,3 mill kroner for mye, jf Dokument nr 1 (1997-98), side 21-23.

b) Korrigererte fordelingstall for 1996 (desember 1997)

Kontrollen viste feil i Hordaland og Sør-Trøndelag. Sør-Trøndelag fylkeskommune har fått 11,1 mill kroner for lite. I Hordaland var de totale feilfordelingene på 84 mill kroner, hvorav fylkeskommunen har fått 25,9 mill kroner for lite.

Skatteregnskapene – differanser mellom saldobalanse og månedsoppgjør

Kontrollen av de aktuelle saldobalansene og månedsoppgjørene for mai og juli 1997 har også vist at kommunenes skatteregnskaper i en rekke tilfeller ikke stemmer med månedsoppgjørene. Det er differanser mellom saldobalanse og månedsoppgjør mht konto 112 Staten, 113 Folketrygden og 120 FLT. Absoluttverdien av differansene utgjør 292 mill kroner for kontrollen som er begrenset til 9 % av månedsoppgjørene i 1997. Det antas at differansene skyldes feil bruk av posteringskoder under registreringsarbeidet i skatteregnskapet samt rene feilposterings. Feil bruk av posteringskoder kan medføre feil fordeling mellom skattekreditorene.

Oppsummering

De samlede feilfordelingene ved fordelings- og korrigeringsoppgjørene i det kontrollerte utvalget beløper seg til ca 270 mill kroner, herav til sammen ca 140 mill kroner for mye og/eller for lite fordelt fylkesskatt. Feilfordelingene er stort sett korrigert i lø-

pet av 1997 eller ved ompostering etter årsskiftet. Feilfordelingen vedrørende Sør-Trøndelag for inntektsåret 1994 (90,3 mill kroner) er imidlertid ikke blitt korrigert i skattefogdenes regnskap for 1997 og dermed heller ikke rettet opp i statsregnskapet for 1997.

De største feilfordelingene er tatt opp med de respektive skattefogdkontorene i perioden desember 1997 til mars 1998. Forholdene er i brev av 24. april 1998 tatt opp med Skattedirektoratet, som i brev av 28. mai 1998 til Riksrevisjonen opplyser at foreliggende virksomhetsplan for 1998 omfatter å utarbeide en rutinebeskrivelse av fordelingsystemet for skatt. Arbeidet planlegges startet opp i begynnelsen av august 1998 og skal være ferdig innen utgangen av september 1998. Direktoratet vil videre i løpet av høsten 1998 ta stilling til om det er praktisk gjennomførbart å innføre «fylket» som direkte skattekreditor også for tidligere år. Når det gjelder differansene mellom månedsoppgjørene og saldobalansen, uttaler direktoratet at saldobalansen viser de korrekte beløpene. Det gis uttrykk for at en del av differansene oppstår i forbindelse med postering av marginoppgjørene i skatteregnskapet. Direktoratet vil derfor innføre en maskinell kontroll av posterte marginoppgjør før månedsoppgjørene kjøres, og antar at dette vil avhjelpe noe av problemet. For øvrig viser direktoratet til skatteregnskapsforskriftene som klart sier at saldobalansen og månedsoppgjøret skal avstemmes og kontrolleres og dessuten undertegnes av kommunekasserer og kommunerevisor før oversendelse til skattefogden. Direktoratet opplyser videre at det i løpet av juni 1998 vil gå ut med en påminnelse om denne bestemmelsen og samtidig innskjerpe at avstemmingen av månedsoppgjørene skal gjøres før den endelige fordelingen til skattekreditorene.

Riksrevisjonen tok forholdet opp med Finansdepartementet i brev av 11. juni 1998. Departementet opplyser i svar av 3. juli 1998 at det forutsetter at direktoratet utarbeider en samlet rutinebeskrivelse av fordelingsystemet for skatt. Departementet legger videre vekt på at direktoratet har en systematisk oppfølging som sikrer at rutinebeskrivelsens bestemmelser følges, bl a gjennom bruk av standard regneark og standard kontrollskjema, og at spesielle kontorer bør vies særlig oppmerksomhet. Det gis videre uttrykk for at det vil være fordelaktig å innføre fylket som direkte skattekreditor også for tidligere år, og departementet vil her avvente direktoratets vurdering av om dette er praktisk gjennomførbart. Departementet er videre enig med direktoratet i at det bør innføres maskinell kontroll av spesielle poster (marginoppgjør) før månedsoppgjørene kjøres, og at direktoratet sender en påminnelse til skatteoppkreverne og kommunerevisjonen om at saldobalansen og månedsoppgjør skal avstemmes før oversendelse til skattefogden.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at de avdekkede feil og mangler innebærer betydelige feilfordelinger til fylkeskommunene og mellom ulike statlige skattetyper, og dermed også en rekke feilposter i skattefogdkontorenes regnskaper.

Riksrevisjonen anser det som viktig at det arbeides med tiltak for å sikre korrekt fordeling av innbetalte skatter til skattekreditorene, bl a med tiltak for å redusere feilkildene til differanser mellom månedsoppgjørene og saldobalansen.

Finansdepartementet har svart:

«Riksrevisjonen omtaler flere forhold i antegnelsen som knytter seg til skattefogdkontorenes regnskapsføring mv. Nedenfor omtales behovet for å gjennomgå skattefogdenes rutiner for regnskapsføring og fordeling av innbetalt skatt og folketrygdavgift, bruk av regneark ved skattefogdkontorene og manglende korrigering av feilfordeling for Sør-Trøndelag skattefogdkontor for inntektsåret 1994.

I brev av 28. mai 1998 til Riksrevisjonen redegjorde Skattedirektoratet om planlagte tiltak for å bedre rutinene for regnskapsføring og fordeling av innbetalt skatt- og folketrygdavgift. Skattedirektoratet opplyser i brev av 10 september 1998 til Finansdepartementet om status for tiltakene:

- Ved Skattedirektoratets brev av 29. juni 1998 til alle skatteoppkrevere og kommunerevisorer er det presisert at avstemming av månedsoppgjøret mot saldobalansen skal skje før oversendelse av månedsoppgjøret til skattefogden.
- I skatteregnskapet skal det foretas tilpasninger slik at det kan iverksettes en rutine for maskinell kontroll av posterte marginoppgjør før månedsoppgjøret avlegges. Denne rutinen som antas å bidra til å sikre et korrekt månedsoppgjør, vil bli iverksatt i løpet av høsten 1998.
- Skattedirektoratet har startet opp arbeidet med å lage en rutinebeskrivelse for fordelingsoppgjøret for skatt.

Finansdepartementet antar at de iverksatte tiltak sammen med en systematisk oppfølging fra Skattedirektoratets side, som sikrer at bestemmelsene i rutinebeskrivelsene følges, vil bidra til å sikre korrekt fordeling av betalte skatter til skattekreditorene.

Riksrevisjonen uttaler på side 12:

'Standard regneark i Excel til bruk ved de månedlige fordelingsoppgjør ble bare benyttet i halvparten av fylkene, selv om Finansdepartementet i skriv av desember 1996 har forutsatt at dette skal tas i bruk ved alle kontorer fra og med januar 1997'.

Finansdepartementet vil gjøre oppmerksom på at de siste skattefogdkontorene først fikk utplassert PC-er høsten 1997. Det vises til omtalen av frem-

driftsplanen for innføring av nytt regneark i Finansdepartementets brev av 20. juni 1997 til Riksrevisjonen. I dette brevet framkommer det at Finansdepartementet har forutsatt at regneark ble tatt i bruk i løpet av 1997, jf Dokument nr 3:1 (1997-98) side 5/6. Finansdepartementet antar at brukerne har hatt behov for opplæring før det nye systemet kunne tas i bruk fullt ut.

Riksrevisjonen antegner at feilfordelingen for Sør-Trøndelag for inntektsåret 1994 (90,3 mill kroner) ikke er korrigert i skattefogdens regnskap for 1997 og dermed heller ikke rettet opp i statsregnskapet for 1997.

Oppretting av statsregnskapet for 1997 kunne ikke skje uten at Sør-Trøndelag fylkeskommune tilbakebetalte beløpet i 1997. Av hensyn til Sør-Trøndelag fylkeskommunes likviditet var det ikke hensiktsmessig å kreve tilbakebetaling gjennomført i 1997. Beløpet skal imidlertid betales tilbake i løpet av 1998. For å kompensere for tilbakebetalingen vil Sør-Trøndelag fylkeskommune for 1998 få økt skjønnsstilskuddet tilsvarende det tilbakebetalte beløp. Det vises til den nærmere redegjørelsen for opplegget for tilbakebetaling i St prp nr 1 (1997-98) for Kommunal- og arbeidsdepartementet (s 131). En konsekvens av dette er at det ikke vil skje en korreksjon av statsregnskapet for 1997, men beløpet vil bli postert i statsregnskapet i løpet av 1998 etter hvert som tilbakebetaling finner sted. Halvparten av beløpet ble betalt 30. juni 1998 i henhold til avtale mellom skattefogden i Sør-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommune. Skattefogden i Sør-Trøndelag opplyser at beløpet er postert i skattefogdens regnskap på konto 5501 72 0 fellesskatt.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen anser det som viktig at det arbeides med tiltak for å sikre korrekt fordeling av innbetalte skatter til skattekreditorene. Riksrevisjonen forutsetter at Finansdepartementet følger opp saksområdet.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

6 Oppfølging av eldre merverdiavgiftsrestanser

Skattefogdkontorenes hovedoppgaver omfatter bl a innkreving av merverdi- og investeringsavgift samt en rekke mindre avgifter, gebyrer mv for staten. Etatsledelsen for skattefogdkontorene ble overført fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet 1. juli 1997.

Ifølge St prp nr 1 (1997-98) har skattefogdkontorene videreført arbeidet med å redusere restansene for merverdi- og investeringsavgiften. I perioden 1994-1996 er den akkumulerte restansen for merver-

diavgift redusert fra 3,1 til 2,8 mrd kroner. I tillegg til den angitte akkumulerte restansen foreligger imidlertid betydelige eldre merverdiavgiftsrestanser, tidligere utgiftsført som uerholdelige. Ifølge innfordringsstatistikk utarbeidet av Finansdepartementet pr april 1996 og 1997 framgår det at denne eldre restansen har øket fra ca 730 til 1 060 mill kroner i perioden 1995-96.

Av St prp nr 1 Tillegg nr 7 (1993-94) Saldering av statsbudsjettet medregnet folketrygden 1994, framgår det at de eldre restansene skulle gjennomgå systematisk. Det ble foreslått å øke bevilgningen under kap 1615 Skattefogdene med 5,5 mill kroner til dekning av drifts- og etableringskostnader, samt 5,1 mill kroner til dekning av årlige driftskostnader, for bl a utvikling av en maskinell rutine for oppfølging av eldre restanser. Det ble foreslått opprettet 15 nye fireårshjemler for saksbehandlere. Videre framgår det at den samlede merinntektseffekten, på basis av tilgjengelig datamateriale, er beregnet til 400 mill kroner over en fireårsperiode. Muligheten for lønns- eller trygdetrekk for slettede personlige foretak og for utgiftsførte restanser skulle spesielt vurderes. Den maskinelle oppfølgingen av disse sakene skulle skje ved en kobling av reskontrodata med det sentrale personregisteret, A/A-registeret og utbetalingsregistrene i folketrygden. Innføringen av såkalt «restkravinnfordring» erstatter den tidligere utgiftsføringspraksisen, og innebærer at kravene løpende skal gjennomgå maskinelle kontrollrutiner for å avdekke eventuelle innfordringsmuligheter («datavask»).

Av St prp nr 1 (1995-96) framgår det at arbeidsopplegget for gjennomgåelsen av de eldre restansene ble utviklet i løpet av første halvår 1994 og iverksatt i annet halvår. I budsjettet for 1997 ble de tidsbegrensede stillingene foreslått omgjort til faste stillinger som saksbehandlere, jf St prp nr 1 (1996-97).

Ved revisjonen av innfordringen av de eldre merverdiavgiftsrestansene for regnskapsåret 1997 framkom det ikke tallmateriale som kunne belyse den samlede restansen som ble overført til «datavaskordningen», og omfanget av eventuelle merinntekter eller avskrivninger. I Riksrevisjonens brev av 20. april 1998 til Skattedirektoratet ble det derfor bedt om flere statistiske opplysninger, herunder samlet gjennomgått restanse, avskrivningsbeløp foretatt på bakgrunn av foreldelse, innrapporterte og innfordrede beløp fra skattefogdkontorene samt en akkumulert oversikt over hva som var innfordret pr 31. desember 1997. Direktoratet opplyser i svarbrev av 20. mai 1998 til Riksrevisjonen at det ikke foreligger eksakt tallmateriale for hvor stort beløp som faktisk ble overført til «datavask» eller oppnådd av merinntekter. Direktoratet uttaler imidlertid at departementet har opplyst at ca 2,8 mrd kroner ble overført til «datavaskordningen». Videre angir direktoratet alternative anslag over merinntekter på henholdsvis 52,9 mill kroner og 133,2 mill kroner, som for øvrig opplyses å være beheftet med usikker-

het og feilkilder. Det blir videre vist til at Finansdepartementets hovedgrunner for at merinntektsforventningen på 400 mill kroner ikke ble oppfylt, er at de avskrevne beløpene pga foreldelse ble langt høyere enn forventet, og at kvaliteten ved det generelle innfordringsarbeidet ved skattefogdkontorene var bedre enn forventet da den nye ordningen ble etablert. For årene 1995 og 1996 er det opplyst at til sammen 762 mill kroner er avskrevet som foreldet. Ifølge innfordringsstatistikk utarbeidet av direktoratet pr mars 1998 synes det i 1997 alene å være avskrevet over 1 mrd kroner, uten nærmere spesifisering av årsak for avskrivningen. Videre uttaler direktoratet vedrørende rapportering og evaluering at det ikke ble utarbeidet rutiner som på adekvat måte gir et direkte og korrekt uttrykk for etterspurt tallmateriale, og at det ikke har vært kjent at evaluering har ligget som en forutsetning for oppfølging av prosjektet. Samtidig opplyses det at formålet med tiltaket synes oppnådd ved selve gjennomgåelsen, herunder oppryddingen i foreldede krav og etablering av hensiktsmessige rutiner gjennom delvis maskinell «vask» av kravene mot nærmere angitte registre.

Riksrevisjonen tok forholdet opp med Finansdepartementet i brev av 6. juli 1998. Det ble bedt om departementets vurdering av utredning, rapportering, formål og resultatoppnåelse for prosjektet under hensyn til regelverk og forventet merinntekt. I denne sammenheng ble det vist til kravene i utredningsinstruksen, bevilgningsreglementet samt økonomireglementet med funksjonelle krav, om plikt til utredning og forhåndsvurdering av økonomiske og administrative konsekvenser samt krav til formulering av resultatkrav og resultatrapportering. Det ble videre bedt om uttalelse til kvaliteten på innfordringsarbeidet under hensyn til årlige avskrevne beløp pga foreldelse.

I brev av 27. juli 1998 til Riksrevisjonen opplyser Finansdepartementet at det ikke ble etablert rapporteringsrutiner som ga entydige svar på hvor store beløp som ble innbetalt til skattefogdkontorene som følge av «vaskeprosjektet». Data innhentet gjennom resultatoppfølgingskjemaene ga ikke et tilstrekkelig grunnlag for å beregne prosjektets inntektsside og skattefogdkontorenes ressursbruk. Departementet uttaler at det ikke er oppnådd en merinntekt på 400 mill kroner, og konstaterer at de forventede inntektene av prosjektet har bygd på et for optimistisk anslag. Det pekes imidlertid på at det er etablert et lønnsomt og effektivt system for overvåking og oppfølging av eldre restanser, selv om potensialet for merinntekter ble overvurdert.

Departementet opplyser videre at det er vanskelig å gi en generell uttalelse om kvaliteten på innfordringsarbeidet i perioden før 1995 sett i lys av beløp avskrevet som foreldet i perioden fra 1995 til 1997. Det vises til at det i forbindelse med innføringen av systemet ble foretatt en større opprydding i de eldre restansene for merverdiavgift, og at gamle utgifts-

førte restanser i liten grad ble fulgt opp tidligere. Departementet uttaler at det neppe var regningssvarende med en høy prioritering av foreldelsesavbrytende tiltak før nevnte maskinelle rutiner forelå.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen viser til Finansdepartementets opplysninger om at den forventede merinntektseffekten og innfordringspotensialet mht den eldre restansen har vært betydelig lavere enn de anslåtte 400 mill kronene, og at det ikke er foretatt rapportering av inntekter og ressursbruk for prosjektet. Resultatoppnåelse mht eksakt beløp for eventuelle merinntekter kan derfor vanskelig angis. Kravet til hensiktsmessig rapportering og evaluering synes etter dette ikke å være gjennomført i samsvar med bevilgningsreglementet §§ 2 siste ledd og 13 fjerde ledd, jf økonomireglementet §§ 3.3 og 20 med funksjonelle krav pkt 1-3 og 1-4. Det var heller ikke framlagt dokumentasjon for beregningen av inntektsforventningen med eventuelle risikomomenter, jf utredningsinstruksen pkt 2.1 og 2.2 om plikten til forhåndsvurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av tiltaket.

Riksrevisjonen bemerker at det synes som om ressursene for oppfølging av de eldre restansene i vesentlig grad er gått med til bl a opprydding og avskrivning av allerede foreldede krav samt etablering av rutiner og systemer for restkravinnfordring. Det er bekymringsfullt at det i tiden 1995-96 til sammen er avskrevet som foreldet 762 mill kroner og for 1997 alene er avskrevet mer enn 1 mrd kroner. Riksrevisjonen anser det som et minimumskrav at det ved oppfølging av eldre restanser foretas fristavbrytende tiltak for å unngå foreldelse.

Finansdepartementet har svart:

«Finansdepartementet har merknader til Riksrevisjonens beskrivelse av:

- inntektsiden i prosjektet for oppfølging av eldre merverdiavgiftsrestanser,
- restanseutviklingen for merverdiavgift i perioden 1995 til 1996,
- avskrivninger av foreldede beløp i tiden 1995 til 1997,
- minimumskravet ved oppfølging av eldre restanser.

1.

Skattedirektoratet har som omtalt på s. 15 i Riksrevisjonens brev angitt alternative anslag over merinntekter på henholdsvis 52,9 mill kroner og 133,2 mill kroner. Som det fremgår av Skattedirektoratets brev er disse anslagene i det vesentlige knyttet til innfordringsmetoden utleggstrekk. En må imidlertid også ta med alle øvrige innfordringsmetoder. Prosjektet har også ført til at det er kommet inn midler gjen-

nom bl a frivillige innbetalinger, underhåndsakkorder og andre gjeldsordninger. Derfor er det klart at provenyet blir en del større, uten at departementet har tallgrunnlag for å fastslå det samlede nivået med tilstrekkelig holdbarhet.

2.

I annet avsnitt i Riksrevisjonens antegnelse heter det:

'Ifølge St prp nr 1 (1997-98) har skattefogdkontorene videreført arbeidet med å redusere restansene for merverdi- og investeringsavgiften. I perioden 1994-1996 er den akkumulerte restansen for merverdiavgift redusert fra 3,1 mrd til 2,8 mrd kroner. I tillegg til den angitte akkumulerte restansen foreligger imidlertid betydelige eldre merverdiavgiftsrestanser, tidligere utgiftsført som uerholdelige. Ifølge innfordringsstatistikk utarbeidet av Finansdepartementet pr april 1996 og 1997 fremgår det at denne eldre restansen har øket fra ca 730 til 1060 mill kroner i perioden 1995-96.'

Finansdepartementet mener denne omtalen kan gi et misvisende bilde av restanseutviklingen for merverdiavgift i denne perioden. Uerholdelige merverdiavgiftsrestanser ble før 1995 ført ut av merverdiavgiftsregnskapet ved utgiftsføring. I 1994 startet arbeidet med en gjennomgang av disse eldre utgiftsførte kravene. Krav som ikke var foreldet ble inntektsført til kategorien restkrav på merverdiavgiftsreskontroen. Inntektsføringen skjedde fortløpende. Samtidig ble det opprettet en egen reskontrokode UTGF/AVSKR hvor eldre utgiftsførte krav som var foreldet ble avskrevet. Mange av kravene som var foreldet var svært gamle. De utgiftsførte kravene skrev seg fra forhold helt tilbake fra begynnelsen av 1980-tallet. Enkelte av kravene var i følge innhentede opplysninger til og med så gamle at de skrev seg fra forhold tilbake til slutten av 1970-tallet.

Gjennomgangen pågikk kontinuerlig frem til 1997 og det var derfor først i 1997 at skattefogdkontorene var ferdige med sin gjennomgang, med påfølgende avskrivning eller inntektsføring til restkravsinnfordring. At dette var hovedårsaken til økningen i restkrav i 1995 og 1996 fremgår av merknadene til tabell 7 og 6 i innfordringsstatistikkene for henholdsvis 1995 og 1996. Økningen av beløpet under restkrav var således bl a knyttet til en tilsvarende reduksjon i summen av krav som tidligere var utgiftsført, uten at dette representerte noen reell restanseøkning verken i de eldre tidligere utgiftsførte restansene eller de ordinære akkumulerte restansene.

Inntektsføring av utgiftsførte krav ved overføring til restkrav innebærer en synliggjøring som restanse av krav som tidligere var utgiftsført. Økningen av restkravsrestansen fra 1995 til 1997 er bl a en konsekvens av at inntektsføringen foregikk fortløpende i denne perioden.

I tillegg til inntektsføring av tidligere utgiftsførte krav blir uerholdelige krav fra de ordinære akkumulerte restansene overført til restkravskategorien. Villkårene for overføring til restkrav er imidlertid, til tross for den systematiske oppfølging restkravene får, strengere enn kravene til utgiftsføring var. Dette fører, isolert sett, til en viss økning av de ordinære akkumulerte restanser i forhold til om en hadde opprettholdt den tidligere praksis ved utgiftsføring.

I samsvar med det som her er beskrevet bør en anta at den positive utviklingen som akkumulerte restanser, eksklusive restkrav, viser i årene 1995 og 1996, er enda mer positiv enn det restansetallene gir uttrykk for.

Finansdepartementet mener derfor at Riksrevisjonens omtale i ovenstående sitat kan gi inntrykk av at det har skjedd en økning av de totale restansene, mens det motsatte faktisk er tilfellet.

3.

Når det gjelder øvrige resultater av prosjektet, herunder avskrivningene som er foretatt i forbindelse med overføringen til restkrav, uttaler Riksrevisjonen følgende:

'For årene 1995 og 1996 er det opplyst at til sammen 762 mill kroner er avskrevet som foreldet. Ifølge innfordringsstatistikk utarbeidet av direktoratet pr mars 1998 synes det i 1997 alene å være avskrevet over 1 mrd kroner, uten nærmere spesifisering av årsak for avskrivningen.'

Videre uttaler Riksrevisjonen følgende:

'Riksrevisjonen bemerker at det synes som om ressursene for oppfølging av de eldre restansene i vesentlig grad er medgått til bl a opprydding og avskrivning av allerede foreldede krav samt etablering av rutiner og systemer for restkravsinnfordring. Det er bekymringsfullt at det i tiden 1995-96 til sammen er avskrevet som foreldet 762 mill kroner og for 1997 alene er avskrevet mer enn 1 mrd kroner.'

Finansdepartementet mener at også ovennevnte bemerkninger er misvisende.

Som Riksrevisjonen viser til, var en av hovedintensjonene med prosjektet å foreta en systematisk gjennomgang av eldre restanser. Bl a var målsettingen å redusere merverdiavgiftsrestansene ved å iverksette nye innfordringstiltak der det var mulig, herunder spesielt trekk i lønn eller trygd.

For å tilrettelegge for en effektiv maskinell oppfølging av restansene var det viktig å sikte ut en oversiktlig og reell restansemasse. Dette skjedde gjennom et omfattende manuelt arbeid med å avskrive krav som ikke kunne kreves inn p g a foreldelse eller bortfall av debitor, og å sikre kravene mot foreldelse ved å avholde utleggsforretning el l. Videre ble det utviklet en maskinell, og derved lite ressurskrevende løsning for overvåking av eldre restanser.

Finansdepartementet mener at det er viktig å se omfanget av avskrivninger i sammenheng med at den samlede masse av eldre utgiftsførte krav inneholdt en stor andel meget gamle krav. Videre må en ta hensyn til at det for skattefogdene var et prioriteringsspørsmål hvor tett de ulike restansekategoriene skulle følges opp. Dette innebar at det var naturlig å prioritere arbeidet med nyere restanser. Etatens erfaringer tilsa at det var viktig å opprettholde størst innsats mot nyere restanser hvor innfordringspotensialet er størst. Videre var det tidligere ikke anledning til å nedlegge trekk i lønn og trygd i mer enn fem år. I de tilfellene trekkadgangen var utløpt, var det som regel meget små muligheter til å oppnå ytterligere innbetalinger. At en del av den samlede restansemasse som var utgiftsført som uerholdelig i skattefogdenes reskontro- og saksbehandlersystem, etterhvert ble foreldet, måtte således påregnes.

Videre mener departementet at omfanget av avskrivningene av foreldede krav alene ikke gir grunnlag for å trekke konklusjoner om kvaliteten på innfordringsarbeidet (før prosjektarbeidet tok til i 1994). At store beløp ble foreldet var en konsekvens av en nødvendig prioritering av hvor stor del av de tilgjengelige ressurser som skulle benyttes til oppfølging av de ulike kategoriene krav.

Riksrevisjonen uttaler som nevnt i sine merknader at det ifølge Skattedirektoratets innfordringsstatistikk pr mars 1998 «synes» å være avskrevet over en milliard kroner. Videre uttales det at det ikke oppgis nærmere spesifisering av årsaken til avskrivningen. Departementet har mottatt statistikk fra Skattedirektoratet som viser at det i 1997 ble avskrevet ca **186 mill kroner** under reskontrokode UTGF/AVSKR. Det er kun krav under denne koden som er avskrevet på grunn av foreldelse i 1997. I 1997 hadde alle skattefogdkontorene fullført sin gjennomgang av de utgiftsførte kravene, og det må derfor kunne forventes at fremtidige avskrivninger pga foreldelse vil være begrenset.

Tallene for avskrevne restanser viser en klar nedgang i avskrivningene fra 1995 til 1996 og fra 1996 til 1997. Utviklingen er i samsvar med forventningene og viser at skattefogdene gradvis har gjennomgått og fått oversikt over de eldre restansene.

4.

Avslutningsvis i Riksrevisjonens bemerkninger heter det:

'Riksrevisjonen anser det som et minimumskrav at det ved oppfølging av eldre restanser foretas fristavbrytende tiltak for å unngå foreldelse.'

Finansdepartementet stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å gjennomføre foreldelsesfristavbrytende tiltak for alle krav som trues av foreldelse. Departementet antar at det ikke alltid er hensiktsmessig å iverksette fristavbrytende tiltak, eksempel-

vis når direkte utgifter til rettsgebyr mv overstiger det krav som trues av foreldelse, med mindre det er en viss sannsynlighet for at kravet og omkostningene senere vil bli dekket av skyldneren.

Med begrensninger av ovennevnte art har merverdiavgiftskrav siden oppstarten av prosjektet i 1994 vært meget tett fulgt opp for å sikre at kravene ikke foreldes.

For å redusere behovet for foreldelsesfristavbrytende tiltak generelt, fremmet Finansdepartementet høsten 1997 forslag om en endring av merverdiavgiftsloven slik at forfalte forsinkelserenter påløpt merververdiavgiftskrav etter begjæring om tvangsfullbyrdelse ikke foreldes før hovedstolen foreldes. Lovendringen ble vedtatt og trådte i kraft 27.03.1998. Denne endringen medfører at fristavbrytende tiltak nå normalt bare må gjennomføres hvert tiende år.

5.

Finansdepartementet vil oppsummere:

- Inntektssiden i prosjektet for oppfølging av eldre merverdiavgiftsrestanser viser at både den kortsiktige og langsiktige gevinsten av prosjektet langt overstiger prosjektkostnadene. Enda viktigere er de fordeler og vesentlige ressursbesparelser som er oppnådd gjennom bl a utviklingen av en maskinell overvåkningsløsning, og videre at denne løsningen nå også benyttes på nyere restanser.
- En korrekt beskrivelse av den totale restanseutviklingen i perioden 1995 til 1996 viser en klar nedgang i restansene.
- En korrekt beskrivelse av summen av utgiftsførte krav som ble avskrevet som foreldet i perioden 1995 til 1997 viser en klar nedgang, og videre at avskrivningsarbeidet var en velbegrunnet og nødvendig del av prosessen.
- At det nettopp gjennom dette prosjektet er etablert et system som har gjort det mulig å på en forsvarlig måte sikre at krav ikke foreldes, og videre at dette er fulgt opp som en viktig del av prosjektet.

Finansdepartementet konkluderer derfor med at det gjennom prosjektet er utviklet og etablert et meget effektivt og strengt regime for oppfølging av eldre merverdiavgiftsrestanser, samt at metoden som er utviklet i prosjektet er et forbilde for tilsvarende oppfølging av andre skatte- og avgiftsrestanser. Departementet mener således at prosjektet samlet må betegnes som meget vellykket.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg Finansdepartementets vurdering av prosjektet som meget vellykket, samlet sett.

Riksrevisjonen har videre merket seg departe-

mentets uttalelse om at økningen av eldre merverdiavgiftsrestanser – restkravrestanser – kan gi et misvisende bilde av restanseutviklingen. Når Riksrevisjonen har omtalt økningen fra 730 til 1 060 mill kroner i restkravrestanse i perioden 1995-96, er dette for å synliggjøre den samlede restansen, som omfatter tidligere utgiftsførte krav. Riksrevisjonen har sett det som riktig å ta opp disse tallstørrelsene bl a fordi kravene rettslig sett fortsatt består overfor skyldner, og mener dette ikke er misvisende når beløp og betegnelser er korrekte.

Finansdepartementet mener dessuten at Riksrevisjonens bemerkning vedrørende avskrivninger for 1995-97 er misvisende. Riksrevisjonen tar i denne forbindelse til etterretning departementets innhentede nye opplysninger om at det for 1997 er avskrevet 186 mill kroner pga foreldelse, og at det forventes at framtidige avskrivninger pga foreldelse vil være begrenset. Riksrevisjonen viser til at det for 1997 alene er avskrevet totalt mer enn 1 mrd kroner, herunder de nevnte 186 mill kroner, mens det i perioden 1995-96 er avskrevet som foreldet til sammen 762 mill kroner, ifølge skatteetatens egne statistikker. Riksrevisjonen kan heller ikke her se at bemerkningen er misvisende.

Riksrevisjonen fastholder det bekymringsfulle i størrelsen på de foreldede beløpene, så vel som totale utgiftsføringer, men har merket seg departementets uttalelse om at merverdiavgiftskrav, siden oppstarten av prosjektet i 1994, har vært meget tett fulgt opp for å sikre at kravene ikke foreldes.

Riksrevisjonen vil understreke at det er viktig å foreta en realistisk forhåndsvurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak som iverksettes, samt at det foretas hensiktsmessig rapportering, og evaluering av at tiltak er i samsvar med tidligere angitte bestemmelser. Dette synes ikke til-

fredsstillende ivaretatt i forhold til dette prosjektet, og Riksrevisjonen ser det som uheldig at departementet ikke har tallgrunnlag til å fastslå prosjektets inntektsside med tilstrekkelig holdbarhet.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

7 Statsregnskapet – skatt og folketrygdavgift

Skattefogdkontorenes regnskaper omfatter følgende skattekonti:

5501	Skatter på formue og inntekt
5700	Folketrygdens inntekter (trygdeavgift og arbeidsgiveravgift)
6000.30	Avregningskonto med skatteoppkreverne
6000.80	Avregningskonto med fylkeskassereren

Kontroll av skattefogdkontorenes regnskaper vedrørende skattekontiene og kontroll av statsregnskapets kap 5501 og 5700 har påvist flere feil og mangler. Riksrevisjonen har tatt forholdene opp med Finansdepartementet i brev av 6. juli 1998, og svar er avgitt i brev av 28. juli 1998.

Kap 5501 – omposteringer

Kontrollen viser at det har vært uvanlig mange omposteringer i skattefogdenes regnskaper og statsregnskapet for 1997. Det er således foretatt 33 omposteringer/korrigeringer på totalt ca 15 mrd kroner eller ca 23 % av totalt regnskapsført beløp på kap 5501 i statsregnskapet for 1997. Det er også mange omposteringer på kontiene 6000.30/6000.80 i skattefogdens regnskaper. En sammenligning av de opprinnelige og endelige regnskapstallene viser:

	Regnskapstall før omposteringer	Endelige regnskapstall
Kap 5501.70 Ordinær statsskatt	6,9 mrd kroner	1,7 mrd kroner
Kap 5501.71 Toppskatt	10,2 mrd kroner	10,5 mrd kroner
Kap 5501.72 Fellesskatt	48,2 mrd kroner	53,4 mrd kroner

Finansdepartementet har i ovennevnte brev av 28. juli 1998 opplyst at de mange omposteringene for 1997 har sammenheng med innføringen av nytt økonomisystem (Agresso) ved skattefogdkontorene. De fleste av feilene ble gjort i forbindelse med overføring av saldi fra det gamle økonomisystemet DØS-4. En del av skattefogdkontorene har også hatt problemer med framstilling av kontantregnskapet. Skattedirektoratet har i et møte 11. februar 1998 med alle skattefogdkontorene gjennomgått kasserapportene og hvordan disse skal kontrolleres før oversendelsen til departementet. Finansdepartementet uttaler at det ser at internkontrollen ved skattefogdkontorene ikke har fungert fullt ut tilfredsstillende. Depar-

tementet forventer at tiltak som er iverksatt av direktoratet, bl a gjennomgåelse av gjeldende intrukser og rutinebeskrivelser, vil medføre en bedret internkontroll ved skattefogdkontorene.

Kap 5501.72 – postering av fellesskatten

Fem skattefogdkontorer har regnskapsført fellesskatten (8,8 mrd kroner) på konto 5501.721 Herreløsskatt. Ved ett av skattefogdkontorene er forholdet rettet opp ved ompostering i februar 1998 etter at revisjonen påpekte forholdet. Det gjenstår likevel ett beløp på ca 6,1 mrd kroner i fellesskatt som er ført på Herreløsskatt. Dette har ingen konsekvens for

sumtallene på kap 5501.72 i statsregnskapet, men posteringen framtrer likevel som ukorrekt.

Finansdepartementet uttaler at det finner det naturlig at Skattedirektoratet fastsetter nærmere rutiner for skattefogdkontorenes arbeid med regnskapsføringen på dette nivået. Direktoratet har sendt ut et brukernotat av 22. juli 1998 til alle skattefogdkontorene.

Saldi på konto 6000.30 og 6000.80 pr 31. desember 1997

Ved enkelte skattefogdkontorer har det vært en del betydelige uoppgjorte beløp pr 31. desember 1997 i forhold til kommuner og fylkeskommuner, dvs saldi på kontiene 6000.30 og 6000.80. Det skal bare unntaksvis stå beløp på disse kontiene ved årsslutt. Saldo på kontiene 6000.30 og 6000.80 påvirker statskassens mellomværende med skattefogdkontorene og derigjennom kapitalregnskapet i statsregnskapet.

Antatte feil/ureelle saldi er tatt opp med tre skattefogdkontorer. En utbetaling til en fylkeskommune på 650 mill kroner er registrert i internregnskapet, men ikke kommet med i kontantregnskapet. Kasse rapporten i Agresso viser derfor 650 mill kroner for mye til kredit. For øvrig er en del omposteringer utført i mai 1998, og overføring av saldi for 1997 til 1998 er etter det opplyste korrigeret. Finansdepartementet har i brev av 28. juli 1998 gitt tilfredsstillende forklaringer.

Statens inntektskrav – skatt og folketrygdavgift

Oppgave over statens inntektskrav pr 31. desember 1997 er tatt inn i St meld nr 3 (1997-98) som ble lagt fram 30. april 1998. Oppgaven omfatter ikke innbetalte tilgodehavender av skatter og avgifter. Det framgår her bl a følgende inntektskrav:

5501.70	Skatter på formue og inntekt, Ordinær statsskatt	3.268.811
5700	Arbeidsgiveravgift	460.068

Riksrevisjonen har i brevet av 6. juli 1998 til Finansdepartementet pekt på at Skattedirektoratets restanseoversikt pr 30. juni 1997 sammenholdt med restansereduksjoner og nye restanser i forbindelse med skatteavregningen høsten 1997 kan tyde på at statens inntektskrav pr 31. desember 1997 er oppgitt for lavt. Finansdepartementet oppgir i svaret av 28. juli 1998 at oppgaven over statens inntektskrav ikke omfatter restanser på trygdeavgiften som utgjorde 1,6 mrd kroner pr 30. juni 1997. Departementet vil be Skattedirektoratet kontrollere rapporteringene fra skattefogdene med sikte på å avdekke eventuelle feil eller mangler.

Riksrevisjonen bemerker:

Flere skattefogdkontorer synes ikke å foreta noen kritisk kontroll av tallmaterialet på kap 5501 mv.

De feil og mangler som er avdekket i skattefogdkontorenes regnskaper, burde vært oppdaget av internkontrollen ved skattefogdkontorene. Rutinene for avstemming av avregningskontiene med skatteoppkreverne og fylkeskommunen synes ikke fulgt opp som forutsatt ved alle skattefogdkontorene. Avstemmingen skal foretas månedlig ifølge rutinebeskrivelsen for regnskapsarbeidet ved skattefogdkontorene. Statens inntektskrav pr 31. desember 1997 synes videre å være oppgitt for lavt. Riksrevisjonen antar at også restanser på trygdeavgiften må tas med i oversikten på lik linje med restanser på arbeidsgiveravgiften. Riksrevisjonen anser det viktig at internkontrollen ved skattefogdkontorene forbedres for å sikre korrekt regnskapsføring av skatt og folketrygdavgift i skattefogdkontorenes regnskaper og dermed også i statsregnskapet.

Finansdepartementet har svart:

«Riksrevisjonen anfører mangelfull internkontroll på skattefogdkontorene og mangler ved føringen av statens inntektskrav.

Riksrevisjonen viser til at de feil og mangler som er avdekket i regnskapene burde vært oppdaget av internkontrollen ved skattefogdkontorene. Skattedirektoratet opplyser i brev av 7. september 1998 til Finansdepartementet at det er igangsatt arbeide med gjennomgang og oppdatering av instruksjer og rutinebeskrivelser for:

- *skattefogdenes behandling av månedsoppgjør fra skatteoppkreverne og*
- *skattefogdenes arbeid med fordelingsoppgjøret overfor skattekreditorene og mellom skattearter.*

Ved denne revisjonen vil det bli fastsatt ytterligere rutiner for kontroll og avstemming. Skattedirektoratet opplyser videre at skattefogdenes oppfølging av instruksfastsatte avstemmingsrutiner og rutiner for internkontroll vil bli fulgt opp, bl a i forbindelse med Skattedirektoratets ettersyn hos skattefogdene.

Finansdepartementet antar at de tiltak som her er omtalt på sikt vil medføre at internkontrollen på skattefogdkontorene blir bedre.

Riksrevisjonen anfører også at statens inntektskrav synes å være oppgitt for lavt. Finansdepartementet har i brev av 19. august 1998 til Skattedirektoratet anmodet om at Skattedirektoratet foretar en kvalitetssikring av skattefogdenes rapportering om statens inntektskrav pr 31. desember 1997 under kap 5501. Som meddelt i departementets brev av 28. juli 1998 til Riksrevisjonen vil resultatet av kontrollen bli forelagt Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen antar videre at restanser på trygdeavgift må tas med i oversikten i St meld nr 3 over statens inntektskrav pr 31. desember. Finansdepartementet vil vurdere om fremtidige oversikter over statens inntektskrav pr 31 desember kan medta restanser av trygdeavgift (kap 5700 71). En fullstendig

oversikt vil bli være avhengig av at skattefogdene kan gi slik innrapportering og at Rikstrygdeverket kan levere oversikt over restanser for den delen av trygdeavgiften som innkreves av Rikstrygdeverket. Dersom dette er mulig vil Finansdepartementet i det årlige rundskrivet for statsregnskapet be om at restanser på trygdeavgift innrapporteres som inntektskrav.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at det er igangsatt arbeid med gjennomgåelse og oppdatering av instruksjer og rutinebeskrivelser på området, og at det i tilknytning til denne oppdateringen vil bli fastsatt ytterligere rutiner for kontroll og avstemming, og at internkontrollen ved skattefogdkontorene vil bli fulgt opp. Riksrevisjonen har også merket seg departementets tiltak og uttalelse når det gjelder statens inntektskrav.

Riksrevisjonen foreslår:

«**Kan passere»**

8 Bruk av skatteattester ved anskaffelser i Finansdepartementet og underliggende virksomheter i 1997

I nasjonalbudsjettet for 1995 rettet regjeringen søke-lyset mot innkjøperne i offentlig og privat virksomhet med siktemål å motivere de store innkjøperne til å sikre seg mot leveranser fra bedrifter som opererer i strid med norsk lovgivning. Tiltak for å kvalitetssikre innkjøp ble i den anledning nevnt som ett av flere virkemidler i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. «Aksjon mot svart arbeid», som er et samarbeidsprosjekt mellom myndighetene, LO, NHO og Kommunenes Sentralforbund, har også gått inn for at de store innkjøperne i privat og offentlig sektor skal kreve skatteattest fra sine kontraktparter.

Kravet om framleggelse av skatteattest i statlige virksomheter er fastsatt i rundskriv K-2/95 av 28. juli 1995 fra det daværende Nærings- og energidepartementet. Kravet om skatteattester er fulgt opp i Ot prp nr 71 (1997-98) Om lov om offentlige anskaffelser. Av rundskrivet framgår det at ved statlige anskaffelser hvor verdien overstiger kr 150 000 eksklusive merverdiavgift, skal det stilles krav om framleggelse av skatteattest som viser at forfalte skatter og avgifter er betalt. Attesten skal utstedes av kemner-/kommunekassererkontorene og av skattefogdkontorene. Et anbud eller tilbud skal avvises dersom skatteattest ikke er framlagt innen utløpet av den fristen som er fastsatt.

Riksrevisjonen har i forbindelse med revisjonen av regnskapene for 1997 bli foretatt en begrenset

kontroll av om det er stilt krav om skatteattest i samsvarende med gjeldende regelverk ved anskaffelser av varer og tjenester. Kontrollen omfattet Finansdepartementet med underliggende virksomheter, Statsministerens kontor og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (daværende Planleggings- og samordningsdepartementet) med enkelte underliggende virksomheter. Det vises også til sak om skatteattester under antegnelse vedrørende Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Det ble innhentet opplysninger fra totalt 86 virksomheter for å klarlegge om kravene til skatteattester ved anskaffelser over beløpsgrensen var ivarettatt, og om anbud eller tilbud ble avvist dersom skatteattest ikke var framlagt innen fristen. På grunn av sentraliserte innkjøpsordninger har en del av virksomhetene ikke foretatt egne anskaffelser i 1997 som omfattes av regelverket. På bakgrunn av de opplysningene som ble gitt, ble åtte virksomheter valgt ut for nærmere kontroll.

Den samlede kontrollen viste bli at det i relativt stor grad ikke synes å være etablert tilfredsstillende rutiner for innhenting av skatteattester ved enkeltanskaffelser. Videre synes det som om kravene til skatteattestenes form og innhold i en rekke tilfeller ikke er tilstrekkelig ivarettatt. De vanligste manglene er at skatteattestene ikke er utstedt av begge instanser (kemner-/kommunekassererkontorene og skattefogdkontorene), og at skatteattestene ikke er utstedt på blankett RF-1244 fastsatt av Skattedirektoratet. Kontrollen viste videre at det i flere tilfeller ikke er innhentet skatteattest ved inngåelse av rammeavtaler hvor den totale verdien overstiger kr 150 000 eksklusive merverdiavgift. Det synes også for denne type anskaffelser å være mangler ved enkelte av skatteattestene. Ved selvstendige anskaffelser som det er naturlig å se i sammenheng (samme type kontrakts-gjenstand og samme leverandør/entreprenør/tjenesteyter), og som samlet overstiger beløpsgrensen, synes det i vesentlig grad ikke å være etablert rutiner for innhenting av skatteattester. Kontrollen viste videre at det forekommer tilfeller hvor virksomheter har akseptert anbud/tilbud selv om skatteattest er mottatt etter fastsatt frist, og at virksomheter har unnlatt å avvise anbud/tilbud til tross for at skatteattest ikke er innsendt. Dette gjelder også i tilfeller hvor virksomheten har kunngjort kravet om skatteattest.

De svakheter og mangler som framkom ved den samlede kontrollen, gjelder i varierende grad også for kontrollen av Finansdepartementet med underliggende virksomheter. Det bemerkes at Finansdepartementet har opplyst at departementet ikke har innhentet skatteattester ved anskaffelser som overstiger beløpsgrensen i 1997.

Riksrevisjonen tok forholdet opp i brev av 7. juli 1998 til Finansdepartementet. Det ble bedt om uttalelse, herunder hvilke tiltak som er eller vil bli iverksatt for å sikre at kravene til skatteattester blir ivare-

tatt i samsvar med gjeldende regelverk ved anskaffelser av varer og tjenester i Finansdepartementet med underliggende virksomheter.

I Finansdepartementets brev av 27. juli 1998 til Riksrevisjonen heter det bl a at departementet generelt vil vise til at det er uheldig at statlige virksomheter, også på Finansdepartementets område, ikke etterlever retningslinjer for krav om skatteattest ved anskaffelser over kr 150 000 eksklusive merverdiavgift. Departementet vil derfor ta opp dette forholdet i brev til Nærings- og handelsdepartementet som er regelverksforvalter på dette området, og be om at det vurderer behovet for eventuelle tiltak overfor øvrige departementer. I tillegg ser Finansdepartementet behov for å få en avklaring med hensyn til praktiseringen av regelverket vedrørende skatteattester i de tilfellene hvor den enkelte statlige innkjøper benytter seg av de sentrale statlige rammeavtalene. Videre heter det at departementet i brev til underliggende virksomheter vil orientere om Riksrevisjonens funn. Det vil også bli bedt om en redegjørelse for virksomhetenes praktisering av gjeldende regelverk og for hvilke tiltak som vil bli satt i verk for å sikre en framtidig etterlevelse av regelverket. Departementet vil på bakgrunn av denne kartleggingen vurdere eventuelle videre tiltak.

Riksrevisjonen bemerker:

Den gjennomførte kontrollen har vist at bl a Finansdepartementet og flere av departementets underliggende virksomheter ikke har etablert betryggende rutiner for å ivareta bestemmelsene om skatteattester i rundskriv K-2/95 av 28. juli 1995. Videre synes det i mange virksomheter å være mangelfull

forståelse av, og kjennskap til, gjeldende regelverk på området.

Finansdepartementet har svart:

«Finansdepartementet har i brev av 10. august 1998 tatt opp med Nærings- og handelsdepartementet, som er regelverksforvalter for offentlige innkjøp, og bedt om at en vurderer behovet for eventuelle tiltak overfor øvrige departement med hensyn til praktiseringen av rundskriv om skatteattest, K-2/95, herunder også bl a praktiseringen av skatteattest i de tilfeller hvor den enkelte statlige innkjøper benytter seg av sentrale statlige rammeavtaler.

Finansdepartementet har videre i sitt brev av 10. august 1998 til underliggende virksomheter orientert om Riksrevisjonens funn og understreket at det er viktig at virksomhetene overholder gjeldende regelverk. Finansdepartementet vil som tidligere opplyst innskjerpe departementets egne innkjøpsrutiner.

Finansdepartementet har ellers ingen ytterligere opplysninger utover de som fremkommer i departementets brev av 27. juli 1998 til Riksrevisjonen.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene departementet har iverksatt for å sikre at kravene til skatteattester blir ivaretatt i samsvar med gjeldende regelverk ved anskaffelser av varer og tjenester i Finansdepartementet og underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

9 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

10 Skattelikningen for inntektsåret 1996 gjennom utvalgte poster i DSB-systemet

Revisjonen av skatteregnskapene og statsregnskapet, kap 5501 Skatter på formue og inntekt og kap 5700 Folketrygdens inntekter, omfatter bl a fastsetelsesområdet. Kontrollen av skattelikningen for inntektsåret 1996 er et ledd i den løpende revisjonen av statsskatt og trygdeavgift. DSB-systemet (datastøttet selvangivelsesbehandling) står sentralt i likningen av forskuddsskattepliktige skattytere gjennom bruk av interne og eksterne grunnlagsdata. Systemet bistår med saksbehandling ved selvangivelseskontrollen, og kvaliteten på likningen er avhengig av at kvaliteten på grunnlagsdata ligger på et høyt nivå.

Skattedirektoratet har i januar 1998, som oppfølging av likningsbehandlingen for inntektsåret 1996, gitt pålegg til alle likningskontorene om å gjennomgå bestemte risikoområder ved likningen for inntektsåret 1996 innen 31. mars 1998. De 13 pålagte maskinelle feilsøkingskontrollene omfatter bl a dobbeltbeskatning av barnepensjon, beregnet positiv personinntekt fra aksjeselskaper og utgiftsgodtgjørelser.

Riksrevisjonen har ved kontroll av skattelikningen for inntektsåret 1996 gjennomgått følgende forhold i DSB-systemet:

- skatteetatens obligatoriske kontroll av differanser mellom likning og grunnlagsdata samlet for en rekke poster i selvangivelsen
- beregnet positiv personinntekt fra aksjeselskaper
- pensjoner (aldersgruppen til og med 69 år)
- barnepensjon til barn som er 16 år eller yngre
- sykepengar til selvstendig næringsdrivende

Kontrollen har omfattet 5002 selvangivelser for personlige skattytere og kontroll mot DSB-systemet ved likningskontorene i Oslo, Bergen, Trondheim, Fredrikstad, Tromsø, Skedsmo, Tønsberg, Ringerike, Lillehammer og Narvik.

Kontrollen for inntektsåret 1996 viser at det fortsatt oppstår en del feil ved likningen av personlige skattytere ved ordinær likningsbehandling, men at kvaliteten på likningen synes bedre enn tidligere år. Særlig har Skattedirektoratets pålegg om gjennomføring av ulike maskinelle feilsøkingskontroller ført til en kvalitetsforbedring både for de kontrollerte områdene og andre risikofylte områder.

Følgende konklusjoner er trukket for de ulike områdene:

- Den nye obligatoriske kontrollen for differanser mellom likning og grunnlagsdata synes anvendelig til å eliminere feil for de postene som inngår i kontrollen.
- En del personer har etter ordinær likning unngått å bli beskattet for til dels betydelige beløp ved ikke å oppgi beregnet positiv personinntekt fra aksjeselskap i selvangivelsen, eller fordi likningskontorene har feilregistrert i DSB-systemet. Problemene antas likevel i hovedsak å være eliminert for inntektsåret 1996 siden Skattedirektoratet etter utlegging av ordinær likning har pålagt likningskontorene å foreta maskinelle feilsøkingskontroller på området.
- En del pensjonister under 70 år betaler fortsatt for mye trygdeavgift på grunn av feilføring i selvangivelsen. Det synes imidlertid å være en klar forbedring i forhold til inntektsåret 1995 siden likningskontorene i større grad har foretatt maskinelle feilsøkingskontroller under likningsbehandlingen. Det er videre langt færre tilfeller av feil sats på trygdeavgift som skyldes feilregistrering i DSB-systemet.
- Det er fortsatt en rekke tilfeller av skattytere som tar med ektefellens pensjon i selvangivelsen, og som dermed iliknes toppskatt for summen av ektefellens samlede inntekter i motsetning til ektefeller som leverer selvangivelse hver for seg. Det er lite trolig at skattytere ved valg av felles selvangivelse har vært bevisst om at denne likningsmåten gir et mindre gunstig resultat i utliknet skatt.
- Feilføring av barnepensjon i selvangivelsen fører fortsatt til en rekke tilfeller av dobbeltbeskatning, og noen ny teknisk løsning i DSB-systemet er ikke funnet. Det kan ikke sees noen forbedring etter ordinær likning i forhold til inntektsåret 1995, men problemet antas likevel i hovedsak å være eliminert for inntektsåret 1996 siden Skattedirektoratet har pålagt likningskontorene å foreta maskinelle feilsøkingskontroller på området.
- Sykepengar til selvstendig næringsdrivende blir fortsatt i stor grad ikke beskattet når beløpet ikke oppgis i selvangivelsen, men dette gjelder i hovedsak mindre beløp. Uriktig likning på området skyldes i mindre grad enn tidligere feilregistrering i DSB-systemet.

I Riksrevisjonens brev av 15. mai 1998 er det bedt om Skattedirektoratets uttalelse. Direktoratet uttaler i brev av 16. juni 1998 at det legger stor vekt på Riksrevisjonens funn ved gjennomgåelse av utvalgte poster og kommentarer i denne forbindelse, både i forhold til direktoratets egne erfaringer og prioritering av tiltaks- og innsatsområder etc. Det understrekes imidlertid at det ikke er mulig for likningskontorene å foreta fullstendig kontroll av alle skattytere med de foreliggende ressurser. Det vil derfor alltid kunne avdekkes forhold som i ettertid

isolert sett kunne vært unngått med annen prioritering. Dette er bakgrunnen for at likningskontorene pålegges å gjennomføre nærmere beskrevne kvalitetskontroller til anbefalte tidspunkter i likningsbehandlingen for å sikre mest mulig effektiv bruk av maskinelle kontroller på risikoområder. Ytterligere tiltak for inntektsåret 1997 antas å sikre at den type feil Riksrevisjonen har avdekket, kan unngås eller bli fanget opp under likningsbehandlingen.

Riksrevisjonen ba i brev av 19. juni 1998 om Finansdepartementets uttalelse til forholdene. Departementet uttaler i svar av 16. juli 1998 at Riksrevisjonens rapport er interessant og nyttig for etatens videre arbeid med prioritering av tiltak og innsatsområder, rutiner og retningslinjer for kvalitetssikring av likningsbehandlingen. Departementet har merket seg at sikring av skattyteres rettigheter og tiltak rettet mot mulige feilkilder tillegges stor vekt i skatteetaten, og ser det som positivt at direktoratet har iverksatt tiltak som langt på vei har fanget opp de forhold som er påvist. Det sees videre positivt på at direktoratet i samsvar med tildelingsbrevet for 1998 nå gir mer sentral rådgivning knyttet til likningskontorenes valg av kontrollområder på anbefalte tidspunkter, samt pålegg om særskilte maskinelle kontroller på risikofylte områder. Det uttrykkes også tilfredshet med at det er avdekket langt færre tilfeller av feilregistrering enn ved kontrollen for inntektsåret 1995.

Departementet påpeker at hovedårsaken til avvik mellom skattyters påstand og grunnlagsdata er at skattyter har unnlatt å oppgi beløp eller har oppgitt for lavt beløp, og at dette ikke er rettet opp til tross for at grunnlagsdata foreligger. Det anføres at det norske skattesystemet i stor grad bygger på skattyternes ansvar og plikt til å fylle ut selvangivelsen korrekt og fullstendig. Skattyternes egne opplysninger er således fortsatt det primære grunnlaget for likningsmyndighetenes fastsettelse, men DSB-systemet er et viktig hjelpemiddel til kontroll av disse opplysningene. Oppfølging og kontroll er på en rekke områder svært ressurskrevende, og det er nødvendig med prioriteringer for å sikre en forsvarlig likning samlet sett. At ikke samtlige grunnlagsdata med avvik fra skattyters påstand blir brukt til fravik av skattyters påstand, må man i dette totalperspektiv kunne leve med.

Etter departementets vurdering har Riksrevisjonens kontroll vist at etaten legger stor vekt på å oppnå god kvalitet på likningsarbeidet, og at en rekke ulike tiltak hver for seg og samlet sett allerede har bidratt til bedre kvalitet. Departementet legger også vekt på at ordningen med forhåndsutfylt selvangivelse i stor grad vil eliminere den typen feil som er avdekket i kontrollen.

Riksrevisjonens kontroll for inntektsåret 1996 viser at det fortsatt oppstår en del feil ved likningen av personlige skattytere ved ordinær likningsbehandling, men kvaliteten på likningen er forbedret i

forhold til tidligere år. Den kvalitetsforbedringen som har funnet sted, antas å være et resultat av sentral veiledning fra Skattedirektoratet og pålegg om ytterligere maskinelle kontroller på risikofylte områder som ikke fanges opp av andre obligatoriske kvalitetskontroller.

Finansdepartementet har følgende kommentar:

«Departementet viser til den omtale som ble gitt i vårt brev av 16. juli 1998.

I tilknytning til Riksrevisjonens omtale av de tilfeller hvor skattyter tar med ektefelles pensjon i sin selvangivelse fremfor at ektefellene leverer selvangivelse hver for seg, vil departementet vise til at det i rettleidingen til selvangivelsen for inntektsåret 1997 ble uttrykkelig gjort oppmerksom på faren for å bli ilignet toppskatt i slike tilfeller. Ved innføring av forhåndsutfylt selvangivelse vil ikke denne problemstilling foreligge lenger.

Skattedirektoratet har for øvrig opplyst at prøvevirksomheten med forhåndsutfylt selvangivelse for inntektsåret 1997 har vist en vesentlig reduksjon i feil i likningen som følge av differanse mellom grunnlagsdata og skattyters påstand.»

11 År 2000 og ny systemløsning for føring av det sentrale statsregnskapet

År 2000-problemet er en samlebetegnelse på en rekke feil og problemer som kan oppstå i forbindelse med tusenårsskiftet i alle typer datasystemer og elektronisk utstyr med innebygde mikroprosessorer. Bakgrunnen for problemet er at det tradisjonelt har vært benyttet to sifre for årstall i stedet for fire i mange systemer. Overgangen fra 1999 til 2000 vil bli å kunne føre til at datasystemene får problemer med å skille århundrene fra hverandre. De datoproblemene som kan oppstå i systemene som følge av dette, berører de fleste områder hvor informasjonsteknologi nyttes. Uten nødvendige endringer i berørte systemer og programmer vil overgangen til år 2000 kunne føre til alvorlig svikt på en rekke områder. Problemet synes i utgangspunktet teknisk enkelt å løse, men omfanget av problemet er stort og konsekvensene uoversiktlige. I tillegg er tiden etter hvert svært kort til å planlegge og iverksette nødvendige tiltak, herunder testing av endringer i systemene. Det henvises for øvrig til egen sak under Arbeids- og administrasjonsdepartementet om år 2000 og dataproblemer i IT-systemer i statsforvaltningen.

I forordet til Dokument nr 1 (1997-98) opplyste Riksrevisjonen at Finansdepartementet og Planleggings- og samordningsdepartementet var bedt om en orientering om hvilke analyser, tiltak og planer som forelå i forbindelse med overgangen til nytt årtusen for å unngå problemer i IT-systemene som benyttes i forvaltningen. Det ble videre opplyst at departemen-

tene i sine redegjørelser bli å gi uttrykk for at de mente at år 2000-problemet ville bli håndtert på en tilfredsstillende måte.

Riksrevisjonen har i brev av 25. juni 1998 til Finansdepartementet reist enkelte spørsmål knyttet til departementets arbeid med år 2000-problematikken. Dette gjelder blant annet arbeidet med innføring av ny systemløsning for elektronisk innrapportering til og føring av det sentrale statsregnskapet. I brevet bes departementet opplyse hvor langt det er kommet i arbeidet med innføring av den nye løsningen, og om det er utarbeidet beredskapsplaner som sikrer kontinuitet i regnskapsrapporteringen dersom den planlagte innføringen av ny systemløsning før år 2000 blir forsinket.

Finansdepartementet har i brev av 16. juli 1998 til Riksrevisjonen blitt opplyst at arbeidet med ny systemløsning for føring av det sentrale statsregnskapet pågår for fullt, men at det har oppstått betydelige forsinkelser i leveransene av det nye systemet. Det gjenstår en god del arbeid fra leverandørens side før hele leveransen har en slik kvalitet at departementet kan godkjenne systemet. Opprinnelig plan var at nytt system skulle settes i produksjon fra 1. januar 1998, men planlagt dato for oppstart er foreløpig utsatt et år. Det arbeides med å ferdigstille det nye systemet med en slik kvalitet at departementet i månedsskiftet august/september kan ta en beslutning om systemet kan settes i produksjon fra 1. januar 1999. Ved eventuell ytterligere forsinkelse ved det nye systemet vil departementet vurdere omfanget av arbeidet med å tilpasse det eksisterende systemet for å håndtere overgangen til år 2000. Ifølge departementet foreligger det ingen detaljert framdriftsplan for innføring av den nye systemløsningen, men departementet opplyser at en slik plan vil bli utarbeidet når det eventuelt er tatt en beslutning om produksjonsstart fra kommende årsskifte.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet i månedsskiftet august/september 1998 skal ta stilling til om oppstart av nytt statsregnskapssystem kan skje fra 1. januar 1999.

Dersom den planlagte innføringen av nytt system for føring av det sentrale statsregnskapet blir ytterligere forsinket, forutsetter Riksrevisjonen at departementet snarest iverksetter tiltak som kan sikre kontinuitet i regnskapsrapporteringen.

Finansdepartementet har følgende kommentar:

«Finansdepartementet har siden sist rapporterte status i brev av 16. juli 1998 om innføring av ny systemløsning for føring av det sentrale statsregnskapet, arbeidet videre med å få leverandøren til å oppfylle sine forpliktelser i henhold til inngått avtale. Sammen med leverandøren er det satt fokus på arbeidet med å få utbedret de mangler i leveransen som anses kritiske med hensyn på en akseptanse og driftsstart for nytt system. Disse skal være utbedret i en leveranse som er avtalt til 12. oktober 1998. Det er videre identifisert hvilke feil/mangler av mindre kritisk karakter som kan rettes etter det tidspunktet.

Først når leveransen 12. oktober 1998 er testet vil Finansdepartementet kunne vurdere om systemet innehar tilstrekkelig funksjonalitet til at det kan settes i produksjon. Departementet anser imidlertid at oppstart 1. januar 1999 kan bli vanskelig, både ut fra den testing av 12. oktober 1998 leveransen som skal gjennomføres, og den påfølgende klargjøring av systemet for produksjon.

Finansdepartementet arbeider nå ut fra at innføring av ny sentral løsning kan skje i 1999. Departementet vil sikre kontinuiteten i innrapporteringen til statsregnskapet.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per A. Engeseth (sak 4)

Thor Kr. Svendsen

Fiskeridepartementet

Statsregnskapet 1997

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september 1998 og svar avgitt 22. september 1998)

Til decharge etter omstendighetene

1 Kap 1064 post 24 Reiskapsforvaltninga

Kap 1064 post 24 Reiskapsforvaltninga står i statsregnskapet for 1997 oppført uten bevilgning og regnskap. I forklaringen til statsregnskapet har imidlertid Fiskeridepartementet opplyst at posten er gjort opp med et underskudd på 11,455 mill kroner som etter gjeldende retningslinjer er internfakturert mot kap 1064 postene 30 og 33. Da dette gjelder overføring av budsjettmidler fra en post til en annen uten at det i budsjettvedtaket går fram at bevilgningen kan omdisponeres, har Riksrevisjonen i brev av 8. juli 1998 til Fiskeridepartementet bedt om å få opplyst hvilke retningslinjer departementet har vist til.

Fiskeridepartementet har i brev av 31. juli 1998 til Riksrevisjonen svart at de omtalte retningslinjene ble gitt til Kystdirektoratet i 1993. Fiskeridepartementet hadde den gang ved romertallsvedtak fullmakt til å overskride bevilgningen på de enkelte postene under kap 1064 mot tilsvarende innsparinger på andre poster under samme kapittel. Fra budsjettåret 1996 gikk en over til å nytte stikkordet «kan nyttes under», men post 24 har ikke hatt dette stikkordet, og postene 30 og 33 har ikke hatt tilknytning til post 24. I forbindelse med rammetildelingsforslaget for 1999 vil departementet foreslå at det i St prp nr 1 blir tatt inn et forslag til romertallsvedtak slik det var fram til og med St prp nr 1 (1994-95).

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen forstår svaret slik at Fiskeridepartementet ved en feiltagelse har sett postene 24, 30 og 33 under ett slik det tidligere var gitt fullmakt til, og at postene 30 og 33 dermed er belastet med til sammen 11,455 mill kroner uhjemlet.

Fiskeridepartementet har svart:

«Fiskeridepartementet vil påpeke angående siste setning i 2. avsnitt i antegnelsen, at stikkordet «kan nyttes under» nå er tatt inn i St prp nr 1 (1998-99) for Fiskeridepartementet, også i forhold til post 24. Nevnte setning bør derfor endres til:

'I forbindelse med St prp nr 1 (1998-99) for Fiskeridepartementet er det fremmet forslag om at stikkordet «kan nyttes under» gjøres gjeldende også i forhold til post 24'.

Tekstforslaget forutsetter at Dokument nr 1 legges fram for Stortinget etter at statsbudsjettet er lagt fram.

Fiskeridepartementet har ellers ingen merknader. Riksrevisjonens bemerkning tas til etterretning.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Fiskeridepartementet i budsjettproposisjonen for 1999 har fremmet forslag om at stikkordet «kan nyttes under» også skal omfatte post 24 under kap 1064.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

2 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth

Forsvarsdepartementet

Statsregnskapet 1997

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september 1998 og svar avgitt 28. september 1998)

Til observasjon

1 Fritak for merverdiavgift m m

1.1 Materiell som anskaffes i utlandet

Riksrevisjonen er gjennom den løpende revisjon blitt kjent med at Luftforsvarets forsyningskommando (LFK) høsten 1996 foretok en inspeksjon av LFKs utenriksetablissemeter. Det framgår av sluttrapporten at det ikke var søkt om fritak for lokal merverdiavgift på materiell som var anskaffet til enheten i Rimini, Italia. Riksrevisjonen har senere fått informasjon om at tilsvarende forhold også kan gjelde for andre enheter i utlandet.

I juni 1997 bad Riksrevisjonen Forsvarets overkommando (FO) om å redegjøre nærmere for de rutineene som er etablert i forbindelse med søknad om fritak for merverdiavgift ved anskaffelser til Forsvarets enheter i utlandet, herunder opplysninger om ansvarsforhold, kvalitetssikring og gjeldende direktiver på området.

FO opplyste i sitt svarbrev av 7. januar 1998 at det ikke foreligger generelle avtaler med andre land vedrørende skatte- og avgiftsfritak for norske militære styrker. Det foreligger riktignok en avtale mellom Norge og USA, men denne er spesielt rettet mot amerikanske styrker og staber under øvelser i Norge («US-Norway Tax Agreement» av 1952). FO erkjenner at ansvaret for etablering av tosidige avtaler i forbindelse med norske operasjoner i utlandet tilhører overkommandoen, men den praktiske gjennomføringen vil vanligvis bli delegert til forvaltninger og lokale enheter. Norge har tidligere ikke deltatt i operasjoner i NATOs regi, og søknad om avgiftsfritak har derfor ikke vært aktuelt før nå.

FO konkluderer i sitt svar med at manglende søknad om avgiftsfritak for norske styrker i Rimini synes å være et resultat av uklarhet med hensyn til hvem som skulle etablere avtalen, og om det i det hele tatt var grunnlag for å komme fram til en avtale.

På bakgrunn av svaret fra FO tok Riksrevisjonen i april 1998 saken opp med Forsvarsdepartementet (FD). I brev av 20. mai opplyste departementet at

når det gjelder Forsvarets operasjoner i utlandet som kun involverer NATO-land, vil de problemstillingene som Riksrevisjonen har reist, være regulert i bl a NATO-SOFA-avtaler (St prp nr 117 – 1952) og STANAGS (Nato Standardization Agreement).

Imidlertid vil det ved operasjoner i utlandet med land utenfor NATO være andre forhold som gjelder. FD sier seg enig med Riksrevisjonen i at det ikke er etablert tilfredsstillende rutiner for inngåelse av avtaler om avgiftsfritak i forbindelse med lokale anskaffelser av varer til norske styrker i utlandet. Departementet opplyser videre at det har bedt FO innarbeide slike rutiner i «Retningslinjer for internasjonale fredsoperasjoner» som for tiden er under revisjon. Slik FD ser det, vil dette klargjøre ansvarsforholdet både internt og eksternt for anskaffende myndighet. Departementet vil også vurdere om andre tiltak er nødvendige for å sikre at ansvarsforholdet klarlegges.

1.2 Materiell som anskaffes i Norge

Forsvaret anskaffer materiell i Norge til utrustning av norske styrker som deltar i internasjonal virksomhet. Riksrevisjonen har foretatt en undersøkelse hos alle forsvarsgrenene der forsyningskommandoene og underliggende ledd ble anmodet om å redegjøre for etablerte rutiner i forbindelse med refusjon av merverdiavgift for materiell som anskaffes i Norge, og som selges eller videresendes til utlandet, samt rutiner ved gjeninnførsel av dette materiellet til Norge. Undersøkelsen avdekket varierende rutiner i forsvarsgrenene. Departementet har uttalt seg i brev av 20. juli 1998 til Riksrevisjonen.

1.2.1 Omsetning av materiell

Undersøkelsen viste at det var Luftforsvaret som i 1997 sto for den vesentligste omsetningen, ca 40 mill kroner. Merverdiavgift utgjør ca ni mill kroner som er belastet Forsvaret. Riksrevisjonen har senere

fått opplysninger om at tilsvarende forhold gjør seg gjeldende også for andre av Forsvarets enheter.

Det kan slås fast at Forsvaret i dag ikke har rutiner for utferdigelse av søknader om refusjon av merverdiavgift ved salg til utlandet/utenlandske styrker. Forsvaret betaler i dag merverdiavgift på materiell som kjøpes av allierte styrker.

1.2.2 Utførsel av materiell anskaffet i Norge til Forsvarets virksomhet i utlandet

I brevet av 20. juli 1998 redegjør FD for eksisterende rutiner ved utførsel. Alt materiell som sendes ut av landet til norske avdelinger som opererer i FN's regi eller NATOs regi, sendes gjennom transittlageret ved FN/NATO-seksjonen ved Forsyningslager Østlandet (FLØ). FLØ har ikke hatt ressurser til føring av merverdiavgiftsregnskap og har ikke fremmet krav om refusjon av merverdiavgift. Tollklaring er fra og med april 1995 foretatt av Hovedarsenalet. Utførsel av materiell før 1995 er svært mangelfullt dokumentert. Hovedarsenalet på Lillehammer fremmet søknad om refusjon av merverdiavgift på kr 2 399 367 for materiell levert til Forsvarets enheter i Bosnia i perioden 5. mai til 27. desember 1995. Søknaden er oversendt Finansdepartementet. Pr dags dato er det ikke mottatt svar fra Finansdepartementet. Saken er heller ikke blitt fulgt opp fra Forsvaret etter april 1997. Forsvarsdepartementet sier i brevet av 20. juli 1998 at det ikke er søkt om fritak for avgift for materiell som er sendt til utlandet i 1996 og 1997.

Forsvarets regnskaper i femårsperioden 1993-97 viser at det er anskaffet varer og tjenester til norske styrker i utlandet for ca 1,7 mrd kroner. Riksrevisjonen har grunn til å anta at det er belastet merverdiavgift for en betydelig del av dette beløpet.

1.2.3 Gjeninnførsel av materiell

Riksrevisjonen er kjent med at en del materiell som disponeres av norske styrker i utlandet, returneres til Norge for reparasjon eller tilbakeføres til Forsvaret i påvente av ny utsendelse. Riksrevisjonen har gjennom sin undersøkelse avdekket at materiell gjeninnført til bruk i Forsvaret ofte fortolles etter vanlige importbestemmelser grunnet manglende eksportdokumentasjon. Departementet sier i sitt brev av 20. juli 1998 at det ved gjeninnførsel av materiell fra FN/NATO-avdelinger til Forsvarets materiellbeholdninger betales merverdiavgift på nytt ettersom det ikke finnes rutiner for refusjon.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at Forsvaret ikke har etablert avtaler for fritak av avgift på materiell som anskaffes lokalt av norske enheter i utlandet.

Manglende rutiner i Forsvaret når det gjelder refusjon av merverdiavgift for materiell som leveres til norske styrker i utlandet, resulterer i at merverdiavgift blir belastet både ved anskaffelse og eventuell gjeninnførsel av materiellet. Forsvaret betaler også merverdiavgift på materiell som kjøpes av allierte styrker. Riksrevisjonen vil bemerke at selv om Forsvarets utgifter til merverdiavgift medfører en tilsvarende inntekt for staten og dermed ikke et økonomisk tap for den norske stat, så er Forsvarets praksis uryddig og ikke i samsvar med regelverket for beregning av og refusjon av merverdiavgift. Riksrevisjonen etterlyser ensartede rutiner på området i tråd med gjeldende regelverk.

Forsvarsdepartementet har svart:

«Rr stiller i antegnelse spørsmål ved at Forsvaret ikke har etablert avtaler for fritak av avgift på materiell som anskaffes lokalt til norske enheter i utlandet. Etter at departementet ba FO innarbeide tilfredsstillende rutiner for inngåelse av avtaler om avgiftsfritak i f m lokale anskaffelser av varer til styrker i utlandet i «Retningslinjer for internasjonale fredsoperasjoner», har omfattende høringsuttalelser medført at reviderte retningslinjer kommer ut noe senere enn planlagt dato den 1 oktober 1998.

FD har på grunnlag av resultater fra blant annet forvaltningskontroller ved utenlandsavdelingene registrert at forvaltningen av materiell i f m utenlandsoperasjoner – enten i FN-regi eller i andre former – ikke er tilfredsstillende. Håndteringen av avgifter ved inn- og utførsel av materiell til/fra Norge er blant de forholdene som det skal ses nærmere på. Det skal lages nye løsninger. FD vil iverksette en utredning for å kartlegge situasjonen og skissere mulige rutiner for å finne en tilfredsstillende løsning.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i Riksrevisjonens påpekninger. Riksrevisjonen vil følge opp departementets arbeid med nye retningslinjer og rutiner.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Feil og mangler i Forsvarets regnskaper

I Forsvarets regnskap inngår 132 underliggende pengeregnskaper. I enkelte pengeregnskaper er det avdekket betydelige feil og mangler.

2.1 Regnskapet til Alta heimevernsdistrikt 17

Regnskapet til Alta heimevernsdistrikt 17 har de siste årene vært preget av en rekke feil og mangler. Til tross for at Riksrevisjonen har tatt opp forholdene gjentatte ganger, er kvaliteten på regnskapene ikke blitt bedre.

Ved utgangen av regnskapsåret 1997 består balansekontiene fortsatt av en rekke eldre poster og uavklarte differanser. Som eksempel kan nevnes utestående reise- og flytteforskudd fra 1996 som ennå ikke er oppgjort eller innberettet til likningsmyndighetene. I september 1997 innførte virksomheten konsernkontoordningen. Regnskapsmaterialet viser at bokføring av inn- og utbetalinger over konsernkonto ikke er under kontroll, og ved årsavslutningen ble uavklarte differanser vedrørende konsernkonto postert på interimskonti.

Ovennevnte forhold ble senest tatt opp med heimevernsdistriktet i brev av 2. april 1998 og 20. mai 1998. Riksrevisjonen har fortsatt ikke mottatt svar eller skriftlig redegjørelse for hvilke tiltak virksomheten vil iverksette for å bringe regnskapet i orden.

2.2 Regnskapet til Nes fort

Ved innsendelse av fjerde kvartals regnskapsavlegg manglet avstemming av kontiene for kasse og postgiro. Riksrevisjonens gjennomgang av regnskapet viser blant annet at pålagt administrativ kontroll som kassetelling og avstemming av postgirokonto ikke er utført i andre halvår 1997. I regnskapet er det ført opp mange uoppgjorte interimskonti. Det samme er tilfelle i mellomregnskap med andre militære virksomheter.

Som svar på Riksrevisjonens henvendelse har Kystartillerigruppe Vestfjord, Nes fort i brev av 29. mai 1998 til Forsvarets overkommando anmodet om støtte til å få regnskapet brakt i orden og få etablert gode rutiner for fremtiden.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at regnskapsdokumentasjonen for 1997-regnskapet til Alta heimevernsdistrikt 17 er ufullstendig. For 1997-regnskapet til Nes fort er det ikke foretatt nødvendige avstemming, og det mangler behørig dokumentasjon.

Forsvarsdepartementet har svart:

«Regnskapet til Alta heimevernsdistrikt 17

FD har ingen kommentarer til saksfremstillingen fra Rr.

Alta heimevernsdistrikt 17 (HV-17) anmodet FO om bistand for å få avstemt regnskapet. FO medvirket til at det ble innhentet hjelp fra annen enhet, samt at det ble innleid hjelp for gjennomgang av regnskapet. I slutten av juni 1998 foretok FO en gjennomgang av HV-17s økonomifunksjon. Det viste seg at det ikke var mulig å avstemme regnskapet for 1998, men at en måtte tilbake til innføring av konsernkonto foretatt i september 1997. Regnskapet fra september 1997 og ut året ble gjennomgått og korrigert. Regnskapet for 1997 ble så avstemt. Det videre arbeidet med å korrigere/ompostere regnskapet for 1998 frem til dags dato, er godt i gang.

Rr har innvilget søknad om utsettelse med innsending av regnskapet for 1. og 2. kvartal 1998 til fristen for innsending av 3. kvartal. Dette er gjort for å gi HV-17 muligheten til å avlegge korrekt regnskap. HV-17 oppgir at regnskapet vil være ajour innen denne fristen. FO vil følge opp saken videre gjennom oppfølging av HV-17.

Regnskapet til Nes fort

FD har ingen kommentarer til fremstillingen fra Rr.

Kystartilleriinspektøren (KAINSP) på vegne av Kystartillerigruppe Vestfjord, Nes fort (NESF), anmodet FO den 30 juni 1998 om støtte til korrigerende av regnskapene. FO avla Nes fort et besøk den 8 august 1998, med formål å gjennomgå den regnskapsmessige situasjonen ved fortet pr dato og fremkomme med forslag til endringer. Konklusjonen ble at det ved NESF ikke er tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å kunne inneha oversikt og kontroll over egen økonomisk situasjon. Tre ulike forslag ble fremmet for KAINSP og sjef NESF med Generalinspektøren for Sjøforsvaret (GIS) som kopiadressat. Sjøforsvarsstaben (SST) anså ingen av forslagene å være hensiktsmessige, og anbefalte i skriv av 11 august 1998 at det ble funnet midlertidige løsninger som kan bidra til å løse NESFs manglende kapasitet og kompetanse, inntil personell med rett utdanning og erfaring kan tilbeordres.

NESF fremmet den 20 august 1998 forslag til fremgangsmåte for å avstemme balansekonti 10100 og 11100, hvor blant annet en representant fra Vestlandet sjøforsvarsdistrikt (VSD) avhjelper NESF. Det vil bli prioritert å få regnskapet for 1998 til å samsvare med virkeligheten, og at regnskapet pr 3. kvartal 1998 vil være rettet opp for feil. Det vil videre bli prioritert å innarbeide tilfredsstillende rutiner for at intern kontroll skal bli bedre.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen understreker departementets ansvar for at regnskapene i den underliggende forvaltningen innrettes på en slik måte at det sikrer riktig regnskapsavlegg. De tiltak som er iverksatt vil bli fulgt opp i den løpende revisjon.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

3 Krav overfor allierte avdelinger i forbindelse med tanking av drivstoff og tjenester/ytelser gitt allierte under opphold i Norge

Riksrevisjonen har gjentatte ganger tatt opp med Luftforsvarets forsyningskommando (LFK) kritikkverdige forhold rundt eldre uavklarte balanseposter. Et av forholdene gjelder drivstoff til allierte fly på øvelse eller besøk i Norge. Rutinen ved oppgjør av drivstoff som allierte fly har tanket har vært som følger:

LFK har forskuttert alle regninger fra norske oljeselskaper og har deretter fremmet krav om refusjon overfor de allierte avdelingene. Årsaken til at en del av kravene ikke er refundert, er mangelfulle rutiner i forbindelse med tankingen av flyene. I ettertid har man ikke kunnet dokumentere om det er norske eller allierte fly som har tanket opp.

Fra perioden august 1988 til april 1992 forelå det fem uoppgjorte krav på til sammen ca 6 mill kroner. LFK fikk i samme periode refundert ca 4,4 mill kroner, men refusjonene var så dårlig dokumentert at det var umulig å knytte dem til bestemte refusjonskrav. Forsvarsdepartementet (FD) støtter Forsvarets overkommandos (FO) anbefaling om at LFK får anledning til å avskrive en utestående saldo på ca 1,6 mill kroner.

FD sier i sitt brev av 8. juli 1998 at man grunnet mangelfulle rutiner ved tanking av drivstoff ikke vet hvem som skal betale for de eldre uoppgjorte postene. Videre sier departementet at de eldste kravene må anses å være uerholdelige, og at det synes uhenksmessig med ytterligere innsats for å få kravene på til sammen ca 1,6 mill kroner refundert.

FD opplyser at LFK som et ledd i å forbedre rutineene har inngått en mer detaljert kontrakt med oljeselskapene hvor det stilles spesifikke krav til dokumentasjon av drivstoffuttak og fakturering. Ifølge departementet er oljeselskapene i dag ansvarlige for å innhente alle relevante opplysninger som er nødvendige for å identifisere allierte fly som tanket ved norske flyplasser under øvelser eller besøk.

Riksrevisjonen har gjennom sin løpende revisjon registrert at andre avdelinger i Forsvaret også har problemer med å få inn utestående krav overfor

utenlandske enheter som har deltatt på øvelser i Norge. I brevet av 8. juli 1998 bekrefter FD at de samme problemene eksisterer også ved andre avdelinger. Departementet opplyser at FO mener det er nødvendig å foreta en grundig gjennomgang av samtlige rutiner for å oppnå en enhetlig behandling av slike saker.

Med henblikk på å få en lik behandling i hele Forsvaret har Riksrevisjonen i lengre tid, senest i brev av 22. juli 1997, etterlyst endringer i rutiner vedrørende fordringer som oppstår etter allierte øvelser. Departementet har opplyst at Forsvarssjefens direktiv for alliert trening/øving og Forsvarssjefens direktiv for øvelsesvirksomheten i Forsvaret skal revideres.

Til nå har Riksrevisjonen ikke fått opplyst når eventuelle direktiver vil være ferdig revidert. Utestående fordringer i forbindelse med allierte øvinger/trening eller besøk i Norge utgjør pr 30. juni 1998 ifølge FOs regnskap ca 55,3 mill kroner. Hvor meget av dette beløpet som er erholdelig vites ikke. I tillegg kommer forannevnte utestående saldo på ca 1,6 mill kroner som vurderes som uerholdelig.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen finner det uheldig at Forsvaret ikke tidligere har etablert nødvendige kontrollrutiner når allierte fly tanker drivstoff i Norge eller i forbindelse med oppgjør av tjenester/ytelser til allierte under opphold i Norge.

Forsvarsdepartementet har svart:

«Forsvarsdepartementet (FD) har ingen kommentarer til saksfremstillingen fra Riksrevisjonen (Rr).

Ved Luftforsvarets forsyningskommando (LFK) er det foretatt flere forbedringer av rutineene basert på erfaringer og innspill fra partene. FD er av den oppfatning at rutineene for tanking av drivstoff til allierte avdelinger og etterfølgende fremsending av refusjonskrav fungerer tilfredsstillende i dag.

Utestående fordringer ifm allierte øvinger/treninger har i de senere årene ligget mellom 10 og 70 millioner kroner. Mesteparten blir gjort opp uten større problemer, men det går ofte forholdsvis lang tid før oppgjør skjer. Spesielt er dette et problem forbundet med krav overfor amerikanske enheter. Av de til enhver tid utestående fordringer, er det derfor bare en liten del som anses problematisk å få innkrevet. Ved siste gjennomgang var det i underkant av 4 mill kroner som kom i denne kategorien. Det er nå innført nye rutiner for oppfølging av refusjonskrav. Når et refusjonskrav anses som problematisk å få innkrevet, overtar kontrollavdelingen i Forsvarets overkommando (FO) ansvaret. Denne ordningen vil føre til en bedre og raskere innkreving.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvaret har forbedret rutineene for tanking av drivstoff til allierte fly, herunder den påfølgende fremsending av refusjonskrav. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet mener at nye rutiner for oppfølging av utestående fordringer vil føre til en bedre og

raskere innkreving. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at rutineene virker som forutsatt.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge**4 Merutgifter og mindreinntekter**

Det er merutgifter og mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering**5 Forsvarets innføring av nytt felles elektronisk anskaffelses- og regnskapssystem**

Forsvaret bruker i dag åtte forskjellige IT-baserte regnskapssystemer og en rekke IT-baserte anskaffelsessystemer. Systemene er forskjellige både med hensyn til alder, funksjonalitet, omfang og tekniske spesifikasjoner. Forsvaret har i en egen studie kartlagt status for de eksisterende økonomisystemene i forhold til de kravene om reviderbarhet som er innarbeidet i det nye økonomireglementet for staten. Det konkluderes med at de fleste systemene ikke tilfredsstillende kravene i økonomireglementet. Dette skyldes at de enten er egenutviklet, eller at aktuelle leverandører ikke lenger oppdaterer/videreutvikler programvarene.

Forsvaret har besluttet å innføre et nytt felles elektronisk anskaffelses- og regnskapssystem (ARS). Prosjektet startet opp høsten 1995 og skal etter planen avsluttes i år 2002.

Samtlige selvstendige regnskapsførende enheter i Forsvaret vil bli berørt av prosjektet. Finansdepartementet har i brev av 18. juni 1998 til Forsvarsdepartementet (FD) gitt Forsvaret frist til 31. desember 2002 for tilpasning til økonomiregelverket for forhold som er avhengige av nye systemløsninger. Dette innebærer at en rekke virksomheter i Forsvaret kommer til å benytte de eksisterende systemene i ytterligere fire til fem år. Systemleverandørene har imidlertid sagt at systemene ikke vil bli videreutviklet, og at en rekke av dem ikke vil kunne håndtere overgangene til år 2000. Forsvarets overkommando arbeider med alternative løsninger for regnskapssystemet «Compact» som i dag ikke kan håndtere år

2000-problematikken. For andre systemer som har den samme svakheten, vil Forsvaret forsøke å løse problemet.

I brev av 28. april 1998 til FD stilte Riksrevisjonen flere spørsmål vedrørende kostnadene ved å holde dagens systemer operative til et nytt blir iverksatt. Videre ble det reist spørsmål om prosjektets omfang, overlappende funksjonalitet mellom ARS og systemer samt de økonomiske rammene for prosjektet. Departementets svar på de forholdene Riksrevisjonen tok opp, foreligger i brev av 26. mai 1998.

5.1 Kostnader ved drift og vedlikehold av eksisterende systemer

Forsvaret har, etter det Riksrevisjonen har fått opplyst, planlagt å bruke ca 300 mill kroner til endringer av forskjellige typer programmer/systemer slik at disse kan fungere etter år 2000. FD har ikke kunnet redegjøre for hvor meget av dette beløpet som kan henføres til drift og vedlikehold av eksisterende systemer fram til et nytt er iverksatt.

Departementet har i svarbrevet anført at det av tidsmessige årsaker ikke har vært mulig å frambringe kostnadsoverslag for drift av eksisterende systemer ved en eventuell forsinkelse. Etter FDs oppfatning vil det imidlertid være svært krevende å drifte de gamle systemene så lenge som for eksempel i en syvårsperiode. Departementet har opplyst at de som er mest utsatt med hensyn til drift og vedlikehold, vil bli erstattet først ved innføringen av et nytt felles anskaffelses- og regnskapssystem som ifølge forpliktende tidsplan skal starte 1. januar 2001.

5.2 Omfanget av prosjektet ARS

En viktig forutsetning var at et nytt system skulle baseres på et standard program («hylleware»), og at Forsvaret kun skulle foreta mindre endringer/tilpasninger. Det ble imidlertid på et senere tidspunkt besluttet å utvide prosjektet til også å omfatte et anskaffelsessystem som skal integreres fullt ut i økonomisystemet. Utvidelsen kan etter Riksrevisjonens mening føre til forsinkelse av innføringen av det nye økonomi-/regnskapssystemet fordi dette blir mer komplisert. Ambisjonsnivået synes å være vesentlig høyere enn de kravene som er fastsatt av Finansdepartementet.

Forsvarsdepartementet sier i sitt svar at ambisjonsnivået for prosjektet ikke er vesentlig høyere enn Finansdepartementets krav, men FD har valgt å se et nytt anskaffelsessystem i sammenheng med innføringen av kravene i økonomireglementet ut fra effektivitetshensyn. Det opplyses også at dersom anskaffelsesmodulen viser seg å forårsake forsinkelser, kan denne skillen ut som et eget delprosjekt med egen framdriftsplan.

5.3 Overlappende funksjonalitet mellom ARS og forsystemer

Etter Riksrevisjonens erfaring er utvikling av elektroniske grensesnitt mellom ulike programmer relativt komplisert og ressurskrevende. I og med at ARS skal ha flere grensesnitt, er det sannsynlig at både leverandøren av hovedsystemet og leverandørene av for- og ettersystemer må foreta en rekke tilpasninger for å dekke Forsvarets spesifikke krav.

Materielladministrasjonsprogrammene «Edb Regional materiellforvaltning» (EDBRM) i Hæren og «Integrert materielladministrasjonssystem» (IMAS) i Luftforsvaret som begge er relatert til anskaffelses-/innkjøpsområdet er blant de systemene som skal ha et grensesnitt mot ARS. Forsvaret har i de senere årene brukt relativt store ressurser på å utvikle disse. Kostnadmessig har Forsvaret til nå brukt henholdsvis ca 71 mill kroner til EDBRM og ca 58 mill kroner til IMAS. I brevet av 28. april 1998 spurte Riksrevisjonen om det kunne bli aktuelt å endre funksjonaliteten i EDBRM og i IMAS.

Det framgår av FDs svar at EDBRM og IMAS er definert som midlertidige løsninger fram til det blir etablert fellesløsninger. Forutsetningen er at anskaffelses- og regnskapsfunksjonen skal tas ut av disse og andre systemer, og at saksbehandlere skal kunne benytte det nye anskaffelses- og regnskapssystemet når oppgavene skal løses. Videre anføres det at nevnte systemer nødvendigvis vil måtte eksistere i et samspill med det nye fellessystemet for å sikre en struktur på økonomiske data som understøtter Forsvarets behov som «konsern».

5.4 Økonomiske rammer for prosjektet

De økonomiske rammene for prosjektet er omtalt i enkelte av prosjektstyringsverktøyet PRINSIX' rapporter og i det første kravdokumentet. Anskaffelsesutgiftene var estimert til 70-100 mill kroner. I tillegg var driftsutgiftene estimert til 123 mill kroner for perioden januar 1997 til desember 2002. Disse utgiftene inngår i prosjektet og må regnes som en del av de totale prosjektkostnadene.

I budsjettproposisjonen for 1997, jf St prp nr 1 (1996-97), uttalte FD at Stortinget vil bli orientert nærmere om prosjektet når Finansdepartementet har fastsatt de funksjonelle kravene til økonomiforvaltningen i staten. I St prp nr 1 (1997-98) omtales også prosjektet en rekke steder uten at det kommer fram opplysninger om de økonomiske rammene. Av investeringsvedlegget til budsjettet for 1998 framgår det at prosjektet fremdeles er oppført med en totalramme på 100 mill kroner.

Forsvarsdepartementet opplyser at estimatet for investeringene i prosjektet har økt fra 100 mill kroner til ca 209 mill kroner. Riksrevisjonen konstaterer at investeringsrammen har økt betydelig etter prosjektstart i 1995, og Forsvaret synes ikke å ha den nødvendige oversikten over prosjektets økonomiske rammer.

Riksrevisjonen vil følge utviklingen av det nye anskaffelses- og regnskapssystemet, herunder kostnadene, i den løpende revisjon.

Forsvarsdepartementet har følgende kommentar:

«Det vises til FDs skriv til Rr av 26 mai 98, ref 98/01612-3/FD III/628 som svar på spørsmål om Økonomiprojektet (ØP) i Forsvaret.

I forbindelse med Rrs antegnelser i kap 4 tredje avsnitt gjøres oppmerksom på at regnskapssystemet i Luftforsvaret, S Plus, heller ikke greier overgangen til år 2000.

I kap 4.4 Økonomiske rammer for prosjektet anfører Rr at 'Riksrevisjonen konstaterer at investeringsrammen har økt betydelig etter prosjektstart i 1995, og Forsvaret synes ikke å ha den nødvendige oversikten over prosjektets økonomiske rammer.' Det vises til ovennevnte skriv fra FD hvor det uttales: Rammene i TPDOK 1 er på 100 mill kroner. Dette var et foreløpig økonomisk overslag som et ledd i prosjektarbeidet. Så tidlig i prosjektet var overslagene naturlig nok beheftet med stor usikkerhet. Det er ifm gjennomførbarhetsstudie 2 (GFS 2) gjennomført nye økonomiske overslag. Disse må imidlertid kvalitetssikres før de legges frem.

ØP skal ha utarbeidet TPDOK 2 innen 1 oktober 1998. Det er i dette dokumentet at prosjektet godkjennes formelt mhp økonomi, omfang og fremdrift. TPDOK 2 er grunnlaget for innarbeidelse i styringsdokumenter som Forsvarets materiellplan og DOK 2.

Det er også ifm utarbeidelsen og fremleggelse av TPDOK 2 at prosjektets kategori avgjøres.

Det minnes videre om at det først var i januar 1997 at oppbyggingen av prosjektorganisasjonen og arbeidet med prosjektet startet for fullt.

FD understreker nok en gang at tallene i TPDOK 1 var foreløpige økonomiske overslag. Disse ble utarbeidet med utgangspunkt i den informasjon og det detaljeringsnivå på løsninger og gjennomføring som var kjent på det aktuelle tidspunkt. FO valgte å innarbeide disse tallene i TPDOK 1 som et planleggingsgrunnlag. I det videre arbeidet med ØP er omfang og løsninger blitt detaljert. I denne sammenheng er også grunnlaget for å foreta økonomiske beregninger betydelig forbedret.

Ved godkjenning av TPDOK 2 vil det bli fastsatt en økonomisk ramme for prosjektet. Det er denne rammen som vil være kontrollgrunnlaget for FD i oppfølgingen av prosjektet.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at det nå fremkommer opplysninger om at også Luftforsvarets regnskapssystem, S Plus, ikke kan håndtere år 2000-problematikken.

Riksrevisjonen konstaterer at den økonomiske ramme for prosjektet først vil bli fastsatt når Totalprosjektdokument 2 (TPDOK 2) blir godkjent.

Saken sendes Stortinget til orientering.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Johan Henry Norvalls

Justisdepartementet

Statsregnskapet 1997

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelser utferdiget 2. september 1998 og svar avgitt 23. september 1998)

Til observasjon

1 Behandling av beslag i straffesaker i politidistriktene

I antegnelse til statsregnskapet for 1994 tok Riksrevisjonen opp at det i forbindelse med revisjonen av politi- og lensmannsetaten for årene 1992 til 1994 var avdekket en rekke feil og mangler ved behandling av beslag i straffesaker ved flere politidistrikter. Justisdepartementet svarte på antegnelsen at det i forbindelse med arbeidet med ny økonomiinstruks for politi- og lensmannsetaten ville bli vurdert om de administrative kontrollene som politimestrene skal foreta, også bør omfatte en avstemming av gjennomgangskonto og avstemming av beslag mot saksrestanser. Videre ble det svart at det ved ettersyn ville bli foretatt kontroll med at retningslinjene ble fulgt. Justisdepartementet opplyste i brev av 13. august 1996 bl a at departementet fra fjerde kvartal 1995 iverksatte en innrapportering fra politidistriktene om gjennomførte administrative kontroller vedrørende kassetelling og kontroller med beslag i straffesaker. Innrapporteringen fra politidistriktene for 1995 viste at det fortsatt er behov for en tett oppfølging av politidistriktene på dette området. Overfor administrativt personell har departementet presisert viktigheten av samsvar mellom politidistriktenes rutiner og bestemmelsene i økonomiinstruksen, spesielt rutineene rundt beslag i straffesaker. I framtidige inspeksjoner og administrative kontroller vil det bli fokusert på at beslag i straffesaker behandles iht regelverket. Det vises til Dokument nr 3:1 (1996-97) hvor Riksrevisjonen uttaler at departementets tiltak vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen.

På denne bakgrunn har Riksrevisjonen i fjerde kvartal 1997 foretatt en avgrenset undersøkelse av beslag i straffesaker ved ti politidistrikter: Oslo, Asker og Bærum, Drammen, Larvik, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Hordaland, Trondheim og Troms. Formålet med undersøkelsen har vært å kontrollere om politidistriktene har etablert tilfredsstillende rutiner for mottak, oppbevaring, inndraging,

tilbakelevering, salg og tilintetgjøring av beslag i straffesaker.

Regelverket for politidistriktenes behandling av beslag i straffesaker framgår bl a av tidligere «Instruks for økonomiforvaltningen i politiet» av 1. september 1982, tidligere «Instruks for økonomiforvaltningen i lensmannsetaten» av 1. januar 1990 og den nye økonomiinstruksen for politi- og lensmannsetaten gjeldende fra 1. januar 1998. De nevnte økonomiinstruksene har bl a bestemmelser om at beslaglagte verdier skal registreres i beslagsrapport, og at en kopi av beslagsrapporten skal nummereres i kronologisk orden og samles i egen perm hos den som har ansvaret for oppbevaringen av beslaglagte gjenstander. Videre har økonomiinstruksene bestemmelser om at beslaglagte beløp skal leveres hovedkassen for regnskapsføring, og at det må påses at det blir tatt stilling til beslagene i forbindelse med endelig avslutning av sakene. Ifølge Justisdepartementets rundskriv G-59/95 skal det være innført klare rutiner vedrørende ansvar for registrering og adgang til oppbevaringsrom for beslag.

Regelverket for behandling av beslaglagte våpen framgår av Justisdepartementets rundskriv G-86/79 hvor det bl a står at beslaglagte/innleverte våpen snarest mulig skal sendes til Kripos. Regelverket for behandling av beslaglagt narkotika framgår av Justisdepartementets rundskriv G-8/89 hvor det bl a står at det skal føres regnskap over beslaglagt narkotika, og at slike beslag skal oppbevares innelåst i sikkerhetsskap eller sikres på annen forsvarlig måte.

For øvrig framgår det av straffeprosessloven § 207 og påtaleinstruksen § 9-5 at det skal settes opp nøyaktig fortegnelse over beslaglagte ting, og at disse skal merkes slik at forveksling unngås. Det framgår videre av straffeprosessloven § 207 at det så vidt mulig skal gis kvittering til den som hadde tingen i sin besittelse.

Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket at det ved samtlige kontrollerte politidistrikter var registrert et varierende antall avsluttede straffesaker

hvor det ikke var tatt hensyn til beslaglagte gjenstander og/eller beløp i forbindelse med endelig avgjørelse i sakene. Videre var det i en del politidistrikter oppbevart beslag i straffesaker lenge etter at det var tatt stilling til beslaget i forbindelse med endelig avgjørelse i saken.

Ved fem eller flere politidistrikter ble det påvist følgende forhold:

- regelverket var ikke fulgt med hensyn til nummerering av beslagsrapporter i kronologisk orden for hvert år og/eller samlet i egen perm hos den som har ansvaret for oppbevaring av beslaglagte gjenstander
- det var svikt i rutine for utstedelse av kvittering ved gjennomføring av ransaking/beslag
- regelverket var ikke fulgt når det gjelder regnskapsføring av beslaglagte beløp
- håndtering av beslaglagte våpen var ikke i samsvar med regelverket, og det forekom ulik tolkning/forståelse av regelverket

Undersøkelsen viste videre:

- fire politidistrikter hadde ikke etablert rutiner for registrering og oppbevaring av beslaglagt narkotika iht regelverket
- beslagsrapporter ved tre politidistrikter var ikke underskrevet av vitne
- tre politidistrikter hadde ikke etablert rutiner i samsvar med regelverket når det gjelder oppbevaring av beslag og adgangsbegrensning til oppbevaringsrom
- den interne kontrollen var mangelfull ved to politidistrikter i forbindelse med destruksjon av beslaglagte gjenstander

Resultatet av undersøkelsen ble forelagt Justisdepartementet i brev av 30. juni 1998. Riksrevisjonen pekte på at det fortsatt har oppstått en rekke regelverksbrudd, og at det til dels legges til grunn ulike rutiner og forståelse/praktisering av gjeldende regelverk for behandling av beslag. På denne bakgrunn kan det synes som om behandlingen av beslag i politiet totalt sett fortsatt er beheftet med vesentlige feil og mangler. Riksrevisjonen har i den forbindelse spesielt bedt om å få opplyst følgende:

- om departementets inspeksjoner i politidistriktene har omfattet kontroll av beslag og hvordan departementet har fulgt opp eventuelle bemerkninger vedrørende dette
- om departementet vil gi ytterligere retningslinjer overfor politidistriktene når det gjelder samordning av rutine for behandling av beslag med BL-systemet (Basisløsninger – saksbehandler-system for avvikling av straffesaker)
- om innrapportering fra politidistriktene til departementet om foretatte administrative kontroller forutsettes å inngå i den rapporteringen som pålagt politimestrene iht pkt 3.2 i den nye økonomiinstruksen for politi- og lensmannsetaten av 1. januar 1998

I brev av 5. august 1998 til Riksrevisjonen beklager Justisdepartementet at flere politidistrikter ikke følger de retningslinjene som er fastsatt. Justisdepartementet har gjennomført inspeksjoner hvor rutiner for behandling og oppbevaring av beslag er et av områdene som er blitt gjennomgått. Departementet følger opp de bemerkningene som blir anført under inspeksjonene på flere måter. I noen tilfeller får politidistriktene en frist til å rette opp forholdene. Det foretas også en gjennomgang av slike bemerkninger i de årlige drøftingene som departementet har med politi-distriktene. I enkelte tilfeller foretar departementet oppfølgende inspeksjoner.

Med hensyn til behandling av beslaglagte våpen har departementet uttalt at rundskrivet om behandling av våpen ikke lenger er uttømmende nok og kan tolkes forskjellig, og at dette er noe av årsaken til den ulike behandlingen av beslaglagte våpen i politidistriktene.

Når det gjelder den nye økonomiinstruksen for politi- og lensmannsetaten, lokale rutiner utarbeidet i henhold til denne og bruksplan for BL, opplyses det at dette ikke har fungert i særlig lang tid. Alle politidistriktene vil etter planen først ta i bruk BL ved årsskiftet 1999/2000. Innføring av BL vil gjøre rutine for behandling av beslag sikrere.

Justisdepartementet har uttalt at det er påkrevet å innskjerpe enkelte rutiner omkring behandling av beslag og vurdere om rundskriv eller regelverk må endres. Departementet vil også pålegge politimestrene å utarbeide lokale instruksjoner om behandling av beslag. Iht den nye økonomiinstruksen, pkt 3.2, skal politimesteren avholde fire administrative kontroller i politidistriktets sentrale økonomifunksjon pr år. Innrapportering fra politidistriktene om avholdte administrative kontroller har ikke inngått i politidistriktenes pålagte oppgaver. Departementet vil innføre en rapporteringsplikt i forhold til administrative kontroller foretatt av politimesteren, samt få bekrefte på at det er fastsatt lokale instruksjoner for behandling av beslag. Dette skal sendes departementet sammen med årsrapporten for 1998. I forbindelse med styringsdialogen høsten 1998 vil de forholdene som Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket, bli tatt opp med samtlige politidistrikter.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonens undersøkelse kan tyde på at Justisdepartementet ikke har fulgt opp antegnelsen fra 1994 på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen ser det som viktig at gjeldende regelverk om beslag i straffesaker følges.

Justisdepartementet har svart:

«Justisdepartementet ser alvorlig på de svakhetene som Riksrevisjonen har påpekt, og er enig i at det er viktig at gjeldende regelverk om beslag i straffe-

saker følges. For øvrig vises det til departementets brev av 5. august 1998.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på de svakheter som er påpekt og vil understreke departementets kontrollansvar når det gjel-

der å påse at politi- og lensmannsetaten følger regelverket og har en tilfredsstillende internkontroll også for beslag.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Kartlegging og kontroll av namsmannsfunksjonen ved herreds- og byrettene 1997

Riksrevisjonen har i 1997 gjennomført en kartlegging og kontroll av namsmannsfunksjonen ved de ni domstolene i landet som håndterer midler i namssaker (tvangs- og gjeldsordningssaker). En begrenset kartlegging og kontroll er også utført ved Registerenheten i Brønnøysund som regnskapsførende enhet.

Formålet med undersøkelsen har vært å kartlegge og vurdere rutiner og intern kontroll i forbindelse med namsmannsfunksjonen ved domstolene. I tillegg ble det undersøkt om edb-systemet Namsak fungerer tilfredsstillende når det gjelder autorisasjon, registrering, rapportering og sikkerhet. Namsak benyttes i saksbehandling av tvangs- og gjeldsordningssaker.

Undersøkelsen viste uklare, utilstrekkelige eller manglende rutiner for arbeidet med tvangs- og gjeldsordningssaker. Blant annet har ingen av domstolene skriftlige rutiner for intern kontroll, og bare et fåtall av domstolene har utarbeidet fullstendige rutinebeskrivelser for arbeidsområdet. Videre har undersøkelsen vist at det er mangler ved rutiner for fravikelse av fast eiendom og registrering/utkwittering av oppbevart løsøre, penger og personlige eiendeler. Det er også mangler ved den interne kontrollen i forbindelse med kvitteringsblokker og overlevering av kontanter fra namsmannsavdelingen til kasserer.

Det ble også avdekket svakheter ved edb-systemet Namsak. Dette gjelder adgangsbegrensning i systemet, manglende historikk og ukontrollerbare muligheter til å endre registrerte opplysninger. Det oppstår også feil ved enkelte utkjørte rapporter og beregningsfunksjoner, noe som medfører usikkerhet ved bruk.

En begrenset kartlegging av Registerenheten i Brønnøysund viste at det ikke blir foretatt kontroll med anviste gebyrinntekter mot innkrevde/regnskapsførte gebyrer ved alle domstolene. Registerenheten i Brønnøysund innhenter ikke anvisningsfullmakter fra domstolene for kontroll med anvisningsmyndighet ved utbetaling, og det blir ikke gitt tilbakemelding til domstolene om utgifter i namssaker

som er utbetalt og regnskapsført slik at kontroll med anviste utgifter kan utføres.

Rapport om saken ble forelagt Justisdepartementet med brev av 3. april 1998. Departementet har i brev av 20. mai og 8. juli 1998 til Riksrevisjonen i hovedsak sagt seg enig i de merknadene som framkommer i rapporten, og vil arbeide for å forbedre den interne kontrollen i namsmannsavdelingene og ved Registerenheten i Brønnøysund.

Justisdepartementet har også sagt seg enig i at de påviste manglene i Namsak bør korrigeres ved en oppdatering av Namsak eller tas hensyn til ved utviklingen av et eventuelt nytt program.

For øvrig vil departementet komme tilbake med ytterligere informasjon i saken når det gjelder oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonens undersøkelse av namsmannsfunksjonen ved domstolene og regnskapsføringen ved Registerenheten i Brønnøysund har avdekket forholdsvis omfattende svakheter og mangler ved rutiner og intern kontroll. Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet er enig i Riksrevisjonens kritikk, og at departementet vil komme tilbake med ytterligere informasjon i saken.

Justisdepartementet har svart:

«Justisdepartementet arbeider med å rette opp de svakheter som Riksrevisjonen har påpekt, og vil holde Riksrevisjonen orientert om dette arbeidet.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg Justisdepartementets svar og forutsetter at arbeidet resulterer i at namsmannsfunksjonen ved domstolene vil fungere tilfredsstillende.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

3 Kjøp av konsulenttjenester – Politiets datatjeneste

Riksrevisjonen har i 1997-1998 foretatt en undersøkelse av utvalgte avtaler/kontrakter om kjøp av konsulenttjenester som er inngått ved Politiets datatjeneste (Pd) etter 1995. Formålet med undersøkelsen har bl a vært å klarlegge om

- regelverk ved offentlige anskaffelser er fulgt
- konkurranseprinsippet er ivaretatt
- kontraktsoppfølging, betaling og framdrift er tilfredsstillende

Ved kjøp av konsulenttjenester til staten skal som hovedregel «Regelverk for Statens anskaffelsesvirksomhet – Forskrifter for kjøp av varer og tjenester til staten» legges til grunn. Et viktig prinsipp i dette regelverket er at alle kjøp av varer og tjenester i størst mulig utstrekning skal baseres på konkurranse.

Undersøkelsen omfattet de største leverandørene av konsulenttjenester til Pd. Noen av de avtaler/kontrakter som er undersøkt kommer ut med sluttbeløp som ligger betydelig over de fastsatte terskelverdier i EØS-avtalen. Undersøkelsen viste at til tre av leverandørene er det til sammen utbetalt mer enn 32,9 mill kroner uten at kontraktene har vært gjenstand for reell konkurranse.

Flere av avtalene er basert på timebetalt bistand uten at det er avtalt noen øvre grense for oppdraget. Ifølge Justisdepartementets egne regler, «Retningslinjer for IT i justissektoren», skal i slike tilfeller verdien av den avtale som inngås, anslås. Det samme gjelder dersom en avtale inneholder klausul om bruk av opsjoner. Da skal verdien av opsjonen være med i beregningsgrunnlaget av den totale verdi. Oppdeling av anskaffelser kan ikke gjøres i den hensikt å komme under terskelverdien.

Pd har også inngått til dels omfattende avtaler som først i ettertid er registrert i kontraktsdatabasen.

Resultatet av undersøkelsen ble forelagt Justisdepartementet i brev av 8. juli 1998.

Justisdepartementet har i sitt svarbrev av 12. august 1998 sagt seg enig med Riksrevisjonen i at kontraktene burde vært håndtert i forhold til regelverket, og at de omtalte avtaler burde vært lyst ut på anbud. Departementet sier videre at de vil følge opp forholdet i styringsdialogen med Pd, og at det vil bli utarbeidet rutiner for kontroll med at regelverket følges og at tvilstilfeller skal forelegges Justisdepartementet.

Justisdepartementet gir for øvrig uttrykk for at det kan reises spørsmål om det nasjonale regelverket for offentlige innkjøp eller EØS-reglene ivaretar hensynet til kontrakter om konsulenttjenester på en god måte. Departementet peker i den forbindelse på at det ofte er meget vanskelig å angi kravene til tjenesten på samme måte som ved kontrakter om varer og mer konkrete tjenester, og at konsulenttjenester

svært ofte er sterkt personavhengige, noe som vanskeliggjør å ivareta konkurransehensynet hundre prosent.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonens oppgave er å kontrollere i henhold til gjeldende regelverk for statens anskaffelser. Dersom Justisdepartementet mener at regelverket er mangelfullt, må dette tas opp med rette vedkommende.

Justisdepartementet har svart:

«Justisdepartementet tar Riksrevisjonens antegnelse til etterretning. For nærmere oppfølging av de svakheter som Riksrevisjonen har påpekt, vises det til departementets svarbrev av 12. august 1998.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg departementets svar og forventer at departementet vil sørge for at gjeldende regelverk for kjøp av konsulenttjenester blir fulgt.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

4 Kapittel 470/3470 Fri rettshjelp

Lov om fri rettshjelp ble endret 15. september 1995 med virkning fra 1. januar 1997. Samtidig trådte nye forskrifter til rettshjelpsloven i kraft. Lovendringene og de nye forskriftene medførte bl a en utvidelse av egenandelsordningen med en obligatorisk egenandel for alle som mottar rettshjelp etter en økonomisk behovsprøving, og en heving av inntektsgrensene. Statens innkrevingsentral fikk etter lovendringen ansvar for innkreving av egenandelene.

Stortinget bevilget 247,065 mill kroner på kap 470 og 26,8 mill kroner på kap 3470 for budsjetterminen 1997. Ved behandlingen av St prp nr 20, jf Innst S nr 41 (1997-98), ble bevilgningen til kap 470 redusert til 183,222 mill kroner, og bevilgningen til kap 3470 ble redusert til 2 mill kroner.

Om årsaken til den store inntektsreduksjonen på kap 3470 heter det i St prp nr 20 (1997-98) at «Den nye ordninga med eigendel har så langt ikkje verka etter føresetnaden, og det vil bli ei monaleg mindreinntekt under denne posten i 1997. Forklaringa er truleg først og fremst eit ikkje lite etterslep av saker frå 1996, at utliknarane ikkje i stor nok grad har følgt opp dei oppgåvene dei er pålagte ved lov, og at innføringa av den nye ordninga med rettshjelp har tatt lengre tid enn forventa. Inntektene har også samanheng med i kor stor grad publikum tar i bruk ordninga.»

Riksrevisjonen ba i brev av 20. april 1998 til Justisdepartementet om en nærmere forklaring på hva

departementet mener med at utlignerne ikke i stor nok grad har fulgt opp de oppgavene de er pålagt ved lov. Med utlignerne forstås de som har myndighet til å beregne krav med hjemmel i rettshjelpsloven og som deretter oversender kravene til Statens innkrevingsentral for innkreving. De enkelte utlignerne er fylkesmennene, domstolene, Rikstrygdeverket, Trygderetten og fylkestyrgdekontorene. Det ble også bedt om en orientering om den vurderingen departementet hadde foretatt av kostnadene ved å overføre innkreving av egenandeler til Statens innkrevingsentral mot inntektene dette ville gi. Det vises i den sammenheng også til at komiteflertallet i Budsj Innst S nr 4 (1996-97) bad om at det skulle foretas en ny vurdering av kostnadene med å overføre innkrevingen av egenandeler til Statens innkrevingsentral, fordi det var blitt klart at inntektene ville bli lavere enn det departementet hadde kalkulert med. Departementet ble videre bedt om å orientere om situasjonen i forbindelse med en eventuell stortingsmelding om fri retts hjelp. Stortinget har hvert år siden budsjettbehandlingen for 1992 bedt om å få en slik melding.

I brev av 15. mai 1998 til Riksrevisjonen opplyser departementet at bakgrunnen for uttalelsen om at utlignerne ikke i stor nok grad har fulgt opp de oppgavene de er pålagt ved lov, var departementets kunnskap om at bare 46,3 % av utlignerne i oktober 1997 hadde oversendt egenandelskrav for innkreving til Statens innkrevingsentral. Som en mulig årsak til manglende innsendelse av egenandelskrav fra utlignerne nevner departementet forsinkelser med trykking og utgivelse av rundskriv G-73/96 Fri retts hjelp og blanketter for oversendelse av krav til Statens innkrevingsentral.

Utgiftene ved å overføre innkreving av egenandeler til Statens innkrevingsentral ble etter det departementet opplyser årlig anslått til fem stillingshjemler og 3,5 mill kroner. I tillegg kom det engangskostnader på 0,5 mill kroner.

På Riksrevisjonens spørsmål om en orientering om situasjonen i forbindelse med en stortingsmelding om fri retts hjelp, svarer departementet at det i januar 1998 ble satt i gang et evalueringsprosjekt i samarbeid med Statskonsult. Prosjektet skal evaluere endringene i rettshjelpsloven. Det er planlagt ferdigstilt 1. august 1998. Når resultatet av evalueringen foreligger, vil departementet vurdere behovet for å utarbeide en stortingsmelding om fri retts hjelp.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har fulgt opp den nye ordningen overfor utlignerne i tilstrekkelig grad. Det vises i den forbindelse til opplysningene om at det var under halvparten av utlignerne som hadde sendt krav inn til Statens innkrevingsentral så sent som i oktober 1997.

Riksrevisjonen vil peke på at de regnskapsførte

inntektene for egenandeler i 1997 ble ca 2,3 mill kroner, mens utgiftene til innkreving etter de opplysningene som foreligger, beløp seg til ca 3,8 mill kroner. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om den vurderingen departementet har foretatt av kostnadene ved å overføre innkreving av egenandeler til Statens innkrevingsentral, har vært tilstrekkelig.

Justisdepartementet har svart:

«Forsinkelsen med trykking og utgivelse av rundskriv og blanketter kan ha medvirket til manglende innsendelse av egenandelskrav fra utlignerne.

I brev av 22. september 1997 til fylkesmennene, domstolene og advokatene m. fl. anmodet departementet om at de instanser som ikke allerede har innarbeidet faste rutiner for fortløpende oversendelse av egenandelskrav umiddelbart gjør det.

I tillegg til å be om innskjerping av rutiner, igangsatte departementet en evaluering av rettshjelpsordningen i samarbeid med Statskonsult. Det ferdige manuset til rapport er sendt departementet. Evalueringen vil danne utgangspunkt for det videre arbeid med ordningen med fri retts hjelp, herunder spørsmålet om evt. behov for endring i egenandels-systemet. De siste tallene fra Statens innkrevingsentral (SI) viser at det fortsatt er 25% av utlignerne som ikke har oversendt krav til SI, og at 50% har sendt færre enn ti krav siden ordningen ble innført. Av disse opplysningene kan det foreløpig ikke trekkes noen annen konklusjon enn at dette er domstoler som har få eller ingen rettshjelpsaker. Forholdet vil bli undersøkt nærmere.

I brev av 15. mai 1998 til Riksrevisjonen har departementet redegjort for den vurdering departementet foretok av kostnader ved å overføre innkreving av egenandel til SI mot inntekter dette ville gi.

Justisdepartementet vil bemerke at det var forutsatt at et større antall ville betale tilleggsandel enn hva som har vist seg i praksis. Departementet vil måtte undersøke dette nærmere.

Basert på informasjon fra SI er det grunn til å mene at de budsjetterte utgiftene til innkreving i 1997 var langt større enn de faktiske utgiftene. Justisdepartementet har grunn til å tro at inntektene i 1997 var høyere enn de faktiske utgiftene. For 1998 viser statsregnskapstall pr. 30.06.98 en inntekt på ca. 4,1 mill. kr.

Justisdepartementet vil også bemerke at selv om en mer effektiv innkreving var hovedformålet med å legge denne til SI, var det også et moment å få en bedre oversikt over inntektene enn tidligere, da egenandelen ble fratrukket advokatens salærkrav. Dette hensynet er oppfylt.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet vil evaluere rettshjelpsordningen i samarbeid

med Statskonsult og undersøke hvorfor Statens innkrevingsentral har mottatt så få krav på egenandeler i rettshjelpsaker, samt undersøke hvorfor det i praksis er færre som har betalt tilleggsandel enn forutsatt.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

5 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engseth

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Statsregnskapet 1997

Forslag til desisjon

Til decharge

1 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter og mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

2 Samordning av utvikling og anskaffelse av økonomisk-administrative systemer ved universitetene

2.1 Bakgrunn/historikk

Universitetenes arbeid med valg av nye driftssystemer har pågått siden 1991. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet uttalte i brev av 23. juli 1991 til universitetene og Norges Handelshøyskole at det var kjent med at en del av de systemene som var i bruk, hadde svakheter, brukermessig og/eller teknisk. Det ble bestemt at universitetenes økonomisk-administrative systemer skulle gjennomgås med tanke på samordning av arbeidet med kravspesifikasjoner mv. Virksomhetene ble bedt om i fellesskap å legge fram en skisse til foreløpig arbeidsplan og prioriteringer.

Universitetsdirektørene etablerte i 1993 «Program for utvikling av universitetenes driftssystemer» under ledelse av et koordineringsutvalg med deltakere fra universitetene, Norges handelshøyskole og Norges landbrukshøgskole. Departementet deltok med observatør. Utviklingsarbeidet ble organisert i delprosjekter som rapporterte til utvalget. Prosjektet for nytt lønns- og personalsystem ble prioritert, og tilbudsinnhenting fant sted våren 1994.

Det ble i løpet av tilbudsprosessen funnet mest

hensiktsmessig å velge et system med mulighet for full integrasjon mellom lønns-/personalsystem og økonomisystem. Koordineringsutvalget anbefalte universitetene å velge en leverandør som var omfattet av rammeavtalene med Statens forvaltningstjeneste, for å imøtekomme kravene som nytt økonomiregelverk ville stille, bl a systemintegrasjon og innføring av statlig konsernkontoordning.

På denne bakgrunn ble det utarbeidet nye kravspesifikasjoner og tilbudsdokumenter som gikk til to leverandører som var omfattet av de statlige rammeavtalene. Også universitetenes krav til lønns- og personalsystem (forsystem) ble revidert. Endelig valg av leverandør skulle foretas høsten 1996, og det skulle samtidig legges fram en implementeringsplan. De nye lønns-, personal- og økonomisystemene skulle dekke universitetenes behov for

- bedre ledelses- og styringsinformasjon
- bedre budsjett- og regnskapsoppfølging
- effektivisering og automatisering av rutiner
- saksbehandlerstøtte

I informasjonsskriv til underliggende virksomheter gav Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i 1997 direktiver om iverksetting av nytt økonomireglement og understreket bl a institusjonenes selvstendige ansvar for at økonomisystemene skulle

tilfredsstillende nytt regelverk, funksjonelle krav og statens generelle kravspesifikasjoner. På dette grunnlaget ble anskaffelsen av nytt lønns- og personalsystem utsatt inntil valg av økonomisystem var avklart.

2.2 Anskaffelse av nye systemer

Universitetet i Tromsø og de to vitenskapelige høyskolene valgte å beholde AGRESSO økonomisystem. Samarbeidet om nye systemer har fra 1996 således omfattet Universitetet i Oslo, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet og Universitetet i Bergen.

De tre universitetene valgte Oracle Norge AS som leverandør. I løpet av fjerde kvartal 1996 og første kvartal 1997 ble det gjennomført et forprosjekt for nærmere utprøving av økonomisystemet Oracle Financials. Parallelt med forprosjektet pågikk forhandlingene med tanke på produksjonsstart 1. januar 1998. Prosjektgruppens endelige anbefaling til felles økonomimodell ble forelagt departementet med brev av 20. desember 1996.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet gav i brev av 14. februar 1997 alle underliggende virksomheter instruks om inntil videre ikke å inngå forpliktende avtaler om kjøp av nye systemer uten særskilt samtykke fra departementet. Det ble bl a vist til at kravene i nytt økonomireglement ville gjøre det nødvendig å gjennomgå regnskapsførerfunksjonene for å sikre at nye regler ble fulgt.

Universitetene foretok bestillinger (avrop) i henhold til rammeavtalen med Oracle Norge AS og inngikk kontrakt den 20. mars 1997, uten departementets medvirkning. Kontrakten var basert på rammeavtale/kravspesifikasjon som gjaldt før det nye økonomireglementet trådte i kraft 10. januar 1997.

På det tidspunktet da avtalen ble inngått, hadde ikke departementet avgitt uttalelse til universitetenes forslag til økonomimodell. I brev av 27. mai 1997 til de tre universitetene bad imidlertid departementet om en redegjørelse for valget av system. Universitetene har avgitt rapporter og i svarbrev av 12. juni 1997 bl a beklaget at kontrakten ikke ble forelagt departementet før den ble undertegnet.

Arbeidet med valg av lønns- og personalsystem for de tre universitetene ble gjenopptatt våren 1997.

2.3 Implementering av nye systemer

Universitetene i Oslo, Bergen og Trondheim organiserte implementeringen av nytt økonomisystem (Oracle Financials) og lønns- og personalsystem (Personal Ressurs 2000) i et felles prosjekt (LØP-ØK-prosjektet). Det ble opprettet en sentral styringsgruppe og tilsatt prosjektledere på nasjonalt nivå; en for økonomiprojektet og en for lønns- og personalprosjektet. Lokalt ved de tre universitetene ble det etablert en styringsgruppe og separate prosjektgrupper. Delprosjektene har dels vært fordelt mellom

universitetene, dels organisert som likeverdige samarbeidsprosjekter. Det framgår av statusrapporter at en ikke ubetydelig del av prosjektarbeidet i kontrakten ble tillagt universitetene, hvilket har medført stor ressursbruk lokalt bl a av tilsatte i regnskapsfunksjonen. Den nasjonale styringsgruppen har nyttet eksternt konsulentbistand for kvalitetssikring av beslutnings- og planleggingsstrukturen i prosjektet.

Universitetet i Oslo og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet hadde produksjonsstart på økonomisystemet i januar 1998. Det var på dette tidspunktet fortsatt ikke gitt formell aksept fra departementet på økonomimodellen. Universitetet i Bergen har utsatt starttidspunktet til 1. januar 1999.

Riksrevisjonen har fulgt utviklingen i LØP-ØK-prosjektet, som observatører i lokale styringsgrupper og gjennom dokumenter, statusrapporter mv. Universitetene i Oslo og Trondheim, som tok økonomisystemet i bruk i januar 1998, fikk problemer som bl a forsinket levering av kasserapporter til de fastsatte datoene.

I brev av 13. mai 1998 ble Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bedt om å gi Riksrevisjonen en vurdering av status for LØP-ØK-prosjektet. Det ble vist til foreliggende opplysninger om forsinket oppstart, at flere funksjoner/programmer ikke var ferdig testet, og at enkelte system-/programfeil ikke var utbedret. Det er i svarbrevet bekreftet at det fortsatt gjenstår en del tilpasningsarbeid, og at de tre universitetene holder tilbake restbetaling til leverandøren inntil leveransen kan aksepteres.

Ifølge halvårsrapporten for LØP-ØK-prosjektet av 18. februar 1998 hadde de tre universitetene pr 31. desember 1997 utgiftsført totalt 10,7 mill kroner, inklusive forprosjekt i desember 1996. Den totale kostnadsrammen for prosjektet er beregnet til ca 23 mill kroner.

Departementet uttaler i sin vurdering av prosjektgjennomføringen at det har fulgt innføringen av nytt økonomisystem ved virksomhetene nøye. Departementet er innforstått med at innføring av nye store systemer vil kunne medføre problemer i startfasen, men at forsinkelsene i innføringsprosessen har vært betydelige. Departementet viser til at universitetene nå har gitt høy prioritet til arbeidet med å løse problemene, og forutsetter at rapporter til departementet og statsregnskapet heretter kan avgis innen fastsatte frister.

I forbindelse med årsavslutningsrevisjon for 1997 har Riksrevisjonen vurdert kvaliteten på administrative rutiner og den interne kontrollen i tilknytning til implementering av nytt økonomiregelverk. Det er bl a avdekket svakheter i rutiner for avstemming av balansekonti og manglende sentral oppfølging av utestående fordringer. Videre er kontrollen med bruk av fullmakter i forbindelse med delegerte oppgaver av varierende kvalitet. I revisjonsrapporten til Universitetet i Oslo er det også bemerket at feil kontering på grunn av mangelfull avstemming mel-

lom det interne regnskapet og eksternregnskapet kan medføre feil i kasserapporter til statsregnskapet.

Ved innføring av nye økonomisystemer er det spesielt viktig at den interne kontrollen i tilknytning til systemene og de administrative rutinene fungerer tilfredsstillende. Dette innebærer bl a at det må opprettes avstemmings-, oppfølgings- og rapporteringsrutiner som forutsatt i økonomireglementet.

Årsavslutningsrevisjonen for 1997 har for flere universiteter avdekket mangler som ikke kan aksepteres etter at nye systemer er innført. Riksrevisjonen vil derfor spesielt følge opp funksjonaliteten i de nye

systemene og tilpasningen til økonomireglementet i forbindelse med revisjonen av regnskapene for 1998.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har følgende kommentar:

«Departementet har merket seg Riksrevisjonens omtale av saken og har ikke merknader til denne. For øvrig vil jeg nevne at departementet fortsatt vil følge institusjonenes innføring av nye systemer og implementering av nytt økonomiregelverk.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Eirik Larsen Kvakkestad

Kommunal- og regionaldepartementet

Statsregnskapet 1997

Forslag til desisjon

Til decharge

1 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter og mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth

Kulturdepartementet

Statsregnskapet 1997

Forslag til desisjon

Til decharge

1 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter og mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Eirik Larsen Kvakkestad

Landbruksdepartementet

Statsregnskapet 1997

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelse utferdiget 2. september 1998 og svar avgitt 23. september 1998)

Til observasjon

1 Statens Kornforretnings budsjett- og regnskapssystem

Stortinget vedtok den 8. desember 1994 at Statkorns forretningsvirksomhet skulle omdannes til statseid aksjeselskap og eiermessig samordnes med Stormøllen AS, [Budsj Innst S nr 8 Tillegg nr 1, jf St prp nr 1 Tillegg nr 8 (1994-95)] og Statkorns forvaltningsmessige oppgave ble fra 1. juli 1995 lagt til Statens Kornforretning. Videre ble ansvaret for forvaltningen av produksjonstillegg og velferdsordninger i jordbruket samt katastrofeordningen for planteproduksjon delegert fra Landbruksdepartementet til Statens Kornforretning fra 1. mars 1996. (Senere er også andre forvaltningsoppgaver overført til Statens Kornforretning.) Statens Kornforretning synes etter dette å framstå som et rent forvaltningsorgan med oppgaver og fullmakter på linje med et direktorat, men budsjett- og regnskapsmessig er Statens Kornforretning fortsatt ført opp under statens forretningsdrift i statsbudsjettet og statsregnskapet.

Riksrevisjonen kan ikke se at den budsjett- og regnskapsmessige plasseringen av Statens Kornforretning er i samsvar med bevilgningsreglementets bestemmelser og de særreglene som gjelder for statens forretningsdrift. Statens Kornforretning drives i hovedsak av bevilgninger over statsbudsjettet, hvor overslagsbevilgningen på markedsordningen for korn, kap 1150 post 76.01, og kap 2472 Statens Kornforretning post 24 Driftsresultat er innbyrdes avhengig av hverandre. Riksrevisjonen har derfor, senest i brev av 2. juli 1998 til Landbruksdepartementet, bedt om at departementet vurderer en omlegging av budsjett- og regnskapssystemet, eventuelt redegjør for årsaken til og begrunner behovet for at Statens Kornforretning fortsatt skal ha tilhørighet under forretningsområdet i statsbudsjettet og statsregnskapet.

Riksrevisjonen har anført at Kornforretningens budsjett- og regnskapssystem slik det nå praktiseres,

fører til en sammenblanding av tilskudd som utbetales over jordbruksavtalen og Kornforretningens administrasjonsutgifter. Kornforretningen har i dag ingen inntektsbringende virksomhet. De inntektene som framkommer i statsregnskapet, er bokføring av pengestrømmen forbundet med at Kornforretningen foretar avregninger mellom kjøpere og selger av norsk korn, samt at tilskudd til markedsordninger for korn blir bokført som inntekt i Kornforretningens regnskap. Det er forutsatt at Kornforretningens driftsregnskap skal vise balanse mellom utgifter og inntekter i statsregnskapet. Dette oppnås ved at bevilgningen på kap 2472 inntektsføres og utgiftsføres med samme beløp hvoretter differansen mellom det som er bokført som inntekt, salderes mot tilskudd til markedsordningen for korn. I og med dette viser Kornforretningens resultatregnskap også alltid det samme som det på forhånd budsjetterte resultatet.

Ved revisjon av Kornforretningens regnskap for 1997 har Riksrevisjonen også sett på hvordan Kornforretningen har innrettet sitt regnskap i forhold til bestemmelsene i merverdiavgiftloven. Etter det Riksrevisjonen kan se trekker Kornforretningen inngående merverdiavgift på alle inngående fakturaer, som om hele virksomheten kommer inn under loven.

Under henvisning til dette har Riksrevisjonen i brev av 3. juli 1998 til Landbruksdepartementet bedt om departementets redegjørelse. I tilfelle Kornforretningen uriktig har trukket inngående merverdiavgift på varer og tjenester som faller utenfor loven, har Riksrevisjonen bedt om å få opplyst hvilke beløpsmessige størrelser dette gjelder samt hva som eventuelt vil bli gjort for å rette feilene.

Landbruksdepartementet har i brev av 4. august 1998 til Riksrevisjonen sagt seg enig i Riksrevisjonens vurderinger, og departementet ser det som naturlig at en på sikt foretar en overgang til brutto budsjettering av administrasjonskostnadene uavhengig av post 24 koblet til administrasjonsbevilgninger over jordbruksavtalen. Etter departementets syn må

en slik overgang først skje etter at spørsmålene omkring statens kjøpeplikt av norsk korn og samordningen av tilskuddsordningene i jordbruket er politisk avklart. Saken må også forelegges avtalepartene i jordbruksoppgjøret, som i dag finansierer deler av kornforretningens administrasjonskostnader med bruk av avtalemidler. Dette kan tidligst skje i forbindelse med jordbruksoppgjøret 1999.

St prp nr 70 (1996-97) slår fast at en har som siktemål å samordne all tilskuddsforvaltning i jordbruket. Departementet arbeider ut fra en tidsplan om å fremme forslag til samordning av landbruksforvaltningen overfor Stortinget i en egen tilleggsproposisjon til 1999-budsjettet.

Departementet finner det naturlig at en foretar en opprydding i bevilgningene til administrasjon i Statens Kornforretning i forbindelse med etableringen av den nye etaten i landbruksforvaltningen. I mellomtiden vil det ikke være hensiktsmessig å gå inn på andre midlertidige løsninger for budsjettering av administrasjonskostnader i Statens Kornforretning. Dagens budsjett- og regnskapsystem dekker de midlertidige behovene man har sett fra departementets side, f eks den løpende etatsstyringen.

Når det gjelder spørsmål om Kornforretningens forhold til merverdiavgiftloven uttaler departementet at Statens Kornforretning omsetter (avregner) norsk korn for 2–3 mrd kroner årlig. Det beregnes her utgående og inngående merverdiavgift på i hovedsak all omsetning, jf merverdiavgiftloven § 2 pkt 2.

Departementet har lagt til grunn at en, med referanse til § 11 i merverdiavgiftloven, skal inkludere hele Statens Kornforretnings virksomhet under nevnte lov, med bl a det resultat at bestemmelsene i § 21 og kap VI om inngående merverdiavgift kommer til anvendelse i hvert enkelt tilfelle. I de tilfellene der en f eks foretar innkjøp av fast vare, svares investeringsavgift etter lov om dette med fratrukk for inngående merverdiavgift. Departementet støtter denne formen for bokføring.

Statens Kornforretning vil ta opp problemstillingen med Skattedirektoratet, som eventuelt oversender saken til Fylkesskattekontoret for Oslo/Akershus for videre behandling. Departementet kan ikke se det som hensiktsmessig at en foretar seg noe konkret i dette spørsmålet så lenge saken foreligger til behandling i skatteetaten. Ytterligere spørsmål bes tatt opp med Statens Kornforretning.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen kan ikke se at regnskapsføringen i Statens Kornforretning er i henhold til bevilgningsreglementet. Statens Kornforretning driver i dag ingen forretningsmessig og inntektsbringende virksomhet. Enkelt kan det sies at de «inntekter» som bokføres i Kornforretningens regnskap, er utbetalte tilskudd over jordbruksavtalen, samt at differansen

mellom de faktiske driftsutgiftene og bevilgningen på kap 2472 salderes mot kap 1150. Eksempelvis kan det nevnes at utbetalingene til velferdsordningene er ført til inntekt i Kornforretningen med de samme beløpene.

Riksrevisjonen kan ikke se at en overgang til bruttobudsjettering av administrasjonsutgiftene verken vedrører avtalepartene i jordbruksoppgjøret eller en planlagt samordning av tilskuddsforvaltningen. Det samme gjelder for en overgang til brutto regnskapsføring av utgiftene. En overgang til bruttobudsjett og -regnskap vil kun være en teknisk endring som bidrar til at Kornforretningen fører sitt regnskap etter de samme prinsippene som gjelder for statsforvaltningen ellers. Statens Kornforretning skal i 1998 innføre nytt økonomi- og regnskapsystem (Agresso). Riksrevisjonen ser det som naturlig at departementet i denne anledning også foretar en omlegging av nåværende budsjett- og regnskapspraksis.

Riksrevisjonen har ikke stilt spørsmål til at det beregnes utgående og inngående merverdiavgift ved avregningen av oppgjør for kjøp og salg av norsk korn. Spørsmålet gjelder beregningen av inngående avgift på utgifter til administrasjon i Kornforretningen. Riksrevisjonen avventer skattemyndighetenes vurdering.

Landbruksdepartementet har svart:

«Departementet vil understreke at så lenge vi har en statlig kjøpeplikt på korn som innebærer at Statens Kornforretning kjøper og selger korn innenfor markedsordningen, er det etter departementets mening ikke urimelig at Statens Kornforretning budsjetteres som forretningsvirksomhet.

Departementet fastholder at et naturlig tidspunkt for eventuell omlegging av budsjett- og regnskapsoppbygget vil være i forbindelse med den planlagte samordningen av tilskottsforvaltningen i jordbruket. At Statens Kornforretning i løpet av året går over til et nytt økonomisystem er etter departementets skjønn ikke relevant i denne forbindelse.

En overgang til bruttobudsjettering må i alle tilfelle fremmes for Stortinget og representerer således ikke bare en teknisk endring.

Når det gjelder den regnskapsmessige behandling av merverdiavgiften, avventer vi skattemyndighetenes nærmere vurdering. Siktemålet er å få en så korrekt håndtering av dette spørsmålet som mulig.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Landbruksdepartementet fastholder at et naturlig tidspunkt for eventuell omlegging av budsjett- og regnskapsoppbygget vil være i forbindelse med den planlagte samordningen av tilskuddsforvaltningen i jordbruket, og at det etter departementets skjønn ikke er relevant å vurdere omleggingen i forbindelse med overgangen

til nytt økonomisystem. Riksrevisjonen kan fortsatt ikke se at en overgang til bruttobudsjettering av administrasjonsutgiftene vedrører den planlagte samordning av tilskuddsforvaltningen.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Ompostering av merutgifter

Det er merforbruk på kap 1112 post 51 Kjøp av forvaltningsstøtte Planteforsk og kap 1142 post 50 Forvaltningsstøtte og kunnskapsformidling i skogbruket, uten at dette går fram av statsregnskapet eller av forklaringene. På de nevnte postene er det utbetalt hhv kr 3 105 000 og kr 405 740 mer enn bevilget beløp. Ved årsavslutningen er det for mye utbetalte kreditert budsjettposten og debitert de respektive regnskapsførerkontiene.

Riksrevisjonen har i brev til Landbruksdepartementet pekt på at dette innebærer et brudd på kontantprinsippet idet enhver statsutgift og statsinntekt skal tas med i statens bevilgningsregnskap for den budsjetterminen det er blitt kontant betalt. Departementet har i brev av 10. august 1998 til Riksrevisjonen anført at departementet valgte å ompostere beløpene til den enkelte regnskapsførerkonto slik at det ikke framkom mer- eller mindreutgifter i regnskapet. Det ble da etter departementets skjønn heller ikke grunnlag for å omtale forholdet i forklaringene til statsregnskapet samtidig som regnskapet ga et riktigere uttrykk for den faktiske virksomheten i 1997.

Riksrevisjonen bemerker:

Departementets omposteringer innebærer at de for mye utbetalte beløpene først kommer til utgift i 1998. Dersom departementet var av den oppfatning at regnskapet ikke ga riktig uttrykk for den faktiske

virksomheten i 1997, kunne dette vært omtalt i forklaringene.

Landbruksdepartementet har svart:

«Under dette punktet omtaler Riksrevisjonen merutgiftene under h.h.v. kap. 1112, post 51 (3,1 mill kr) og 1142, post 50 (0,4 mill kr) slik det fremgikk av 1. utgaven av statsregnskapet. For fullstendighetens skyld burde også mindreutgiften under kap 1112, post 50 (0,5 mill kr) vært omtalt.

Som det fremgår av vårt brev datert 10.08.98 og slik Riksrevisjonen påpeker, kunne departementet ha latt posteringene stå slik de gjorde i 1. utgaven av statsregnskapet og tatt forholdene opp i forklaringene på vanlig måte. Departementet valgte imidlertid å ompostere omtalte beløp til de respektive regnskapsførerkonti slik at statsregnskapet kunne gi et riktigst mulig uttrykk for aktiviteten i virksomheten.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen vil understreke at etter bevilgningsreglementets § 14 (kontantprinsippet) skal enhver statsutgift og statsinntekt tas med i statens bevilgningsregnskap for den budsjetterminen da den er blitt kontant betalt.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

3 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth

Miljøverndepartementet

Statsregnskapet 1997

Antegnelser

Til decharge

1 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter og mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Johan Henry Norvalls

Nærings- og handelsdepartementet

Statsregnskapet 1997

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelse utferdiget 2. september 1998 og svar avgitt 23. september 1998)

Til decharge etter omstendighetene

1 Nærings- og handelsdepartementets økonomiforvaltning og regnskap for 1997

Nærings- og handelsdepartementet ble egen regnskapsfører fra 1. oktober 1997. Departementet skiftet samtidig regnskapssystem fra Multi anvisning til Agresso. Som egen regnskapsfører forestår departementet selv alle inn- og utbetalinger med unntak av hovedlønn som tilrettelegges av Statens forvaltningstjeneste for utbetaling gjennom SLP. Statens forvaltningstjeneste foretar også innberetning av innberetningspliktige ytelser på lønn, overtid, arbeids- og reisegodtgjøring mv.

Under revisjonen av departementets regnskap for 1997 framkom flere forhold som ikke var tilfredsstillende. Dette gjaldt bl a

- manglende rutinebeskrivelser for hvilke kontroller og handlinger som skal gjennomføres i forbindelse med avleggelse av årsregnskapet og utarbeidelse av kasserapport til statsregnskapet
- ufullstendige fullmakter for anvisning og autorisasjon av utbetalinger
- mangelfull avstemming og kontroll av beholdningskonti
- mangelfull avstemming og kontroll av utestående fordringer, leverandørreskontri og midlertidige konti
- manglende kontroll og avstemming av hovedbok for korrekt overføring til kasserapport og rapportering til statsregnskapet
- mangelfullt system for oppbevaring av regnskapsmateriale
- manglende kontoutskrifter for departementets tre arbeidskonti i Den norske Bank med den følge at det ikke var mulig å kontrollere utgående saldo mot hovedbok pr 31. desember 1997
- mangelfull bilagsdokumentasjon ved omposteringer. Dette gjelder attestasjon, dato og forklaring til korreksjonene

Ovennevnte forhold ble tatt opp med departementet i brev av 4. mai 1998.

Departementet sier i sitt svarbrev av 3. juni 1998 at overgangen til selvstendig regnskapsfører ble så tid- og ressurskrevende at man ikke klarte å få etablert de nødvendige rutinebeskrivelsene og de dokumentasjons- og kontrollrutinene som kreves for å foreta korrekt årsavslutning og avlegge et fullstendig årsregnskap. Departementet beklager dette.

Departementet opplyser at de manglende rutinebeskrivelsene for hvilke kontroller og prosedyrer som skal gjennomføres i forbindelse med avleggelse av årsregnskapet og utarbeidelse av kasserapport som grunnlag for det sentrale statsregnskapet, vil bli utformet i tilknytning til det interne instruks- og regelverket for økonomiforvaltningen som skal foreligge pr 1. juli 1998. Det samme gjelder øvrige rutiner, prosedyrer og dokumentasjonskrav i det nye regnskapssystemet.

Departementet understreker at arbeidet med å få etablert en betryggende og funksjonell økonomiforvaltning i alle ledd vil bli prioritert. Dette er en omfattende prosess som krever innsats over tid. Departementet vil bruke tilstrekkelig ressurser for å sikre nødvendig kapasitet og kompetanse på regnskapssiden slik at det heretter kan levere korrekte kasserapporter og øvrige oppgaver til det sentrale statsregnskapet, samt avlegge fullstendige og reviderbare årsregnskaper.

Riksrevisjonen bemerker:

Nærings- og handelsdepartementet har ved overgangen til å bli egen regnskapsfører ikke ivarettet økonomireglementets krav i tilstrekkelig grad. Dette har medført at regnskapet for 1997 ble lagt fram med så vesentlige mangler at det ikke er reviderbart.

Riksrevisjonen finner grunn til å stille spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har vektlagt behovet for kompetanse ved overgangen til å bli

egen regnskapsfører og ved innføringen av nytt edb-basert økonomisystem.

Nærings- og handelsdepartementet har svart:

«Nærings- og handelsdepartementet viser til sin tidligere redegjørelse for saken og vil tilføye:

Overgangen til å bli egen regnskapsfører og skifte regnskapssystem ble mer arbeids- og ressurskrevende enn forventet. Departementet var klar over at de nye arbeidsoppgavene og -funksjonene på regnskaps- og økonomiforvaltningssiden ville kreve ny kompetanse. Vi vurderte det slik at departementet var best tjent med å bygge opp og utvikle denne kompetansen hos egne medarbeidere, noe som fortsatt er vårt syn.

Oppbygging av ny kompetanse må nødvendigvis ta noe tid. Ideelt sett skulle kompetansen vært opparbeidet i forkant, men i praksis vil deler av kompetansen måtte erverves løpende i det daglige regnskapsarbeidet. Det er også departementets erfaring i ettertid at innføringen av de nye regnskaps- og økonomiforvaltningsoppgavene krevde mer kapasitet enn vi antok på forhånd. Dette bidro i innføringsfasen til at kvalitetssikringen av den løpende kompetanseoppbyggingen ikke var god nok.

For øvrig vil departementet påpeke at flere av de konkrete manglene som Riksrevisjonen avdekket under gjennomgangen av regnskapet for 1997 i vinter/vår allerede var rettet opp da departementet avga sin redegjørelse i juni. Arbeidet med rutinebeskrivelser m.v. til regnskapsprosessen og utfyllende retningslinjer til hovedinstruksen for økonomiforvaltningen i departementet er i gang og forutsettes sluttført i løpet av høsten 1998. Videre har vi gjennom Finansdepartementet tatt opp spørsmål om endring av rammeavtalene/avropsavtalene med kontoførerbankene, for å sikre tilgang på nødvendige kontoutskrifter og betryggende bestemmelser for autorisasjon av utbetalinger. På bemanningssiden styrkes regnskapsenheten i departementet».

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Nærings- og handelsdepartementet la fram et regnskap for 1997 med så vesentlige mangler at det ikke var reviderbart.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har rettet opp flere av de konkrete manglene som ble tatt opp i forbindelse med revisjonen. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet har satt i gang arbeidet med rutinebeskrivelser og utfyllende retningslinjer til hovedinstruksen for økonomiforvaltningen, og at bemanningen i regnskapsenheten vil bli styrket.

Riksrevisjonen forutsetter at departementets regnskap for 1998 innrettes slik at det sikrer riktig regnskapsavlegg og kan revideres.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

2 Sjøfartsdirektoratets økonomiforvaltning og regnskap for 1997

I antegnelsene til statsregnskapet for 1991, jf Dokument nr 1 (1992-93) og Innst S nr 174 (1992-93), tok Riksrevisjonen opp regnskapsrutinene i Sjøfartsdirektoratet. Det ble blant annet pekt på at direktoratet ikke hadde etablert tilfredsstillende intern kontroll vedrørende avstemming av anviste og regnskapsførte utgifter og inntekter. Utenriksdepartementet og Sjøfartsdirektoratet sa seg enig i flere av de påviste svakhetene og uttalte at det ville bli iverksatt tiltak for oppbygging av bedre rutiner.

Samme forhold ble også tatt opp i antegnelsene til statsregnskapet for 1992, jf Dokument nr 1 (1993-94) og Innst S nr 137 (1993-94). Utenriksdepartementet uttalte i den forbindelse at direktoratet arbeidet med nytt økonomistyringssystem, og at regnskapsføringen av gebyrinntektene ville bli overført fra Skattefogdene til Statens innkrevingsentral så snart som praktisk mulig. Departementet uttalte videre at spørsmålet om direktoratet som egen regnskapsfører var under vurdering.

I antegnelsene til statsregnskapet for 1995, jf Dokument nr 1 (1996-97) og Innst S nr 149 (1996-97), konstaterte Riksrevisjonen blant annet at: «Sjøfartsdirektoratet har gjennom flere år hatt lite tilfredsstillende rutiner for behandling av skipskontrollgebyrer. Riksrevisjonen har merket seg de tiltak Utenriksdepartementet og Sjøfartsdirektoratet har satt i verk for å rette opp de påviste svakheter i avstemningsrutinene, restansekontrollen og innkrevingsrutinene. Videre har Riksrevisjonen merket seg at avstemningsproblemer søkes løst ved innføring av nytt økonomistyringssystem i Sjøfartsdirektoratet».

I forbindelse med revisjon av regnskapet for 1996 ble forholdet omtalt under Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering av antegnelsene til statsregnskapene for 1991-1995 desidert «Til observasjon», jf Dokument nr 3:1 (1997-98) og Innst S nr 82 (1997-98). I kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader ble det vist til at komiteen ved behandlingen av antegnelsene til statsregnskapet for 1995, jf Dokument nr 1 (1996-97) og Innst S nr 149 (1996-97), hadde understreket at nødvendige tiltak måtte iverksettes, hvilket ikke var fulgt opp av departementet. Komiteen bemerket også at forholdene hadde vært påpekt helt siden 1991. Det ble videre understreket at slike forhold ikke kunne fortsette uten at ansvarlig statsråd ser til at kvaliteten på regnskapsførselen i Sjøfartsdirektoratet blir forsvarlig. Komiteen forutsatte at dette nå ble prioritert og brakt i orden.

Innkrevning og regnskapsføring av Sjøfartsdirekto-

ratets gebyrinntekter ble fra 1. januar 1994 overført til Statens innkrevingsentral. Direktoratet ble med virkning fra 1. januar 1997 egen regnskapsfører på utgiftssiden. Direktoratets oppfatning har vært at disse endringene i regnskapsføringen ville gjøre avstemmingsarbeidet langt enklere.

Riksrevisjonen uttalte i brev av 6. januar 1997 til direktoratet at brukstillatelse til regnskapssystemet som ble besluttet tatt i bruk i regnskapsføringen, ikke kunne gis. Hovedårsaken til dette var at systemet ikke kunne generere en korrekt kasserapport. Riksrevisjonen understreket i brevet at overgangen til egen regnskapsførerstatus ville innebære vesentlige endringer i direktoratets økonomiforvaltning med betydelig risiko for feil. Endringene ville i en oppstartingsfase også kreve ekstra ressursinnsats. Det var derfor av vesentlig betydning at direktoratet satte av nødvendige ressurser til bl a interne kontrolltiltak og oppfølging.

Riksrevisjonens gjennomgåelse av direktoratets regnskap for 1997 har vist at det fortsatt er store mangler i direktoratets økonomiforvaltning. I brev av 9. mars 1998 til Sjøfartsdirektoratet og Nærings- og handelsdepartementet ble det konkludert med at regnskapet for 1997 er ufullstendig og ikke reviderbart blant annet med bakgrunn i manglende rutinebeskrivelser, manglende etterprøvbare avstemninger, manglende regnskapsmateriale, manglende avstemming av regnskapsprinsipper benyttet av regnskapssystemet og manglende spesifikasjoner og avstemminger av midlertidige konti.

Nærings- og handelsdepartementet har i brev av 15. april 1998 blant annet svart at Sjøfartsdirektoratet erkjenner at det i 1997 har vært en rekke mangelfulle forhold som har medført at regnskapet for 1997 ikke har blitt ført tilfredsstillende, og at det er nødvendig å få avstemt og dokumentert regnskapet for 1997 på nytt. Departementet opplyser at direktoratet vil benytte eksterne fagmiljøer i arbeidet med å rette opp 1997-regnskapet samt som bistand i forbindelse med utvikling og dokumentasjon av rutiner for økonomiforvaltningen. Direktoratet innser behovet for å styrke kompetansen på økonomiforvaltnings- og regnskapssiden og å avsette ressurser til dette. Det kan i denne sammenheng bli aktuelt å vurdere organiseringen av regnskapsarbeidet. Departementet vil påse at aktuelle forhold rettes opp.

Departementet har også omtalt saken i St meld nr 36 (1997-98) Om Sjøfartsdirektoratets virksomhet i 1996 og 1997. Under pkt 11 Administrative forhold uttales blant annet: «Riksrevisjonen har gjennomgått Sjøfartsdirektoratets bevilgningsregnskap for 1997 og avdekket flere mangelfulle forhold. I tillegg har Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite i Innst. S. Nr. 82 for 1997-98 påtalt mangelfulle rutiner ved innkrevningen av gebyr for skipskontrolltjenester. Departementet har tatt opp disse forholdene med Sjøfartsdirektoratet, med pålegg om forbedring av direktoratets økonomiforvaltning og regnskapsfø-

ring. Departementet vil følge dette arbeidet fortløpende.»

Riksrevisjonen bemerker:

Svakheter i Sjøfartsdirektoratets økonomiforvaltning har vært påpekt helt siden 1991. Riksrevisjonens bemerkninger og anbefalinger er i denne perioden i liten grad fulgt opp og prioritert av ansvarlig departement og direktoratets ledelse. Regnskapet for 1997 er ufullstendig og ikke reviderbart.

Nærings- og handelsdepartementet har svart:

«Nærings- og handelsdepartementet viser til tidligere korrespondanse og redegjørelse i saken. I det følgende gis det en redegjørelse for tiltak departementet og Sjøfartsdirektoratet har iverksatt eller planlagt iverksatt etter at Riksrevisjonen i brev av 9. mars 1998 til Sjøfartsdirektoratet avdekket en rekke mangelfulle forhold ved direktoratets økonomiforvaltning generelt og regnskapsførsel spesielt i forbindelse med årsavslutningskontroller av Sjøfartsdirektoratets bevilgningsregnskap for 1997.

Når det gjelder tiltak for å følge opp Riksrevisjonens tidligere antegnelser knyttet til Sjøfartsdirektoratets mangelfulle rutiner vedrørende skipskontrollgebyr desidert «Til observasjon», jf. Dokument nr 3:1 og Innst S nr 82 for 1997-98, vises det til Nærings- og handelsdepartementets brev av 10. august 1998 til Riksrevisjonen.

2.1 Innledende merknader

Sjøfartsdirektoratets problemer på regnskapssiden er blitt forsterket ved at regnskapsførselen utføres på et økonomisystem (Formula) som ikke tilfredsstillende alle funksjonelle krav som er satt i tilknytning til økonomireglementet for staten, og ved at betalingsformidlingen utføres på dispensasjon fra Finansdepartementet av en bank som ikke er tilknyttet rammeavtalen for den statlige konsernkontoordningen. Disse forholdene fritar selvfølgelig ikke Sjøfartsdirektoratet for ansvaret for å ha tilfredsstillende kompetanse på og rutiner for regnskapsførsel og kontroll, men de har komplisert arbeidet med å oppfylle alle krav som stilles til en statlig regnskapsfører.

Nedenfor er det redegjort for hvilke tiltak som er gjennomført for å rette opp de påpekte mangelfulle forhold. Flere av disse tiltakene var planlagt iverksatt av direktoratet før Riksrevisjonen påpekte mangler ved 1997-regnskapet i mars 1998, men prosessen er blitt gitt høyere prioritert av departementet og direktoratet etter den siste Riksrevisjonsantegnelsen i mars 1998. Dette er en tidkrevende prosess som følge av at det er omfattende tiltak som må gjennomføres.

Konkret har direktoratet i samråd med departementet og bistand fra konsulentfirmaet Ernst & Young AS satt opp en handlingsplan basert på følgende tiltak:

- a) Foreta nødvendig gjennomgang og vurdering av 1997-regnskapet
- b) Innhente assistanse til regnskapsføring, rapportering og avstemming av 1998-regnskapet
- c) Kartlegge nåværende kompetanse og behovet for mer kompetanse innen økonomiforvaltning
- d) Iverksette kompetanseheving av medarbeidere ved ulike kompetansefremmende tiltak
- e) Avklare ansvarsforholdet innen ulike områder av direktoratets driftsregnskap
- f) Forbedre og systematisere rutiner
- g) Vurdere organisering av intern revisjon
- h) Andre tiltak som forbedringer på inntektsområdet og oppgradering av økonomisystemet Formula Økonomi

Dette er tiltak som er gjennomført eller påbegynt. Nedenfor gis det noen nærmere kommentarer til disse tiltakene.

2.2 Vurdering og gjennomgang av regnskapet for 1997

Våren 1998 ble konsulentfirmaet Ernst & Young AS engasjert i arbeidet med å gjennomgå Sjøfartsdirektoratets rutiner for økonomiforvaltningen. Videre har regnskapsførerfirmaet Økonomipartner AS på oppdrag fra Sjøfartsdirektoratet gjennomgått direktoratets regnskap for 1997 for å identifisere hvilke svakheter regnskapet var beheftet med. Hovedkonklusjonene fra dette arbeidet er:

- feilaktig periodisering av reiseoppgjør/reiseforskudd
- feil ved kontering av lønnsdata og manglende etterkontroll
- feillister gjennomgås i liten grad, og det er ikke formalisert hvordan feil/avvik skal behandles
- for lav presisjonsgrad i kontoplanen
- økonomisystemet Formula kan ikke stenges for registrering i det enkelte regnskapsår.

I tillegg til problemer av mer teknisk art ved kontoplanen og økonomisystemet, viser Økonomipartnerens gjennomgang at det er utført systematiske feil i regnskapsføringen hos direktoratet som skyldes mangler ved direktoratets regelverksforståelse og interne arbeidsrutiner.

På bakgrunn av de forhold som Økonomipartner AS avdekket, ble det gjennomført en avstemming av alle interimskonti i 1997-regnskapet. Avstemmingen hadde som formål å få fastsatt en mest mulig korrekt inngående balanse for 1998. Direktoratet har nå fastsatt en inngående balanse for 1998 og foretatt opprettinger av de feilføringer o.l. som er avdekket. Opprettingene er dokumentert. Ut fra den gjennomgang som er foretatt av regnskapmaterialet for 1997, anser direktoratet det ut fra en rimelighetsbetragtning ikke regningsssvarende å bruke mer ressurser til fullstendig gjennomgang/oppretting av 1997-

regnskapet. I den foreliggende situasjonen er departementet innforstått med at direktoratet prioriterer arbeidet med å få etablert en tilfredsstillende regnskapsførsel fra og med 1998, jf. omtale nedenfor.

2.3 Assistanse til regnskapsførsel, rapportering og avstemming av 1998-regnskapet

Ernst & Young AS er engasjert til å gi nødvendig assistanse i opplæring, veiledning og øvrig bistand i den daglige regnskapsførselen. Denne assistansen skal bidra til riktig føring av regnskapet for 1998 og samtidig være et ledd i kompetanseutviklingen av direktoratets egne regnskapsmedarbeidere. Denne prosessen foregår parallelt med føringen av regnskapet for 1998 og vil være sluttført 1. kvartal 1999 i forbindelse med årsavslutningen.

Direktoratet har etablert nye arbeidsmåter i forhold til de svakheter som ble avdekket ved gjennomgangen av 1997-regnskapet. Dette gjelder spesielt på området reiseutgifter og lønnsutbetalinger. Videre har direktoratet hatt mangelfulle rutiner blant annet ved avstemming av regnskapet og behandling av feilposter. Alle konti blir nå avstemt månedlig. Det er innarbeidet klare rutiner for dokumentasjon av disse avstemmingene og behandling av periodiseringsfeil. Videre har direktoratet iverksatt en oppdatering av kontoplanen med sikte på omlegging til en mer hensiktsmessig kontoplan som reduserer potensialet for feilføringer. Den nye kontoplanen planlegges tatt i bruk fra 1. januar 1999.

2.4 Kompetanseheving og omorganisering av økonomifunksjonen

Direktoratet utførte i sommer med bistand fra et konsulentselskap en kompetansekartlegging for å synliggjøre avviket mellom det nødvendige kompetansebehovet for å kunne utføre tilfredsstillende økonomiforvaltning og regnskapsførsel og den faktiske kompetansen direktoratet hadde på området. Kartleggingen danner grunnlaget for planlegging og gjennomføring av målrettet opplæring, fastsettelse av kvalifikasjonskrav for rekruttering av personell, utarbeidelse av stillingsbeskrivelser o.l. Videre har kartleggingen blitt benyttet som et grunnlag for de organisasjonsmessige tilpasningene som skal gjennomføres i direktoratets administrasjonsavdeling for å sikre kvaliteten på økonomiforvaltningen. Omorganiseringen av økonomifunksjonen skjer etter følgende modell der det i Underavdeling Økonomi opprettes:

- en egen lønnsseksjon som skal ivareta alt lønnsrelatert arbeid
- en regnskapsseksjon for annen regnskapsføring
- en seksjon for plan og budsjett.

Ovennevnte modell medfører at lønnsområdet inkludert berørt personell flyttes fra Underavdeling Personal til Underavdeling Økonomi. Selve omor-

ganiseringen vil etter planen skje ultimo september 1998.

I tillegg til at det er utarbeidet stillingsinstruksjoner som presiserer klarere de enkelte medarbeideres arbeidsområde, skjer kompetansehevingen av medarbeiderne på området i hovedsak gjennom jobbtrening der opplæringstiltakene er knyttet til de ulike arbeidsoppgavene innenfor feltet. Direktoratet har assistanse fra Ernst og & Young AS i denne prosessen. Denne opplæringsmetoden er valgt for å få vektlagt kompetanseoverføring gjennom praktisk problemløsning. Opplæringsplanen følger årssyklusen for regnskapet og vil være sluttført ved utgangen av 1. kvartal 1999. Videre deltar medarbeidere på kurs i statlig økonomiforvaltning i regi av Statskonsult. I tillegg foretar direktoratet nyrekruttering av kvalifisert personell, både på ledersiden og øvrige nye medarbeidere.

2.5 Utarbeidelse av rutiner og opprettelse av intern revisjon

På bakgrunn av nytt økonomireglement for staten er det utarbeidet og fastsatt en hovedinstruks for økonomiforvaltningen fra Nærings- og handelsdepartementet til Sjøfartsdirektøren og en intern økonomiinstruks i direktoratet.

På bakgrunn av nye økonomiinstruksjoner og at gjeldende rutinesett var ufullstendig og mangelfull, har direktoratet selv og med bistand av Ernst & Young AS foretatt en kartlegging av hvilke rutiner og rutinebeskrivelser som skal være på plass for å sikre kvaliteten i økonomiforvaltningen. Dette omfatter både forvaltningsrutinene innen lønns- og regnskapsområdet, rutiner tilknyttet direktoratets inntektsområde og kontrollrutiner. De fleste rutinebeskrivelsene er nå utarbeidet, men det gjenstår noe systematisering. Et fullstendig rutinesett skal være ferdig innen årsskiftet.

For så vidt gjelder direktoratets inntektsområde, er det blant annet nå organisert en egen faggruppe i Underavdeling Økonomi som skal ta seg av oppgavene på inntektsområdet. En mer utfyllende redegjørelse for hvilke tiltak som er iverksatt for å forbedre utstedelse og innkreving av gebyrer er gitt i departementets brev til Riksrevisjonen av 10. august 1998 i forbindelse med observasjonssakene knyttet til statsregnskapene for 1992-96.

Direktoratet vurderer å opprette internrevisjon for løpende oppfølging av økonomiforvaltningen. Internrevisjonsfunksjonen vil bli organisert gjennom egen instruks. Organisasjonsløsningen for internrevisjonen er under vurdering, og beslutning om organisering vil bli tatt i oktober 1998.

2.6 Økonomisystemet Formula Økonomi

Direktoratet er egen regnskapsfører med bruk av økonomisystemet Formula Økonomi. Som Riksrevisjonen har påpekt tidligere, er dette systemet behe-

fet med svakheter i forhold til å tilfredsstillende økonomireglementets funksjonelle krav. Vi viser her til redegjørelser fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen om valg av dette systemet. Sjøfartsdirektoratet vil foreta oppgradering av systemet slik at det skal overholde de funksjonelle krav. Imidlertid vil prosessen ta lengre tid enn ønskelig fordi en slik versjon av systemet har et annet grensesnitt enn direktoratets server. Direktoratet er i dialog med leverandøren Merkantildata om løsning på dette problemet. Et annet kompliserende element som forsinker oppgradering av økonomisystemet, er at direktoratet må avvente en versjon av systemet som takler overgangen til år 2000.

På bakgrunn av ovennevnte problemer kan ikke ny versjon av Formula Økonomi som tilfredsstiller alle funksjonelle krav i økonomireglementet installeres før tidligst våren 1999.

2.7 Avsluttende merknad

Arbeidet med å sikre tilfredsstillende kvalitet på økonomiforvaltningen og regnskapsførselen har høy prioritet i Sjøfartsdirektoratet og følges opp systematisk av Nærings- og handelsdepartementet.

Til orientering har Nærings- og handelsdepartementet også omtalt Sjøfartsdirektoratets problemer innen økonomiforvaltningen i St meld nr 36 for 1997-98 Om Sjøfartsdirektoratets virksomhet i 1996 og 1997, og i St prp nr 1 for 1998-99.»

Riksrevisjonen uttaler:

Det er svært kritikkverdig at Sjøfartsdirektoratet framla et ufullstendig og ikke reviderbart regnskap for 1997, og at Riksrevisjonens bemerkninger og anbefalinger helt tilbake til 1991 i liten grad har vært fulgt opp og prioritert av ansvarlig departement og direktoratets ledelse.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene som Nærings- og handelsdepartementet og direktoratet nå har iverksatt for å rette opp forholdene. Det opplyses imidlertid at direktoratet tidligst våren 1999 vil oppfylle alle funksjonelle krav i økonomireglementet.

Riksrevisjonen forutsetter at arbeidet med å rette opp direktoratets økonomiforvaltning samt implementering av kravene i nytt økonomireglement gis høy prioritet, og at Sjøfartsdirektoratets regnskap for 1998 innrettes slik at det sikrer riktig regnskapsavleggelse, og at det kan revideres.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

3 Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) økonomiforvaltning og regnskap for 1997

Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) tok fra 1. juli 1997 i bruk økonomisystemet Agresso. Patentstyret er egen regnskapsfører.

I forbindelse med revisjon av Patentstyrets regnskap for 1997 ble det avdekket en rekke forhold som ikke var tilfredsstillende. Dette gjaldt bl a

- manglende rutinebeskrivelser for hvilke kontroller og handlinger som skal gjennomføres i forbindelse med avleggelse av årsregnskapet og utarbeidelse av kasserapport til Finansdepartementet
- mangelfull avstemming av hovedbok for korrekt overføring til kasserapport og rapportering til statsregnskapet
- mangelfull avstemming og kontroll av utestående fordringer, leverandørreskontri og midlertidige konti
- manglende rutine for avstemming av innberetningspliktige ytelser
- mangelfull bilagsdokumentasjon vedrørende korreksjoner. Dette gjelder attestasjon, tilbakeføring av den opprinnelige posteringen og henvisning på originalbilaget
- manglende avstemming av hovedbok mot kontoutdrag fra bank pr 31. desember 1997

Ovennevnte forhold ble tatt opp med Patentstyret i brev av 11. mai 1998.

Patentstyret sier i sitt svarbrev av 15. juni 1998 til departementet at det vil bli utarbeidet rutiner for alle funksjoner i forbindelse økonomiforvaltningen. Patentstyret opplyser videre at det er differanser mellom kasserapport og hovedbok pr 31. desember 1997. Disse differansene er ennå ikke oppklart, men problemet vil bli løst før avleggelsen av halvårsregnskapet pr 30. juni 1998. Patentstyret medgir at det ikke er foretatt avstemming av konti for kundefordringer og leverandørgjeld. Dette skyldes problemer med økonomisystemet Agresso som også vil bli rettet innen halvårsavslutningen pr 30. juni 1998. Det er foretatt gjennomgang av midlertidige konti, men feil er ikke blitt rettet i påvente av assistanse fra Statens Datasentral.

Patentstyret medgir videre at det ikke har vært opprettet rene konti for innberetningspliktige ytelser. I forbindelse med utarbeidelse av budsjett og kontoplan for 1999 tas det sikte på å splitte opp konti som inneholder en sammenblanding av innberetningspliktige og ikke innberetningspliktige ytelser. De formelle rutinene vedrørende korreksjonsbilag har heller ikke vært ivaretatt. Rutinebeskrivelsene vil bli gjennomgått og utbedret. På grunn av feil i Agresso ble det kun foretatt en grovavstemming av banken. Avstemmingsliste ble ikke skrevet da Patentstyret trodde at feilen ville bli utbedret raskt.

Nærings- og handelsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen av 26. juni 1998 uttalt at departementet registrerer at det bl a er oppstått differanser mellom kasserapport og hovedbok pr 31. desember 1997, at konti for kundefordringer og leverandørgjeld ikke er avstemt, og at det ikke er foretatt rettelser etter gjennomgang av midlertidige konti og avstemming av hovedbok mot bankkonti pr 31. desember 1997. Patentstyret har vist til at disse forholdene vil bli rettet opp umiddelbart eller i forbindelse med halvårsregnskap pr 30. juni 1998. Departementet har bedt om at Patentstyret oversender oppgaver og dokumentasjon for de nevnte forholdene både til Riksrevisjonen og departementet.

Riksrevisjonen bemerker:

Patentstyret har i forbindelse med innføringen av økonomisystemet Agresso ikke ivaretatt økonomireglementets krav i tilstrekkelig grad. Dette har medført at regnskapet for 1997 ble framlagt med vesentlige mangler.

Nærings- og handelsdepartementet har svart:

«Riksrevisjonen har bemerket at Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) i forbindelse med innføring av økonomisystemet Agresso ikke har ivaretatt økonomireglementets krav i tilstrekkelig grad. Dette har medført at regnskapet for 1997 ble framlagt med vesentlige mangler.

Patentstyret har i ettertid innsett at etaten ikke hadde tilstrekkelig kompetanse i forbindelse med implementering av Agresso. Dette skyldes flere uheldige forhold. Det har delvis sammenheng med at overgangen til nytt økonomisystem ble mer krevende enn opprinnelig antatt, men kan også tilskrives at nøkkelpersonell sluttet kort tid etter at Agresso var installert. Både leder for Administrasjonsavdelingen og leder for Budsjettseksjonen i Administrasjonsavdelingen sluttet i løpet av annet halvår 1997. Sistnevnte, som var svært sentral ved installering av Agresso, sluttet 1. oktober 1997, og etterfølgeren tiltrådte ikke før i mai 1998 og har for øvrig sluttet igjen.

For å avhjelpe mangel på og bygge opp egen kompetanse i organisasjonen, ble arbeidet med å implementere Agresso gjennomført i nær kontakt med Statens datasentral (nå Posten SDS) i 1997. Videre søkte Patentstyret faglig bistand fra Posten SDS da det ble avdekket feil ved det oppsatte systemet og differanser mellom hovedbok og kontantregnskapet ved årsavslutningen. På tross av muntlige og skriftlige henvendelser fra Patentstyret og løfter fra Posten SDS' side har Patentstyret så langt i 1998 ikke fått assistanse fra Posten SDS. Etter det Nærings- og handelsdepartementet har fått opplyst, skyldes dette kapasitetsproblemer i Posten SDS som følge av svært mange nye statlige Agresso-kunder. Mangel på bistand fra Posten SDS har medført at Patentsty-

ret hittil ikke har kunnet foreta avstemming av kundefordringer og leverandørgjeld. I tillegg til en feil som er oppdaget og rettet, er det ytterligere forhold som har medført at avstemming ikke har kunnet avsluttes. Posten SDS har imidlertid nå gitt tilbakemelding om at de vil bidra til å avhjelpe Patentstyrets problemer, jf. vedlagte prosjektplan.

Patentstyret har foretatt en systematisk gjennomgang av inn- og utbetalinger for å finne differansen mellom kasserapport og hovedbok pr. 31.12.97 og årsaken til differansene. Patentstyret har avdekket enkelte konti og enkeltposter i hovedbok som ikke oppdaterer seg i kontantregnskapet, men har så langt ikke klarlagt årsakene til problemet. Vedlagt følger liste over inn- og utbetalinger som hittil er blitt manuelt utliknet i 1998. De foretatte utlikningene utgjør kr 393 238,70 i merinntekt i kontantregnskapet og medfører at hovedbok og kontantregnskapet blir mer i samsvar. Men det gjenstår fortsatt en uavklart differanse på kr 14 820 som må gjennomgås og der Patentstyret har behov for bistand. Hovedboken viser med unntak av denne differansen de samme beløp som er anvendt i kasserapporten pr. 31.12.97. På utgiftssiden er det utliknet avvik for til sammen kr 324 790,62 som er vesentlig høyere enn beløpet i Riksrevisjonens anmerkning i brev av 11.05.98. Patentstyret vil komme med korrigerte regnskapstall så snart de har et korrekt regnskap for 1997.

Nøkkelpersonell i Patentstyret har i løpet av 1997 og 1998 deltatt på adskillige kurs for å bygge opp kompetansen på Agresso. Etaten har blitt tappet for

kompetanse som følge av at tre nøkkelpersoner har sluttet, jf. ovenfor. Framover vil Patentstyret i større grad benytte seg av bedriftsinterne kurs innen Agresso generelt og årsavslutning spesielt tilpasset Patentstyrets behov. Dette vil bidra til å spre kompetansen på flere personer.

Nærings- og handelsdepartementet beklager at det fortsatt ikke har latt seg gjøre å foreta nødvendige avstemming og avslutte Patentstyrets regnskap for 1997. Dette vil imidlertid bli gjennomført med det aller første, og Riksrevisjonen vil bli holdt orientert. Når det gjelder Riksrevisjonens øvrige anmerkninger knyttet til økonomirutiner m.m., vises det til tidligere korrespondanse (Patentstyrets brev til Nærings- og handelsdepartementet av 15.06.98 og departementets brev til Riksrevisjonen av 26.06.98).»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen konstaterer at det ennå ikke har latt seg gjøre å foreta nødvendige avstemming og avslutte Patentstyrets regnskap for 1997. Riksrevisjonen forutsetter at regnskapet i fremtiden blir avstemt innen 15. mars etter regnskapsårets slutt. Det forventes at departementet iverksetter nødvendige tiltak slik at påpekte feil og mangler vedrørende regnskapsrutinene blir brakt i orden.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

Til decharge

4 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth

Olje- og energidepartementet

Statsregnskapet 1997

Forslag til desisjon

Til decharge

1 Merutgifter og mindreinntekter

Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Johan Henry Norvalls

Samferdselsdepartementet

Statsregnskapet 1997

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september 1998 og svar avgitt 23. september 1998)

Til decharge etter omstendighetene

1 Luftfartsverket – kontroll med innkreving av luftfartsavgifter

Trafikkinntekter utgjør en betydelig del av Luftfartsverkets totale inntekter og består hovedsakelig av passasjeravgift, start-/landingsavgift og underveisavgift. Underveisavgift blir fakturert gjennom EUROCONTROLS avgiftsfaktureringsystem i Brussel med grunnlag i en avtale mellom en rekke europeiske land. De øvrige avgiftene innkreves av Luftfartsverket.

Luftfartsverket hadde pr 31. desember 1997 utstående fordringer på om lag 233 mill kroner, eksklusive fordringer utstedt av EUROCONTROL. Det forelå garantier for luftfartsavgifter på om lag 25,4 mill kroner. En gjennomgåelse av kundereskontro viste at fordringer på selskaper som var under konkursbehandling, til sammen utgjorde om lag 4,5 mill kroner.

Av de 233 mill kronene gjelder 131 mill kroner utestående fordringer på «flag-carriers» (store nasjonale flyselskaper), hvor det ikke har vært vanlig å kreve garantistillelse. De resterende 102 mill kronene er fordringer på øvrige norske og utenlandske flyselskaper samt kommersielle forretningsforhold.

I brev av 3. april 1998 til Luftfartsverket ba Riksrevisjonen om en redegjørelse for de rutine som er etablert for å vurdere hvilke selskaper som kan gis kreditt, herunder hvilke særlige grunner som må være til stede for å gi kreditt, og hvordan dette gjennomføres i praksis.

I Luftfartsverkets svar av 25. mai 1998 ble det opplyst at formålet med de nedfelte «prinsipper og retningslinjer for debitorstyring» i Luftfartsverkets håndbok for økonomiforvaltningen er sikring av tilgodehavende gjennom garantier. Det ble forklart at det i utgangspunktet kun er selskaper med garanti og «flag-carriers» som skal gis kreditt. Luftfartspolitiske hensyn vurderes i de enkelte tilfeller. Luftfartsverket innrømmet at innkrevingen ikke har vært

uproblematisk å håndtere og framholdt videre at det er vanskelig å innhente garantier for et selskap som besøker Norge en gang eller bare over en kortere periode. Luftfartsverket medgir at det ikke har funnet en anvendelig standardmåte for å beregne garantibeløp.

Riksrevisjonen stilte i brev av 28. mai 1998 til Samferdselsdepartementet spørsmål ved om Luftfartsverkets praktisering av garantistillelser og kredittgiving ved innkreving av luftfartsavgifter tilfredsstiller de kravene til intern økonomikontroll som stilles i økonomireglementet for staten § 21. Det ble dessuten stilt spørsmål ved utforming og praktisering av bestemmelsene i Forskrift om avgifter vedrørende statens luftfartsanlegg og tjenester (takstregulativet) og Luftfartsverkets håndbok for økonomiforvaltningen pkt 4.4 Garantistillelser.

Når det gjelder praktisering av garantistillelser og kredittgiving framgår det av Samferdselsdepartementets brev av 30. juni 1998 at departementet under tidligere konsesjonssystem/enerettsordninger i luftfarten har akseptert at det ikke har vært nødvendig å kreve garanti for luftfartsavgifter fra «flag-carriers». Etter at luftfarten ble liberalisert, er det i hovedsak fri konkurranse mellom flyselskapene. Det er derfor ikke i samme grad naturlig å opprettholde den tidligere ordningen med særstilling av enkelte operatører. Departementet erkjenner derfor at retningslinjene for garantistillelse burde vært gjennomgått på nytt for å sikre innfordring av inntekter, og viser til økonomireglementet for staten § 21.4 vedrørende krav om rutiner som sikrer blant annet innfordring av inntekter. I samarbeid med Luftfartsverket vil dette arbeidet bli satt i gang snarest.

Departementet opplyser i samme brev at Luftfartsverket har konstatert at det dessverre ikke er samsvar mellom dagens praksis og Luftfartsverkets håndbok for økonomiforvaltningen, pkt 4 om prinsipper og retningslinjer for debitorstyring. Etter departementets oppfatning bør Luftfartsverket snarest

iverksette tiltak for å etterleve retningslinjene og vurdere en strammere utforming av pkt 4.4 Garantistillelser. Det vises til at enkelte flyselskaper er fritatt for å stille garantier. Luftfartsverket vil i forbindelse med iverksettelsen av det nye økonomireglementet gjennomgå og ajourføre retningslinjene for debitorstyring. Det opplyses videre at Samferdselsdepartementet med bakgrunn i Luftfartsverkets ønske om forenkling av takstregulativet vil be Luftfartsverket om å se nærmere på dette, spesielt med tanke på hvordan regulativet kan forenkles for å lette faktureringen og innkrevingen av luftfartsavgifter.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen forutsetter at departementet i samarbeid med Luftfartsverket vil gjennomgå eksisterende retningslinjer for garantistillelse og kredittgiving, og at Luftfartsverket snarest iverksetter tiltak for å etterleve retningslinjene.

Samferdselsdepartement har svart:

«Samferdselsdepartementet vil i samarbeid med Luftfartsverket følge opp Riksrevisjonens antegnelse. Vi tar sikte på å avslutte dette arbeidet så snart som mulig, fortrinnsvis innen utgangen av 1998.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg Samferdselsdepartementets svar og vil i den løpende revisjon se etter at nødvendige tiltak blir iverksatt.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

2 Jernbaneverkets regnskap for 1997

2.1 Leverandørgjeld

Riksrevisjonen har analysert Jernbaneverkets leverandørreskontro pr 31. desember 1997. Analysen viser en beregnet samlet betalingsutsettelse fra 1997 til 1998 på om lag 352 mill kroner. Dette viser at Jernbaneverket i stort omfang har forskjøvet betaling av fakturaer mv fra 1997 til 1998. Terminforskyvningene har påført Jernbaneverket merkostnader på om lag 1,4 mill kroner i form av kontraktsfestede merkostnader og morarenter.

I henhold til bevilgningsreglementet med kommentarer regnes det for å være i strid med kontantprinsippet/ettårsprinsippet å få varer levert i en termin og betale dem i neste termin.

Terminforskyvningene ble forelagt Samferdselsdepartementet i brev av 29. mai 1998. Departementet har i sitt svar merket seg Riksrevisjonens framstilling av forholdene og tatt dette til etterretning. I tillegg viser departementet til at Jernbaneverket har beklaget morarentebelastningen på kr 176 000. De-

partementet så det ikke som aktuelt å fremme forslag om tilleggsbevilgning for 1997 ut over det som ble vedtatt i forbindelse med behandlingen av St prp nr 15, jf Innst S nr 57 (1997-98). Dette innebar at Jernbaneverket måtte foreta innstrammings tiltak i forhold til det planlagte aktivitetsnivået for 1997. Tiltakene innebar blant annet at kontraktsklausuler om reduksjon eller utsettelse av produksjon ble benyttet på enkelte prosjekter. I den økonomiske situasjonen Jernbaneverket var i på dette tidspunktet, ble det vurdert som svært fordelaktig med forhandlet produksjonsutsettelse. Imidlertid har Jernbaneverket opplyst at på tross av forsinket utbetaling, valgte flere av entreprenørene å opprettholde planlagt produksjon for å unngå å pådra seg ekstraarbeid og ekstra kostnader.

Ut fra en situasjon hvor Jernbaneverket måtte foreta innstrammings tiltak som nevnt ovenfor, fant Samferdselsdepartementet at de løsningene som Jernbaneverket forhandlet seg fram til overfor de eksterne entreprenørene, totalt sett trolig var de billigste løsningene for staten, selv om departementet erkjenner at Jernbaneverket i noen utstrekning opptrådte i strid med bevilgningsreglementet.

2.2 Leie av eiendommer og fellesarealer

Av St prp nr 2 (1996-97) om blant annet endret tilknytningsform for NSBs trafikkdel m m, pkt 4.4 Forholdet mellom trafikkdelen og kjørevegen, framgår det blant annet at forslaget om endret kostnadsansvar for eiendommer og fellesarealer vil innebære leieutgifter for Jernbaneverket i 1997 på om lag 60 mill kroner. Departementet forutsatte i proposisjonen at leieforholdet ville bli regulert gjennom egen avtale. Riksrevisjonen er kjent med at det ved regnskapsavslutningen for 1997 ikke forelå noen avtale mellom NSB BA og Jernbaneverket. Det framgår av Samferdselsdepartementets brev av 10. juli 1998 til Jernbaneverket at før departementet tar stilling til godkjenning av avtaleutkastene, er det behov for en del avklaringer.

Jernbaneverket har i 1997 utbetalt 30 mill kroner til NSB BA for leie av eiendommer og fellesarealer. Resterende 30 mill kroner i leieutgifter forfalt til betaling 15. januar 1998. Det framgår av bevilgningsreglementet med kommentarer at det regnes for å være i strid med kontantprinsippet/ettårsprinsippet å få varer mv levert i en termin og betale dem i neste termin. Leieutgiftene for 1997 skulle følgelig vært betalt og belastet regnskapet i samme år.

Riksrevisjonen tok saken opp med Samferdselsdepartementet i brev av 29. mai 1998. Departementet har i svar av 30. juni 1998 bl a opplyst at Jernbaneverket og NSB BA i løpet av 1998 skal inngå avtaler om bruk av fellesarealer og deling av driftskostnadene forbundet med dette. Departementet har i brevet ikke kommentert terminforskyvningen av 30 mill kroner.

2.3 Merverdiavgift – ekstrabevilgning til dekning av merkostnader i Jernbaneverket

Da Jernbaneverket 1. desember 1996 organisatorisk ble skilt fra forvaltningsbedriften NSB, kunne ikke lenger den tidligere fordelingsnøkkelen for merverdiavgift benyttes. Dette påførte Jernbaneverket merkostnader til merverdiavgift i forhold til vedtatt budsjett for 1997. På denne bakgrunn vedtok Stortinget en ekstrabevilgning til merverdiavgift på 120 mill kroner på kap 1350 Jernbaneverket, jf St prp nr 37 og Innst S nr 167 (1996-97). Det ble i proposisjonen presisert at beløpene kunne være noe unøyaktige, og at bevilgningene derfor kanskje måtte justeres. Det framgikk også at økningen innebar en tilsvarende økning i statens inntekter, og at budsjettbalansen i staten ikke ble påvirket.

Jernbaneverkets regnskap viste at merkostnadene til merverdiavgift for 1997 beløp seg til om lag 89,6 mill kroner. Ekstrabevilgningen ble dermed om lag 30,4 mill kroner større enn merkostnaden. Jernbaneverket benyttet restbevilgningen til løpende utgifter på kap 1350.

Saken ble 29. mai 1998 forelagt Samferdselsdepartementet som i sitt svar av 30. juni 1998 blant annet anførte at departementet var enig med Riksrevisjonen i at regnskapsresultatet for 1997 isolert sett innebar en mindrebetaling av merverdiavgift på 30,4 mill kroner i forhold til vedtatt bevilgning på 120 mill kroner. Departementet understreket imidlertid at beløpet på 120 mill kroner ikke var å betrakte som en øremerket bevilgning.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen vil peke på at Jernbaneverkets disposisjoner i regnskapsavlegget for 1997 ikke er i tråd med bevilgningsreglementets bestemmelser når det gjelder terminforskyvning av totalt beregnet 352 mill kroner, herunder 30 mill kroner i ikke betalt leie for fellesarealer til NSB BA. Terminforskyvningene innebærer at Jernbaneverket må utbetale 352 mill kroner av 1998-bevilgningen for forhold som vedrører 1997.

Jernbaneverket har brukt om lag 30,4 mill kroner til løpende utgifter av en bevilgning gitt til ekstrakostnader ved endring av merverdiavgiftsmodell. Av forutsetningene for bevilgningen, jf St prp nr 37 (1996-97), framgår det at bevilgningen til økte utgifter til merverdiavgift vil innebære tilsvarende økte inntekter for staten. Dette tilsier at ekstrabevilgningen kun gjelder dekning av merkostnader til merverdiavgift. Jernbaneverkets disposisjoner medførte at forutsetningen for ekstrabevilgningen, at budsjettbalansen i staten ikke skulle påvirkes, ikke ble oppfylt.

Samferdselsdepartementet har svart:

«Samferdselsdepartementet viser til sine kommentarer i brev av 30. juni 1998 til Riksrevisjonen.

Departementet har ingen ytterligere merknader til punkt 2.3, men har følgende kommentarer til punkt 2.1 leverandørgjeld og punkt 2.2 leie av eiendommer og fellesarealer.

I forbindelse med statsregnskapet for 1997 har det kommet fram at Jernbaneverkets produksjon i 1996 på prosjekter prioritert og godkjent av Stortinget, var høyere enn det reelt sett var dekning for innenfor vedtatt bevilgning. Dette har medført en forskyvning i utbetalingene fra 1996 til 1997 og fra 1997 til 1998 (overheng) ut over det som kan karakteriseres som et naturlig overheng ved vanlig kreditt- og betalingstid og som kan aksepteres i henhold til bevilgningsreglementet. Vi vil presisere at det i denne sammenheng ikke er snakk om kostnadsoverskridelser, men terminforskyvninger i utbetalingene. Samferdselsdepartementet vil også gi en foreløpig omtale av saken i St.prp. nr. 1 (1998-99).

Når det gjelder Jernbaneverkets utbetaling av de resterende 30 mill. kr for bruken av felleseiendommer m.v. til NSB BA, ble denne betalingen utsatt på grunn av usikkerhet rundt enkeltfakturaer. Ny regning ble betalt innen forfallsdato som var først i 1998.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen fastholder at Jernbaneverkets disposisjoner i regnskapsavlegget for 1997 ikke var i tråd med bevilgningsreglementets bestemmelser når det gjelder terminforskyvning av totalt beregnede utgifter på 352 mill kroner, herunder 30 mill kroner i ikke betalt leie for fellesarealer til NSB BA. Det forventes at bestemmelsene i bevilgningsreglementet etterleveres.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

3 Merutgift/mindreutgift på kap 1350 Jernbaneverket

Jernbaneverket hadde i 1997 en merutgift på post 23 Drift og vedlikehold på om lag 93,7 mill kroner og en mindreutgift på post 30 Investeringer i linjen på om lag 96,1 mill kroner.

Post 23 Drift og vedlikehold

I Samferdselsdepartementets forklaringer til statsregnskapet for 1997 ble budsjettoverskridelsen på 93,7 mill kroner på post 23 Drift og vedlikehold blant annet forklart med at Jernbaneverket, som følge av omdannelsen av NSB pr 1. desember 1996, fikk økte driftskostnader til trafikkstyring ved at Jernbaneverket overtok det økonomiske ansvaret for togekspedisjonsfunksjonen og fellesarealene på sta-

sjonsområdene. Dette medførte økte utgifter for Jernbaneverket på 157 mill kroner som måtte dekkes innenfor vedtatt drifts- og vedlikeholdsbudsjett uten at det, etter departementets mening, ble gitt kompensasjon for dette på 1997-budsjettet. Videre forklarte departementet at Jernbaneverket i 1995 og 1996 hadde inngått kontrakter for vedlikehold i Oslo-området som et ledd i forberedelsene til åpningen av Gardermobanen, og at disse kontraktene forpliktet Jernbaneverket til å foreta store utbetalinger i 1997. Ifølge St prp nr 1 (1996-97), side 141, jf Budsj Innst S III (1996-97), forutsatte imidlertid departementet at utgiftene for togekspedisjonen og fellesarealene på stasjonsområdene skulle dekkes innenfor foreslått bevilgning på post 23 Drift og vedlikehold. Det framgår av proposisjonen at driftsbudsjettet økte med vel 157 mill kroner fra 1996 til 1997, mens vedlikeholdsbudsjettet ble redusert med 155 mill kroner.

Riksrevisjonen stilte derfor i brev til departementet 15. mai 1998 spørsmål ved om ikke Jernbaneverket allerede hadde fått budsjettmessig dekning for merutgiftene til drift med et beløp på 157 mill kroner i budsjettet for 1997. Videre ble det spurt om ikke utbetalinger i henhold til inngåtte kontrakter i 1995 og 1996 samt et betydelig etterslep i vedlikeholdet av jernbanenettet burde vært kjent allerede på det tidspunktet budsjettforslaget ble fremmet.

Samferdselsdepartementet har i brev av 9. juni 1998 ikke kommentert spesielt spørsmålet om budsjettmessig dekning av merutgiftene til drift eller etterslepet i vedlikeholdet, men vist til at det i forbindelse med budsjettrevisjonen høsten 1997 ble vurdert å foreslå en omdisponering fra kap 1350 post 30 Investeringer i linjen, til post 23 Drift og vedlikehold. Jernbaneverket hadde imidlertid iverksatt en rekke ekstraordinære innsparingstiltak. I og med at det var knyttet stor usikkerhet til den beløpsmessige effekten av innstrammingsiltakene, fant ikke departementet det riktig å fremme forslag om tilleggsbevilgning. Samferdselsdepartementet beklaget at ikke innsparingstiltakene på post 23 Drift og vedlikehold ga tilstrekkelig virkning, slik at en kunne unngå merforbruk.

Post 30 Investeringer i linjen

I Samferdselsdepartementets forklaringer til statsregnskapet for 1997 ble mindreutgiften på post 30 Investeringer i linjen, på 96,1 mill kroner forklart med at Jernbaneverket iverksatte innsparingstiltak på flere prosjekter for å dekke merforbruket på post 23 Drift og vedlikehold, slik at den totale budsjettammen for kap 1350 kunne overholdes. Reduserte utbetalinger til investeringsprosjektene i 1997 har

ført til mindre optimal framdrift og økte kostnader for berørte prosjekter.

Ettersom det ikke foreligger hjemmel i bevilgningsreglementet for å nytte investeringsmidler til driftsutgifter, stilte Riksrevisjonen derfor i brev til departementet 15. mai 1998 spørsmål ved om ikke forholdet burde vært forelagt Stortinget.

Departementet anførte i sitt svarbrev av 9. juni 1998 blant annet at årsaken til at Stortinget ikke ble orientert om innsparingstiltakene, var at verken departementet eller Jernbaneverket hadde tilstrekkelig oversikt over effekten av de iverksatte innsparingstiltakene på det tidspunktet som var satt som siste frist for å fremme tilleggsforslag høsten 1997.

Riksrevisjonen bemerker:

Utgiftene på om lag 157 mill kroner til togekspedisjonsfunksjonen og fellesarealene på stasjonsområdene var i St prp nr 1 (1996-97) forutsatt dekket innenfor foreslått bevilgning til driften. Utbetalinger i henhold til inngåtte vedlikeholdscontrakter i 1995 og 1996 og dessuten et betydelig etterslep i vedlikeholdet av jernbanenettet burde, etter Riksrevisjonens mening, vært kjent allerede på det tidspunktet Samferdselsdepartementet la budsjettet fram for Stortinget.

Riksrevisjonen har merket seg at Jernbaneverket hadde et merforbruk på post 23 Drift og vedlikehold, på om lag 93,7 mill kroner og et mindreforbruk på post 30 Investeringer i linjen, på om lag 96,1 mill kroner. Ettersom bevilgningsreglementet ikke hjemler omdisponering fra post 30 til post 23, burde forholdet vært forelagt Stortinget til avgjørelse. Det innsparte beløpet på om lag 96,1 mill kroner på post 30 er i sin helhet overført til 1998, jf St meld nr 3 (1997-98). Merforbruket på post 23 Drift og vedlikehold på om lag 93,7 mill kroner er derved uhjemlet.

Samferdselsdepartementet har svart:

«Samferdselsdepartementet viser til sine uttalelser i brev av 9. juni 1998 til Riksrevisjonen og har ikke ytterligere kommentarer.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen konstaterer at det foreligger en uhjemlet merutgift på post 23 Drift og vedlikehold på om lag 93,7 mill kroner i 1997. Riksrevisjonen forutsetter at bevilgningsreglementet følges.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

Til decharge

4 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter og mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

5 Omfordeling av bevilgninger innen kap 1350 Jernbaneverket post 30 Investeringer i linjen

Ifølge Budsj Innst S III (1996-97) ble det på kap 1350 Jernbaneverket post 30 Investeringer i linjen, bevilget 1 181 mill kroner for 1997, hvorav 898,5 mill kroner vedrørte 13 prosjekter som hver for seg var spesifisert og omtalt i St prp nr 1 (1996-97). Av Jernbaneverkets månedsrapport for april 1997 og innhentede tilleggsopplysninger går det fram at det er foretatt til dels betydelige omfordelinger mellom de spesifiserte prosjektene. Enkelte prosjekter har fått tilført midler mens andre prosjekter har avgitt midler. Jernbaneverket foretok således en intern budsjettrevisjon i april 1997 som førte til at det budsjettforslaget som Stortinget bygde sitt vedtak på, ble fraveket i til dels betydelig grad.

Riksrevisjonen er innforstått med at det er Stortingets bevilgningsvedtak på postnivå som er konstitusjonelt bindende for forvaltningen. Riksrevisjonen har i brev av 22. desember 1997 til Samferdselsdepartementet stilt spørsmål ved om Jernbaneverket har anledning til å foreta omfordelinger hvis spesifikasjonene under postnivå kan antas å ha vært motiverende for Stortingets bevilgningsvedtak.

Samferdselsdepartementet har i brev av 11. mars 1998 bl a svart at med utgangspunkt i bevilgningsreglementet og de fullmakts- og stikkordsvedtakene som er knyttet til kap 1350 postene 23 og 30, jf St prp nr 1 og Budsj Innst S nr 14 (1996-97), er det etter Samferdselsdepartementets vurdering åpnet for en omfordeling mellom prosjektene. Samferdselsdepartementet kan ikke se at bruken av bevilgningen på kap 1350 post 30 er i strid med gjeldende regelverk.

Departementet uttaler videre at på den annen side er det klart at en på ingen måte står helt fritt til å omfordele. Den prosjektfordelingen som er lagt fram for Stortinget, må ifølge departementet alltid være utgangspunktet, også i de tilfellene hvor denne ikke eksplisitt kommenteres av Stortinget. Departementet viser til at såfram det etter framlegg av budsjettproposisjonen ikke blir endringer i framdriftsplaner og/eller kostnadsoverslag, bør hvert spesifiserte pro-

sjekt drives og tilføres midler slik som forutsatt. Imidlertid påpeker departementet at når det oppstår endringer, vil det være lite rasjonelt om en ikke kan omfordele mellom prosjekter, permanent eller midlertidig. Uten omfordelingsadgang vil en, ifølge departementet, generelt få senere baneutbygginger og større overføringer av ubrukte bevilgninger. Departementet legger til grunn at Stortingets vilje må antas å være at spesifiserte prosjekter skal gjennomføres, men på en mest mulig rasjonell måte og uten at bevilgningsperiodiseringen framtvinger suboptimale gjennomføringer. Oppstår det avvik av betydning, må Stortinget informeres. Vurderingen her må ifølge departementet foretas ut fra størrelsen på avviket og om det foreligger særlige politiske eller prinsipielle forhold. Etter omstendighetene vil det kunne være nødvendig å gå til Stortinget så snart som mulig etter at avvik konstateres, og før en går videre med prosjektet.

Saken ble lagt fram for Finansdepartementet i brev av 30. april 1998. Riksrevisjonen ba Finansdepartementet opplyse om det hadde noe å bemerke til den praksisen som Jernbaneverket hadde fulgt på dette området.

Av Finansdepartementets svar av 25. mai 1998 går det bl a fram at det innenfor den tildelte bevilgningen bør være anledning til å foreta visse omfordelinger mellom prosjekter ut fra ønsket om å opprettholde en optimal produksjon på prosjektene, slik at man oppnår størst mulig effekt av Stortingets bevilgninger. Det finnes ingen regel som kan brukes til å fastslå hvor grensen går for Jernbaneverkets adgang til å omfordele bevilgede midler mellom prosjekter. Etter Finansdepartementets vurdering er det heller ikke hensiktsmessig å lage en slik regel. Det er Samferdselsdepartementet som har ansvaret for å styre sin underliggende etat, slik at målet for Stortingets bevilgning til etaten blir oppfylt. Finansdepartementet legger derfor til grunn at Samferdselsdepartementet, basert på en samlet vurdering av alle relevante forhold, til enhver tid skal påse at Jernbaneverkets bruk av midler ikke er i strid med Stortingets forutsetninger for bevilgningen.

Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at de forutsetningene som departementet legger fram for Stortinget, og som de vedtatte bevilgningene er basert på, er mest mulig realistiske. Dette innebærer at prosjektspesifikasjoner innen en post må forventes å ha framkommet etter grundige analyser, og at betydelige omfordelinger kort tid etter behandlingen

i Stortinget bare skjer ved ekstraordinære hendelser eller tiltak. Riksrevisjonen har derfor funnet det riktig å meddele Stortinget at flere prosjekter som Jernbaneløst hadde fått tildelt midler til og som hver for seg var spesifisert og omtalt i St prp nr 1 (1996-97), allerede i april 1997 ble gjenstand for betydelige omfordelinger.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Kirsten Astrup (Sak 1–3 og 5)

Johan Henry Norvalls

Sosial- og helsedepartementet

Statsregnskapet 1997

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september 1998 og svar avgitt 23. september 1998)

Til decharge etter omstendighetene

1 Trygdeetatens regnskap for 1997

De enkelte enhetene i trygdeetaten fører og avlegger egne regnskaper ved hjelp av økonomisystemene Infotrygd, Millennium, HMS-applikasjonen, SLP og IT-systemene TOR og BOST ved Trygdeetatens innkrevingsentral. Regnskapsdataene overføres til en felles database, og Rikstrygdeverket avgir regnskapet for hele trygdeetaten. Det er også Rikstrygdeverket som avlegger kasserapporten som omfatter trygdeetatens totale regnskaper.

I forbindelse med årsavslutningsrevisjonen for 1997 har Riksrevisjonen besøkt og foretatt kontroller av regnskaper og rutiner i Rikstrygdeverket, Folketrygdkontoret for utenlandssaker, Trygdeetatens innkrevingsentral og utvalgte enheter ved fylkestrygdekontorene, trygdekontorene og hjelpemiddel-sentralene.

Det er flere gjennomgående svakheter ved trygdeetatens regnskapsavleggelse for regnskapsåret 1997. Revisjonen har avdekket bl a følgende feil og mangler:

- Ved mange virksomheter ble bilag ikke attestert eller anvist i henhold til økonomireglementets bestemmelser.
- Flere virksomheter hadde ikke sendt inn årsoppgave til arbeidsgiveravgift/følgeskriv til lønns- og trekkoppgaver. Videre var det få av virksomhetene som hadde foretatt avstemming av innberetningspliktige ytelser.
- Kontroll av disposisjonsfullmakter på bankkonti avdekket feil og mangelfulle rutiner ved mange enheter. Det forelå f eks ikke fullmakter for flere konti, konti kunne disponeres av kun en tjenestemann, og fullmaktene var i flere tilfeller ikke à jour.
- Bankkonti var i mange tilfeller ikke tilfredsstillende avstemt pr 31. desember 1997, eller avstemmingene var mangelfullt dokumentert. Regnskapssaldo ble i mange tilfeller ikke avstemt mot saldo fra kontoutdrag av samme dato.

Dette medførte at utbetalinger som var foretatt av bankene ikke ble registrert i virksomhetenes regnskaper for riktig regnskapsår.

- Det forekom balansekonti (fordringer og gjeld) som ikke var avstemt eller tilfredsstillende spesifisert med hensyn til innhold og alder. Flere av kontiene inneholdt poster som var eldre enn tre måneder pr 31. desember 1997, og hvor det ikke var foretatt tilfredsstillende vurdering av disse. Ved enkelte av virksomhetene var det indikasjoner på at oppfølgingen ikke ble tilstrekkelig prioritert. Ved Trygdeetatens innkrevingsentral synes det ikke som om slike avstemminger inngår som ordinære oppgaver ved avleggelse av årsregnskapet.
- I henhold til trygdeetatens rutiner for regnskapsavleggelse er det flere konti som ikke skal ha saldo ved årsskiftet. Kontrollen viste at det i virksomhetenes regnskaper framkom saldoer på disse kontiene. Dette gjaldt bl a Ventekonto for barnetrygd og pensjon, med en saldo på 71,7 mill kroner. Konto Overført kasse/bank/giro hadde en saldo på 15,2 mill kroner selv om det var gitt melding om at regnskapsføringen burde innrettes slik at kontoen ikke skulle framstå med saldo. Kontiene hadde saldo fordi det ikke var foretatt nødvendige posteringer i regnskapet for 1997. Kontrollen viste også at konti med sannsynlige feilposteringer ble lagt inn i regnskapet uten korrigeringer fra Rikstrygdeverkets side. Dette gjaldt bl a kassekontoen som var regnskapsført med 1,7 mill kroner mer enn faktisk kassebeholdning.
- Kontrollen viste også at flere konti ikke balanserte mot hverandre slik som forutsatt i Rikstrygdeverkets interne regelverk. Dette gjaldt bl a Feilutbetalt stønad/ytelse på 52,1 mill kroner, som ikke balanserte med tilsvarende motkonto. Videre skulle konto for Forskyvninger i balansen på 36,1 mill kroner være motkonto til en rekke andre konti. Kontrollen avdekket en differanse

på kr 426 446. Konto for Attføringslån på 115,1 mill kroner balanserte heller ikke med motkonto som foreskrevet. Dette tyder på feilposterings i regnskapet, og at de nødvendige korrigeringer ved avleggelse av regnskapet ikke er foretatt. Undersøkelsen viste også at Rikstrygdeverket ikke fikk gjennomført korreksjoner i regnskapet før endelig regnskap med kasserapport ble avlagt.

- Årsrapporten til Trygdeetatens innkrevingssentral viste at 677 mill kroner var avskrevet og ettergitt. Det ble ikke lagt fram dokumentasjon som spesifiserte disse avskrivningene. Videre var fordringer pålydende 808 mill kroner omtalt i årsrapporten som ikke reelt innkrevbare uten at det framgikk om fordringene var vurdert som uerholdelige i henhold til gjeldende regelverk. Det framkom heller ikke av årsrapporten hvilke konti i regnskapet disse beløpene knyttet seg til. Rapporteringen og omtalen av avskrivninger og uerholdelige fordringer bør i større grad knyttes opp til regnskapet.
- Resultatregnskapet og balansen ved Trygdeetatens innkrevingssentral ble satt opp manuelt på bakgrunn av tall fra bidragssystemet BOST og regnskapssystemet TOR. Resultatregnskapet og balansen ble således ikke generert automatisk fra systemene, noe som øker risikoen for feil.
- Rikstrygdeverkets avlagte kasserapport for trygdeetaten som helhet viste en rekke balansekonti med til dels betydelige beløp. Dette gjaldt bl a Feilutbetalt stønad/ytelse på 52,1 mill kroner, Attføringslån på 115,1 mill kroner og Forskudd behandlere på 25,1 mill kroner. Undersøkelsen viste at Rikstrygdeverket i hovedsak foretok en sammenstilling av regnskapsdata mottatt fra de enkelte virksomhetene, og at balansekontiene ikke ble spesifisert og aldersfordelt på en slik måte at Rikstrygdeverket kunne ta stilling til regnskapsinformasjonen. Det kunne ikke sees at Rikstrygdeverket foretok en selvstendig vurdering av balansepostenes riktighet, eller at det forelå rapporteringsrutiner som kunne gi Rikstrygdeverket grunnlag for en samlet vurdering av balansepostene i regnskapet for trygdeetaten som helhet. I flere tilfeller synes det ikke som om feilaktige regnskapsdata ble korrigert.

Riksrevisjonens revisjonsrapport ble sendt Rikstrygdeverket og Sosial- og helsedepartementet ved brev av 30. juni 1998.

Rikstrygdeverket har i brev av 29. juli 1998 til Sosial- og helsedepartementet redegjort for hvilke tiltak som skal gjennomføres for å rette opp de forholdene som er bemerket i Riksrevisjonens rapport. Departementet har i brev av 31. juli 1998 til Riksrevisjonen sluttet seg til de tiltakene Rikstrygdeverket beskriver. Departementet uttaler at trygdeetaten må

gjennomføre forbedringer av trygdeetatens regnskapssystemer og -rutiner. Videre framgår det at det er, og vil bli, satt i verk tiltak for å avklare ansvar og roller i forbindelse med trygdeetatens økonomi- og regnskapsansvar, og tilpasse trygdeetatens rutiner og systemer til kravene i nytt økonomireglement med funksjonelle krav.

Rikstrygdeverket uttaler at den enkelte enhet har et selvstendig ansvar for å foreta en løpende avstemming og kontroll av eget regnskap, med bakgrunn i utsendte instruksjoner og rutiner. Rikstrygdeverket har ansvar for å utarbeide nødvendige instruksjoner og rutiner på regnskapsområdet, samt gjennomføre nødvendige informasjons- og opplæringstiltak, mens Fylkestrygdekontoret har ansvar for å følge opp at de enkelte enheter i eget fylke følger de instruksene og retningslinjene som gis.

På området opplæring og kvalitetssikring uttaler Rikstrygdeverket at det våren 1997 ble satt i gang et arbeid for å heve regnskapskompetansen i trygdeetaten, og at dette arbeidet forventes å være slutført i 1999. Det påpekes at linjens kvalitetssikringsarbeid vil bli styrket ved at medarbeiderne fra trygderevisjonen legges inn under fylkestrygdekontorene fra 1. januar 1999. Nærmere retningslinjer for kvalitetssikringsarbeidet vil bli utarbeidet i løpet av annet halvår 1998.

I svaret vektlegger både Sosial- og helsedepartementet og Rikstrygdeverket at man er i gang med å tilpasse rutineene i samsvar med kravene i nytt økonomireglement, og at flere edb-systemer må anskaffes og utvikles for å oppnå dette. Videre opplyses det at trygdeetaten har fått utsettelse til 31. desember 2003 med iverksettelse av økonomireglementet med funksjonelle krav.

Det framgår også at det er utarbeidet utkast til hovedinstruks for økonomiforvaltningen i trygdeetaten samt særinstruks for Rikstrygdeverkets kontroll med økonomiforvaltningen i underliggende enheter. Med utgangspunkt i særinstruksen vil Rikstrygdeverket etablere et system for tilbakemelding som sikrer kontroll med de underliggende enhetene. Som en forlengelse av dette arbeidet opplyser Rikstrygdeverket at de enkelte enhetene har startet arbeidet med å utarbeide rutinebeskrivelser, og at de første vil foreligge høsten 1998. Instruksene og rutinebeskrivelsene er så langt det er mulig tilpasset kravene i økonomireglementet.

Rikstrygdeverket vil etablere en arbeidsgruppe som med utgangspunkt i Riksrevisjonens rapport planlegger, organiserer og følger opp opprydningsarbeidet i de ulike enhetene. Det framgår videre at de første planene for arbeidet skal foreligge i oktober 1998, og at arbeidsgruppen skal bestå inntil arbeidet er slutført.

Rikstrygdeverket uttaler i brevet at nye rutiner for attestasjon og anvisning av administrasjonsutgifter er under utarbeidelse. Videre framgår det at Rikstrygdeverket på nytt vil presisere overfor enhetene at

følgeskriv til lønns- og trekkoppgaver skal avstemmes og innsendes, at disposisjonsfullmakter for bankkonti skal bringes i orden, og at bankkonti skal avstemmes pr 31. desember.

Rikstrygdeverket bemerker at Riksrevisjonens revisjonsgjennomgang ble foretatt kort tid etter at nye rutiner for å sikre en bedre oversikt over for mye utbetalt stønad og innbetalinger av dette var etablert, og at Rikstrygdeverket derfor vil gjennomføre egen kontroll av rutinen høsten 1998. Det skal også i 1998 etableres en arbeidsgruppe som skal vurdere tiltak for å bedre kvaliteten på saksbehandlingen i disse sakene. Videre opplyses det at innkreving av for meget utbetalt stønad er vedtatt overført til Trygdeetatens innkrevingsssentral, men at dette tidligst vil skje i år 2001.

Rikstrygdeverket vil utarbeide nye rapporter som kan støtte trygdekontorene i den løpende oppfølgingen av balansekonti. Blant annet vil det bli utarbeidet en rapport for å kontrollere at bestemte konti viser null i saldo ved periodeslutt, og en rapport som avstemmer bestemte konti mot hverandre. Disse rapportene vil foreligge i løpet av høsten 1998.

Trygdeetatens regnskaper blir ført i ulike edb-systemer noe som kompliserer regnskapsavleggelse og korrigeringer. Dette oppgis å være en av årsakene til feil som framkommer i kasserapporten. Fra og med årsavslutningen for 1998 vil Rikstrygdeverket innføre en rutine slik at feilposterings fra ytre etat kan korrigeres i forbindelse med årsavslutningen.

Rapport for vurdering av balansepostene i trygdeetatens regnskaper sentralt foreligger ikke pga begrensninger som ligger i dagens regnskapssystemer. Rikstrygdeverket er enig i at denne formen for informasjon er et viktig redskap for å kunne foreta en løpende oppfølging på overordnet nivå, men opplyser at slik rapportering tidligst kan foreligge i 1999.

Rikstrygdeverket uttaler at de vil ta initiativ til en gjennomgang av dagens rutiner i Trygdeetatens innkrevingsssentral vedrørende avskrivninger og ettergivelse av bidragsgjeld. Gjennomgangen skal slutføres innen 1. desember 1998. Videre er det etablert en arbeidsgruppe i forbindelse med revisjon av innkrevingsloven.

Sosial- og helsedepartementet uttaler at de er særlig opptatt av at trygdeetaten får etablert kontroll- og tilbakemeldingssystemer som kan dokumentere at fastlagte rutiner og oppgaver faktisk blir gjennomført i de ulike enhetene. Departementet understreker at de vil legge særlig vekt på dette i rapporteringen fra Rikstrygdeverket.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen vil presisere viktigheten av at det foretas en vurdering av utestående fordringer i regnskapene til Trygdeetatens innkrevingsssentral, og at foretatte avskrivninger blir spesifisert og tilstrekkelig dokumentert.

Når det gjelder kontroll og oppfølging av regnskapet til trygdeetaten som helhet, mener Riksrevisjonen at Rikstrygdeverket som ansvarlig myndighet må foreta vurderinger av totalregnskapet, i tillegg til at det gjennomføres en løpende oppfølging fra enhetenes side.

Riksrevisjonen ser positivt på de tiltakene som planlegges gjennomført for å bedre rutinene for avleggelse av regnskapet, herunder at Rikstrygdeverket vil etablere en arbeidsgruppe som med utgangspunkt i Riksrevisjonens rapport vil planlegge, organisere og følge opp oppryddingsarbeidet i de ulike enhetene.

Det framgår av svaret at enkelte tiltak skal gjennomføres med virkning fra 1998. Departementet understreker at flere forhold ikke kan rettes før nye edb-systemer er innført, og at de er innvilget utsettelse til år 2003 med dette arbeidet. Mange av forholdene Riksrevisjonen påpekte i sin rapport er imidlertid uavhengige av edb-systemene. Riksrevisjonen anser det vesentlig at disse rutinene endres fra og med 1998-regnskapet, slik at kvaliteten og riktigheten av det regnskapet kan bedres.

Sosial- og helsedepartementet har svart:

«Departementet viser til Riksrevisjonens brev av 2. september 1998, og vil kommentera merknadene nedanfor.

Trygdeetatens rekneskap for 1997.

1. Merknader til rekneskapen for Trygdeetatens innkrevingsssentral

Riksrevisjonen har peika på at balansekonti ved Trygdeetatens innkrevingsssentral (TI) ikkje var forsvareleg avstemte, spesifiserte og vurderte då årsrekneskapen vart sett opp.

Det er òg peika på manglande dokumentasjon/spesifisering av gjennomførte avskrivningar av utestående krav.

Departementet er samd i at dette ikkje er godt nok.

Dei avskrivningane som det er vist til i rekneskapen for TI, gjeld i stor grad personar som ein ikkje kan krevje inn refusjon frå fordi bidragsplikta ikkje er klarlagt, og personar som betaler såpass låge bidrag at ein ikkje kan få full refusjon for forskot. Avskrivningane omfattar vidare forelda og ettergjevne bidrag.

Departementet viser til at Rikstrygdeverket har varsla ein gjennomgang av noverande rutinar for avskrivning og ettergjeving av bidragsgjeld, med sikte på m.a. å vurdere kva tiltak som det vil vera mogleg å gjennomføra før ny innkrevingsreskontro er klar til bruk. Gjennomgangen skal vera slutført innan 1. desember 1998.

2. Merknader til kontroll og oppfølging av trygdeetatens rekneskap totalt sett

Styrking av administrativ kvalitetssikring (intern kontroll)

Trygdeetaten arbeider med ei rekkje tiltak som skal gje betre styring og kontroll med verksemda. Administrativ kvalitetssikring omfattar alle dei tiltak, ordningar og system m.m. som blir sette iverk for å sikra at fastsette mål på alle nivå i etaten blir nådd. Som eit ledd i arbeidet med administrativ kvalitetssikring blir trygderevisjonen omorganisert og i hovudsak lagt inn i linjeorganisasjonen. Rikstrygdeverket vil m.a. utarbeida betre oppfølgings- og rapporteringssystem som skal gje meir systematisk informasjon om kvalitetsutviklinga.

Sosial- og helsedepartementet sluttar seg til Rikstrygdeverket sitt opplegg for å styrkje kvalitetssikringa i etaten. Ein legg vekt på at dette legg opp til betre integrering av kontroll- og kvalitetssikringsarbeid i linjeorganisasjonen enn det ein har i dag.

Tiltak knytte til årsavslutning og løpande rekneskapsføring

Departementet vil i tillegg til dei generelle tiltaka som er nemnde ovanfor, peika på følgjande tiltak som er eller vil bli sette i verk, jf. brev frå Rikstrygdeverket til Sosial- og helsedepartementet datert 29. juli 1998:

- Særinstruks for rekneskapsarbeidet i Økonomiavdelinga i RTV er under arbeid.
- Særinstruks for kontroll med økonomiforvaltning og rekneskapsføring i dei underliggjande einingane og hjelpemiddelsentralene er under arbeid.
- Hovudpunkt i økonomiregelverket for staten er gjennomgått med direktørane for fylkestrygdekontora, Folketrygdkontoret for utanlandssaker og Trygdeetatens innkrevingsssentral og det er halde kurs for økonomiansvarlege og linjeleiarar i desse einingane.
- RTV har utarbeidd mal for rutineomtale til bruk av avdelingane i RTV og einingane i ytre etat.
- Frå og med årsavslutninga i 1998 blir det innført ein rutine for å kunne korrigera feil på same rekneskapsår som feilen er oppstått, i trygdeetatens samla rekneskap.
- RTV vil hausten 1998 utarbeida rapportar (hjelpverkty) for trygdekontora til bruk ved den

månadsvis kontrollen og avstemminga av balansekontoane.

Rikstrygdeverket har i brev av 15. september 1998 presisert at dersom det under oppryddingsarbeidet blir oppdaga tilhøve som er systemuavhengige, vil ein prioritera å rydda opp i desse.

Sosial- og helsedepartementet vil leggja særleg vekt på at trygdeetaten får etablert kontroll- og tilbakemeldingssystem som kan dokumentera at fastsette rutinar og oppgåver blir gjennomførte i dei ulike einingane i etaten. Departementet vil følgja opp dette i etatsstyringssamanheng.

Hovudinstruks for økonomiforvaltninga i trygdeetaten er fastsett av Sosial- og helsedepartementet 24. august 1998.

3. Merknader om systemavhengige og systemuavhengige tilhøve

Trygdeetaten er innvilga utsetjing med gjennomføring av ein del systemavhengige tilpassingar til økonomiregelverket for staten, med frist til 31. desember 2003. Sosial- og helsedepartementet vil følgja opp status for tilpassingsarbeidet innanfor det ordinære etatsstyringsopplegget og gjennom særskild rapportering om gjennomføringa av trygdeetatens IT-handlingsplan.

Departementet er samd i at tilhøve som ikkje er avhengige av innføring/tilrettelegging av EDB-system bør rettast så raskt som mogleg, for å kunne betra kvaliteten på årsrekneskapa frå og med 1998. Ein viser til merknadene under pkt. 1 og 2, der det er gjort greie for tiltak som i hovudsak er systemuavhengige.

Departementet har oppmoda Rikstrygdeverket om å vurdere om nokre av dei tilhøva som er kategoriserte som systemavhengige, likevel kan betrast før nye EDB-system er klare til bruk.

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg tiltakene som vil bli iverksatt for å rette opp de påpekte feil og mangler i regnskapet. Forholdene vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

Til decharge

2 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter og mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Eirik Larsen Kvakkestad

Utenriksdepartementet

Statsregnskapet 1997

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september 1998 og svar avgitt 23. september 1998)

Til observasjon

1 Tilskuddsforvaltning i Utenriksdepartementet

Innledning

Utenriksdepartementet forvalter en rekke ulike tilskuddsordninger. Tilskuddsmidler utgjør over 80 % av departementets utgiftsbudsjett. Av dette utbetales en vesentlig del som tilskudd til prosjekter og prosjektliggende tiltak.

I antegnelsene til statsregnskapet for 1994, jf Dokument nr 1 (1995-96) og Innst S nr 108 (1995-96), påpekte Riksrevisjonen en rekke svakheter i departementets forvaltning av tilskuddsmidler. Riksrevisjonen uttalte i den forbindelse bl a: «Riksrevisjonen ser positivt på at Utenriksdepartementet vil utarbeide overordnede retningslinjer for departementets tilskuddsforvaltning herunder retningslinjer for departementets kontroll og oppfølging av underliggende etaters tilskuddsforvaltning. Riksrevisjonen forutsetter at dette arbeidet gis høy prioritet.»

Riksrevisjonen foretok i 1997 en generell gjennomgåelse av Utenriksdepartementets tilskudds- og prosjektforvaltning. Formålet var å vurdere om departementet hadde etablert en tilfredsstillende intern kontroll og forvaltningspraksis, og om denne fungerte som forutsatt. Som ledd i undersøkelsen ble departementets oppfølging av tilskudd til Barentssekretariatet, departementets prosjektsystem PRO-WIN og bruk av tilsagnsfullmakter spesielt vurdert.

Gjennomgåelsen viser at departementet har arbeidet med å forbedre tilskuddsforvaltningen bl a ved utarbeidelse av standardvilkår, retningslinjer, informasjonsmaterieil, strategier osv. Dette har bidratt til at departementets forvaltning fram til og med første utbetaling stort sett synes å fungere tilfredsstillende. Når det gjelder oppfølging og kontroll, viser gjennomgåelsen at departementets rutiner ennå ikke er tilfredsstillende.

Målformulering, søknadsbehandling, oppfølging og kontroll

Det er ikke etablert tilfredsstillende rutiner som sikrer at søknader behandles på en ensartet måte og i samsvar med målformulering og eventuelle forskrifter. Det synes også å mangle entydige kriterier for utvelgelse og tildeling av tilskudd. Det er for enkelte ordninger ikke utarbeidet beslutningsnotat som dokumenterer hvilke vurderinger som er lagt til grunn i forbindelse med behandlingen av den enkelte søknad. Departementet har i liten grad utarbeidet tilfredsstillende dokumentasjon av interne rutiner. Standardvilkår, retningslinjer og informasjonsmaterieil mv synes i stor grad å være ment til bruk for mottakerne av midler og ikke til departementets egen bruk. Etterkontroll og revisjon blir av denne grunn vanskeliggjort.

Etablerte rutiner synes på flere viktige punkter å være mangelfulle bl a når det gjelder konkrete krav til hvilke kontroller som skal utføres, frister for innsendelse av rapporter og sikring av at disse pures og følges opp. Det er videre mangelfulle rutiner i forbindelse med kravet om at tilskuddsmottaker skal opprette en egen bankkonto for plassering av tilskuddsmidler og tilbakebetaling av opptjente renter. Prosjektgjennomgøelser viser at statusrapporter og sluttrapporter samt reviderte regnskaper for prosjektene ofte er forsinket i forhold til departementets frister og hva som må antas som rimelig sett i forhold til det enkelte prosjekts karakter og framdrift.

Utenriksdepartementet har både i St meld nr 47 (1994-95) og forklaringer til statsregnskapet for 1996 trukket fram at en viktig kontroll er revisorattestasjon før endelig utbetaling av sluttbeløp. Gjennomgåelse av et utvalg prosjekter viser at departementet mottar en rekke revisorattestasjoner med ulikt innhold. Enkelte av attestasjonene har liten informasjonsverdi da de ikke sier noe om omfanget av utførte kontrollhandlinger eller bruk av midlene sett i forhold til målsettingen for tilskuddsordningen.

Departementet får derved ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvorvidt tilskuddet er nyttet i samsvar med Stortingets forutsetninger.

Gjennomgåelsen av departementets oppfølging av tilskudd til Barentssekretariatet viser at departementet ikke har fulgt opp egne retningslinjer mht innsendelse av regnskaper og rapporter som grunnlag for utbetaling. Det er utbetalt betydelige midler uten at det forelå tilfredsstillende rapportering.

Ovennevnte ble tatt opp med Utenriksdepartementet i brev av 2. desember 1997 og 31. mars 1998. I sitt svarbrev av 14. mai 1998 henviste departementet til at det i St prp nr 1 for 1998 bl a var anført følgende når det gjelder målformulering: «For å skape et bedre grunnlag for å styre og følge opp gjennomføringen av bistandspolitikken, er det ønskelig å legge mer presise delmål til grunn for bevilgningene. Delmålene bør være relativt langsiktige, slik at de er stabile over flere år. Videre bør de legge grunnlag for å vurdere framtidige resultater, men uten å bli for detaljerte. Det er også viktig at delmålene tar hensyn til de særtrekk vedrørende samarbeid, ansvarsdeling og utviklingsoppgaver som preger ulike bistandsformer og tilskuddsordninger. [---] Arbeidet med å utvikle hensiktsmessige delmål og å gi Stortinget og offentligheten et bedre grunnlag for å vurdere hvordan bistandspolitikken følges opp, vil fortsette i 1998. Resultatet av arbeidet så langt avspeiles i omtalen under de ulike bevilgningene.»

Når det gjelder behandling av søknader og tildeeling av tilskudd, oppfølging og kontroll, svarte departementet bl a: «Som kjent er departementet i sluttfasen med å utarbeide et regelverk for tilskuddsforvaltningen. Dette regelverket består av felles overordnede retningslinjer og separate retningslinjer tilpasset den enkelte tilskuddsordning/tilskuddstype. Det nye regelverket forventes å gi et godt grunnlag for mest mulig likeartet saksbehandling i departementet. I det nye regelverket legges det opp til at saksbehandlingen som grunnregel skal dokumenteres med bl a beslutningsnotat, herunder dokumentere vurderinger og begrunnelser for tilskuddene mv. [---] Med henvisning til det pågående arbeidet med nytt overordnet regelverk og spesifikke regler for tilskuddsordningene i Utenriksdepartementet, mener departementet at prosessen med forbedringer på dette området er godt i gang. [---] Når det gjelder krav til hvilken informasjon som bør bekreftes av revisor innarbeides dette i departementets nye retningslinjer for tilskuddsforvaltning.»

Prosjektsystemet PROWIN

I St meld nr 47 (1994-95) Om Handlingsprogrammet for Øst-Europa opplyste Utenriksdepartementet at det var etablert en prosjektdatabase og en evalueringssdatabase som inneholdt nøkkelopplysninger om igangsatte prosjekter (PROWIN).

Etter Riksrevisjonens vurdering mangler PROWIN flere viktige funksjoner for å være et tilfreds-

stillende system for oppfølging av prosjekter, bl a mangler muligheter for utkjøring av purrelister, innleggelse av årlige bevilgninger med fordeling av totaltilsagn pr år og tilhørende utbetalinger. En gjennomgåelse av systemet viste at mangler i prosjektdatabasen i liten grad er kompensert med etablering av manuelle rutiner som sikrer tilfredsstillende oppfølging av aktuelle prosjekter.

Departementets manglende overordnede styring av prosjektoppfølgingsystemet har resultert i at enkelte avdelinger i departementet har brukt ressurser til å utvikle egne systemer med den følge at uensartet praksis har oppstått. Det synes også som om det er ulike oppfatninger av formålet med og bruk av PROWIN i ulike avdelinger. Ovennevnte forhold ble tatt opp i brev til departementet henholdsvis 3. oktober 1997, 24. november 1997 og 31. mars 1998.

Departementet har i brev av 14. mai 1998 svart: «Departementet vil vurdere behovet for et prosjektsystem med integrasjon mot regnskapssystemet Agresso som nylig er blitt tatt i bruk. I denne forbindelse avventer departementet NORADs bruk og erfaring med det utviklede PTA-systemet for å vurdere om deler av dette systemet kan dekke departementets behov. Departementet finner det lite hensiktsmessig å sette i gang et prosjekt for å utvikle et eget system parallelt med NORADs prosjekt. En slik parallell systemutvikling vil medføre store ekstra kostnader for staten. Departementet finner det således mer formålstjenlig - både økonomisk og resultatmessig å trekke på det arbeidet NORAD i samråd med Utenriksdepartementet nå utfører.»

Tilsagnsfullmakter

Departementets rutiner ved at hele eller deler av tilskuddene utbetales etterskuddsvis (dvs etter innsendelse av reviderte regnskaper og rapporter) har bl a bidratt til at til dels store beløp er overført fra en budsjettermin til neste. Det vises i denne forbindelse til Riksrevisjonens antegnelse til statsregnskapet for 1996 – Krav om realistisk budsjettering, jf Dok nr 1 (1997-98) og Innst S nr 89 (1997-98). Riksrevisjonen pekte i brev av 31. mars 1998 på at mer realistisk budsjettering kan oppnås ved bruk av tilsagnsfullmakter. Departementet har i brev av 14. mai 1998 svart at bruk av tilsagnsfullmakter for enkelte ordninger er til vurdering.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonens gjennomgåelse viser at det fortsatt er svakheter i tilskuddsforvaltningen. Departementets prosjekt- og forvaltningssystem er ikke godt nok, og dette er i liten grad kompensert med manuelle rutiner.

En viktig forutsetning for at målsettingen for en tilskuddsordning kan bli oppfylt, er å ha etablert en forvaltningsprosess som håndterer de ulike risikofaktorene som kan hindre måloppnåelse. Riksrevisjonen vil reise spørsmål om departementet i til-

strekkelig grad har etablert en tilfredsstillende intern kontroll ved forvaltning av tilskuddsmidler. Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at departementet vil vurdere å ta i bruk tilsagnsfullmakter med sikte på å unngå at store beløp overføres fra en budsjettermin til den neste.

Utenriksdepartementet har svart:

«Departementet har følgende kommentarer til Riksrevisjonens antegnelser:

Utenriksdepartementet har i de senere år arbeidet aktivt med å bedre rutinene for tilskuddsforvaltningen i departementet. Overordnede retningslinjer for dette feltet er utarbeidet og gjort gjeldende fra juni 1998. I tillegg er det under utarbeidelse separate retningslinjer tilpasset den enkelte tilskuddsordning/tilskuddstype. Det nye regelverket forutsettes å gi et godt grunnlag for tilskuddsforvaltningen i departementet.

Som tidligere anført vurderer departementet behovet for et prosjektsystem med integrering mot departementets nye økonomisystem, Agresso. I denne forbindelse avventer Utenriksdepartementet NORADs erfaringer med det nyutviklede PTA-systemet for å vurdere om dette verktøyet er egnet til å sikre departementet en bedre oppfølging og kontroll av tilskuddsordningene. Departementet har ikke funnet det forsvarlig å igangsette en parallell utvikling av et nytt prosjektoppfølgningssystem, og har derfor valgt å delta aktivt i det utviklingsarbeidet NORAD har gjennomført.

Det har inneværende år vært foretatt en omorganisering i departementet som har samlet virkemiddelapparatet for bistand til Sentral- og Øst-Europa i en ny seksjon. Hensikten med dette er å effektivisere bruken av midlene og sikre en mer samordnet tilskuddsforvaltning.

Arbeidet med å gjøre tilskuddsforvaltningen så effektiv og målrettet som mulig gis høy prioritet. I denne forbindelse kan det opplyses at departementet – som ledd i moderniseringen av utenrikstjenesten – har nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere departementets tilskuddsforvaltning. Utgangspunktet for arbeidet er at Utenriksdepartementet forvalter store finansielle virkemidler bl.a. til nødhjelp, bistand til Sentral- og Øst-Europa og det tidligere Jugoslavia samt atomhandlingsplanen. For disse virkemidlene har departementet ansvaret for så vel den politiske styringsfunksjonen som den rent tekniske tilskuddsforvaltningen. Arbeidsgruppen skal vurdere om det er riktig prioritering å bruke store ressurser på denne forvaltningen, eller om det vil være mer hensiktsmessig å legge en slik teknisk gjennomføring ut til underliggende etater. En vurdering av dette forutsettes å ta utgangspunkt i de skjerpede krav til tilskuddsforvaltning som følger av det nye Økonomireglementet. Forutsetningen for en eventuell utplassering av de operative tilskuddsfunksjonene er at man etablerer hensiktsmessige administrative og politiske styringsfunksjoner i departementet.

Departementet har de siste to år arbeidet kontinuerlig med å utrede og utvikle evalueringsfunksjonens organisering og oppgaver innen rammen av et helhetlig system for kvalitetssikring og resultatrapportering. Arbeidet har hatt to utgangspunkt: Det nye økonomireglementet i staten med funksjonelle krav og St.meld nr 19 (1995-96).

En omorganisering av evalueringsfunksjonen fant sted høsten 1997. En egen Planleggings- og evalueringsenhet i stabsfunksjonen under Utenriksråden ble opprettet med ansvar både for programområde 02 Utenriksforvaltning og programområde 03 Internasjonal bistand. Det er utarbeidet instruks for evalueringsvirksomheten, og forberedelser m.h.t. utvikling av et treårig evalueringsprogram (1999-2001) for departementet og NORAD er i gang. Det har også skjedd en stillingsmessig styrking av evalueringsfunksjonen i løpet av 1998.

Instruksen sikrer prinsippet om uavhengighet for evalueringsfunksjonen samtidig som offentlighetsprinsippet vil bli ivaretatt. Instruksen vil legge grunnlaget for mer langsiktighet i evalueringsarbeidet og til større vektlegging av læring og oppfølging av evalueringsresultatene.

Hvilke tilskuddsordninger som blir inkludert i evalueringsprogrammet vil bli vurdert årlig og hyppigheten av slike evalueringer vil variere med hvor omfattende og viktig tilskuddsordningen er, hvor stor offentlig interesse den har osv. Likeledes skal omfanget av det arbeid som nedlegges stå i rimelig forhold til den nytte man vil ha av den informasjon som fremkommer.

Utenriksdepartementet legger til grunn at ovennevnte tiltak og det utviklingsarbeid som fortsatt pågår, skal sikre en tilfredsstillende intern kontroll med forvaltningen av tilskuddsmidlene.

Utenriksdepartementet kan for øvrig opplyse at Regjeringen i St prp nr 1 (1998-99) foreslår en tilsagnsfullmakt på 200 mill. kroner knyttet til atom-sikkerhetstiltak og Samarbeidsprogrammet med Sentral- og Øst-Europa med sikte på å oppnå bedre samsvar mellom bevilgning og forbruk i det enkelte budsjettår.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har utarbeidet overordnede retningslinjer for tilskuddsforvaltningen, og at separate retningslinjer tilpasset den enkelte tilskuddsordning/tilskuddstype er under arbeid.

Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det etableres en tilfredsstillende intern kontroll ved forvaltning av tilskuddsmidler.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge

2 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mindreinntektene er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet eller spesialregnskapene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. oktober 1998

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engseth

Dokument nr 1

(1998–99)

Riksrevisjonen legger fram:

- 1 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 1997**
- 2 Saker for desisjon av Stortinget og saker til orientering**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram for Stortinget antegnelser med svar og forslag til desisjon av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard sammen med ekstrakt av regnskapene for 1997, jf Grunnlovens § 75 k. Enkelte opplysninger som er gitt, er framkommet i løpet av 1998.

Det er tatt opp i alt 39 saker, 33 antegnelser og seks saker til orientering. Det er ikke tatt opp saker under Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kulturdepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet.

Arbeidet med år 2000-problemet i statsforvaltningen har vært fulgt opp av Riksrevisjonen, jf sak 1 under Arbeids- og administrasjonsdepartementet og sak 11 under Finansdepartementet. I svar til Riksrevisjonen uttaler Arbeids- og administrasjonsdepartementet at dersom arbeidet fortsetter med samme tempo og ressursinnsats, kan summen av år 2000-problemene i statsforvaltningen føre til at deler av statsforvaltningens oppgaveløsning står i fare ved tusenårsskiftet. Riksrevisjonen mener departementets svar gir grunn til bekymring og vil peke på viktigheten av at arbeidet med år 2000-problemet intensiveres.

På grunn av svakheter og mangler i Arbeids- og administrasjonsdepartementets og Nærings- og handelsdepartementets regnskapsavlegg, har Riksrevisjonen ikke kunnet gjennomføre en slik revisjon at departementenes regnskaper for 1997 kan bekreftes. Riksrevisjonen har i tilknytning til dette funnet grunn til å stille spørsmål ved om departementene i tilstrekkelig grad har vektlagt behovet for kompetanse ved overgangen til å bli egen regnskapsfører og ved innføringen av nye økonomisystemer. Flere virksomheters regnskapsavlegg har også så vesentlige feil og mangler at Riksrevisjonen ikke har kunnet godkjenne regnskapet.

For å tilfredsstille kravene i nytt økonomireglement for staten må mange virksomheter ta nye økonomisystemer i bruk. Det er Riksrevisjonens erfaring at slike systemer primært er utviklet for regnskapsføring i det private der regnskapene føres etter regnskapsprinsippet, og det oppstår ofte problemer når systemene skal tilpasses statlig regnskapsførsel etter kontantprinsippet. Tre systemer er foreløpig godkjent i henhold til økonomireglementets krav, men fortsatt tilpasning gjenstår.

Flere av sakene under Finansdepartementet har tilknytning til skattefogdenes ulike gjøremål. Blant annet har innføringen av nytt økonomisystem ført til forsinkelser i innrapporteringen til statsregnskapet og manglende avstemming og uoverensstemmelser mellom skattefogdenes mellomregnskapskonti og tilsvarende konti i statsregnskapet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om innføringen av nytt økonomisystem for alle virksomhetene som benytter skattefogdene som regnskapsførere, vil være gjennomført som forutsatt innen utgangen av 1999.

Ny lov om folketrygd (folketrygdloven) trådte i kraft 1. mai 1997. Loven fastsetter at trygderevisjonen skal være Rikstrygdeverkets interne revisjon. Riksrevisjonen har som en konsekvens av lovendringen hatt fullstendig revisjon av folketrygdens regnskaper fra og med regnskapsåret 1997, jf sak 1 under Sosial- og helsedepartementet. Revisjonen er under oppbygging.

Med siktemål å sikre seg mot leveranser fra bedrifter som opererer i strid med norsk lovgivning, er det i rundskriv fra daværende Nærings- og energidepartementet stilt krav om framleggelse av skatteattest ved større anskaffelser i staten. Kontroll vedrørende bruk av skatteattester i to departementer og flere underliggende virksomheter viste at det ikke var etablert betryggende rutiner for å ivareta disse bestemmelsene, og i mange virksomheter var det mangelfull forståelse av, og kjennskap til, gjeldende regelverk på området.

Fire tidligere antegnelser desidert «Til observasjon» tas helt eller delvis opp på nytt i årets antegnelser. For øvrig framlegger Riksrevisjonen for Stortinget en gjennomgåelse og vurdering av antegnelse for statsregnskapene for 1992-1996 desidert «Til observasjon» i Dokument nr 3:1 (1998-99). Etter Riksrevisjonens oppfatning har den årlige gjennomgangen av disse sakene medført en langt bedre oppfølging i departementene.

Riksrevisjonen, 3. november 1998

For Riksrevisorkollegiet
Bjarne Mørk-Eidem
Leder

INDELING AV KONSTITUSJONELLE ANTEGNELSER

Antegnelsene, som utarbeides departementsvis, deles inn i følgende avsnitt:

- Til observasjon** Avsnittet inneholder antegnelser over forhold og disposisjoner som krever nærmere redegjørelse fra forvaltningen. Det omfatter også forhold som Riksrevisjonen ikke anser seg ferdig med, og derfor ønsker å ha til observasjon.
- Til decharge etter omstendighetene** Under dette avsnittet tas opp tilfeller hvor det kan herske en viss tvil om forholdet uten videre bør godkjennes.
- Til decharge** Her tas opp tilfeller som Riksrevisjonen uten betenkeligheter mener å kunne anbefale godkjent.
- Til orientering** Riksrevisjonen har i stadig større utstrekning tatt med saker til orientering. Dette er i samsvar med de synspunkter som det er gitt uttrykk for i utredningen fra utvalget til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen. Disse sakene er ikke gjenstand for desisjon.

DESIJNSFORMENE

- Passerer** Denne formen blir brukt for forhold som Riksrevisjonen finner å kunne anbefale godkjent etter besvarelsen.
- Kan passere** Denne formen innebærer en kritikk. Styrken av denne framgår av premissene.
- Til observasjon** Til observasjon blir brukt når Riksrevisjonen mener at forholdet ikke er avklart for en endelig desisjon. Således brukes formen i tilfeller hvor
- saken er under behandling i administrasjonen
 - Riksrevisjonen ønsker å se nærmere på det prinsippsspørsmål som er reist
 - framtidig praksis bør has til observasjon

Når formen brukes, blir det i premissene i alminnelighet gitt uttrykk for hva det siktes til.

Forholdet blir tatt opp på ny i de konstitusjonelle antegnelsene bare når det er grunn til å forfølge saken videre eller til å orientere Stortinget om resultatet.

Innhold

	Side		Side
Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard	1	10 Skattelikningen for inntektsåret 1996 gjennom utvalgte poster i DSB-systemet .	50
Arbeids- og administrasjonsdepartementet		11 År 2000 og ny systemløsning for føring av det sentrale statsregnskapet	51
1 År 2000 og datoproblemer i IT-systemer i statsforvaltningen	11	Fiskeridepartementet	
2 Dagpenger – kontrollrutiner	15	1 Kap 1064 post 24 Reiskapsforvaltninga ..	53
3 Yrkesrettet attføring	18	2 Merutgifter og mindreinntekter	54
4 Arbeids- og administrasjonsdepartementets regnskap for 1997	19	Forsvarsdepartementet	
5 Statens pensjonskasse – feil og mangler ved regnskapet for 1997	21	1 Fritak for merverdiavgift m m	55
6 Realistisk budsjettering på kap 1505/4505 Omstilling, mobilitet og overtallige statsansatte	23	2 Feil og mangler i Forsvarets regnskaper. .	57
7 Bruk av skatteattester ved anskaffelser i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og enkelte underliggende virksomheter i 1997	24	3 Krav overfor allierte avdelinger i forbindelse med tanking av drivstoff og tjenester/ytelser gitt allierte under opphold i Norge	58
8 Merutgifter og mindreinntekter	26	4 Merutgifter og mindreinntekter	59
9 Pensjonsordningen for Apoteketaten – feil og mangler ved regnskapet for 1997 .	26	5 Forsvarets innføring av nytt felles elektronisk anskaffelses- og regnskapssystem	59
Barne- og familiedepartementet		Justisdepartementet	
1 Merutgifter og mindreinntekter	29	1 Behandling av beslag i straffesaker i politidistriktene	63
Finans- og tolldepartementet		2 Kartlegging og kontroll av namsmannsfunksjonen ved herreds- og byrettene 1997	65
1 Innføring av nytt økonomisystem ved skattefogdkontorene	31	3 Kjøp av konsulenttjenester – Politiets datatjeneste	66
2 Konsernkontoordningen – innbetaling av merverdiavgift – avstemming	33	4 Kapittel 470/3470 Fri rettshjelp	66
3 Skatte- og avgiftsmessig behandling av bokettersynsrapporter	35	5 Merutgifter og mindreinntekter	68
4 Produktavgift og arbeidsgiveravgift i fiskerinæringen mv	37	Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	
5 Skattefogdkontorenes regnskapsføring og fordeling av innbetalt skatt og folketrygdavgift	40	1 Merutgifter og mindreinntekter	69
6 Oppfølging av eldre merverdiavgiftsrestanser	42	2 Samordning av utvikling og anskaffelse av økonomisk-administrative systemer ved universitetene	69
7 Statsregnskapet – skatt og folketrygdavgift	46	Kommunal- og regionaldepartementet	
8 Bruk av skatteattester ved anskaffelser i Finansdepartementet og underliggende virksomheter i 1997	48	1 Merutgifter og mindreinntekter	73
9 Merutgifter og mindreinntekter	49	Kulturdepartementet	
		1 Merutgifter og mindreinntekter	75
		Landbruksdepartementet	
		1 Statens Kornforretnings budsjett- og regnskapssystem	77
		2 Ompostering av merutgifter	79
		3 Merutgifter og mindreinntekter	80

	Side		Side
Miljøverndepartementet			
1 Merutgifter og mindreinntekter	81	2 Jernbaneverkets regnskap for 1997 (Spesialavdelingen)	94
Nærings- og handelsdepartementet		3 Merutgift/mindreutgift på kap 1350 Jern- baneverket (Spesialavdelingen)	95
1 Nærings- og handelsdepartementets øko- nomiforvaltning og regnskap for 1997	83	4 Merutgifter og mindreinntekter	97
2 Sjøfartsdirektoratets økonomiforvaltning og regnskap for 1997	84	5 Omfordeling av bevilgninger innen kap 1350 Jernbaneverket post 30 Investerin- ger i linjen (Spesialavdelingen)	97
3 Styret for det industrielle rettsverns (Pa- tentstyret) økonomiforvaltning og regn- skap for 1997	88	Sosial- og helsedepartementet	
4 Merutgifter og mindreinntekter	89	1 Trygdeetatens regnskap for 1997	99
Olje- og energidepartementet		2 Merutgifter og mindreinntekter	103
1 Merutgifter og mindreinntekter	91	Utenriksdepartementet	
Samferdselsdepartementet		1 Tilskuddsforvaltning i Utenriksdepar- tementet	105
1 Luftfartsverket – kontroll med innkreving av luftfartsavgifter (Spesialavdelingen) ...	93	2 Merutgifter og mindreinntekter	108

Riksrevisjonen

Dokument nr 1

(1998–99)

Riksrevisjonen legger fram:

- 1 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 1997
- 2 Saker for desisjon av Stortinget og saker til orientering