

Dokument nr. 1

(2000–2001)

Riksrevisjonen legger fram:

- 1 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 1999**
- 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 1999, jf. Grunnlovens § 75 k. Enkelte opplysninger som er gitt, er kommet fram i løpet av 2000.

Det er tatt opp i alt 37 saker, 25 antegnelser og 12 saker til orientering. Riksrevisjonen kan ikke godkjenne regnskapene for 1999 for Ila landsfengsel og sikringsanstalt, Norges veterinærhøgskole, Høgskolen i Nord-Trøndelag, Rikshospitalets Apotek og Radiumhospitalets apotek. Regnskapene til Toll- og avgiftsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Statens veiledningskontor for oppfinnere er godkjent med forbehold. Det er ikke tatt opp saker under Barne- og familiedepartementet, Miljøverndepartementet, Olje- og energidepartementet og Kulturdepartementet.

I tilknytning til revisjonen av Rikstrygdeverkets regnskap og regnskapet til Statens pensjonskasse er det påvist en rekke feil og mangler når det gjelder beregning av pensjoner, både i Statens pensjonskasse og i Folketrygden. Feilene har medført til dels betydelige feilutbetalinger. Siden det er vanskelig for den enkelte å kontrollere om pensjonsutbetalingen er riktig, ser Riksrevisjonen svært alvorlig på dette. Feilene kan generelt knyttes til svakheter i system og rutiner, bl.a. har datasystemene ikke ønsket funksjonalitet, men det er også påvist svakheter i manuelle rutiner. Pensjonsberegningen er basert på et komplisert regelverk, og i noen tilfeller kan feilene også skyldes mangelfull kompetanse.

I de senere årenes antegnelser er det tatt opp en rekke saker knyttet til regnskapsføringen i departementene og underlagte virksomheter, samt problemer knyttet til innføringen av nye økonomisystemer, jf. Riksrevisjonens brev til Statsministerens kontor og Finansdepartementet i tilknytning til fjorårets antegnelser. Det er gjort et omfattende arbeid i forvaltningen for å rette opp påpekte forhold, men i en del virksomheter er det fremdeles vesentlige feil og mangler knyttet til økonomiforvaltningen. Innføringen av nye økonomisystemer skaper fortsatt problemer, og mange virksomheter har fremdeles manglende forståelse for viktigheten av avstemningsrutiner som kan avdekke feil og mangler i regnskapet gjennom året. Resultatet kan bli at det må brukes betydelige ressurser for å finne ut hva som er feil, og til å foreta nødvendige opprettinger. Blant annet på grunn av mangelfull kvalitetssikring oppstår det også feil i innrapporteringen til statsregnskapet. Det er også et problem at regnskapene i mange tilfeller ikke lukkes etter innrapportering til statsregnskapet, med den følge at det gjøres endringer som medfører at de innrapporterte tallene ikke blir korrekte.

Det er tatt opp flere saker som omhandler store saksrestanser og restanser knyttet til innfordring, bl.a. når det gjelder arveavgift. Lang saksbehandlingstid knyttet til beregningen av arveavgift har vært tatt opp en rekke ganger tidligere. Riksrevisjonen ser den lange saksbehandlingstiden som svært uheldig, da den både kan medføre problemer for arvingene og for innfordringen av avgiftskravene.

Staten har i den senere tid opprettet en rekke selvstendige virksomheter – enten ved omdanning og fristilling av statlig virksomhet – eller ved at statlig kapital er stilt til rådighet ved nyetableringer. Gjennomført revisjon gir indikasjon på at det er behov for å utvikle retningslinjer for hvordan fristilling av statlig virksomhet skal forberedes og gjennomføres, bl.a. med hensyn til hvilke verdivurderinger som skal legges til grunn ved overføringen av formuesverdier.

En tidligere antegnelse desidert «Til observasjon» tas opp på nytt i årets antegnelser. For øvrig legger Riksrevisjonen fram for Stortinget en gjennomgåelse og vurdering av antegnelsene til statsregnskapene for 1995–98 desidert «Til observasjon» i Dokument nr. 3:1 (2000–2001).

Riksrevisjonen, 6. november 2000

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

INNDELING 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.

DESIJONSFORMENE

- 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	4 Merutgifter og mindreinntekter	51
		5 Opplysningsvesenets fonds eiendommer ...	51
Arbeids- og administrasjonsdepartementet			
1 Behandling av feilutbetaling og misbruk av attføringsytelser	11	Kommunal- og regionaldepartementet	
2 Statens Pensjonskasse – revisjon av pensjoner	12	1 Spesielle driftsutgifter, statlige mottak – kapittel 520, post 21	53
3 Merutgifter og mindreinntekter	17	2 Merutgifter og mindreinntekter	54
		3 Valguttgifter – kapittel 502	55
Barne- og familiedepartementet			
1 Merutgifter og mindreinntekter	19	Kulturdepartementet	
		1 Merutgifter og mindreinntekter	57
Finansdepartementet			
1 Skatteregnskapssentralene – avtalemessige forhold, IT-sikkerhet og dokumentasjon	21	Landbruksdepartementet	
2 Kommune 2312 sokkel/utland – restanseutviklingen og innkrevingen	23	1 Regnskap for landbruksavdelingene hos fylkesmannen – tekniske planleggingsenheter	59
3 Arveavgift, saks- og avgiftsrestanser	25	2 IT-sikkerhet for tilgang til systemene innen landbruk	61
4 Svakheter og mangler ved Toll- og avgiftsdirektoratets regnskap	27	3 Beregning og bokføring av merverdiavgift og investeringsavgift i Statens Kornforretning	62
5 Statistisk sentralbyrå – regnskapet for 1999	29	4 Engasjement i Norwegian Forestry Group (NFG).....	63
6 Merutgifter og mindreinntekter	31	5 Merutgifter og mindreinntekter	65
Fiskeridepartementet			
1 Merutgifter og mindreinntekter	33	Miljøverndepartementet	
2 Kystverkets regnskap for 1999	33	1 Merutgifter og mindreinntekter	67
3 Statsregnskapet for 1999 – departementets kvalitetssikring	34	 	
Forsvarsdepartementet			
1 Våpen- og ammunisjonsforvaltningen i Hæren	35	Nærings- og handelsdepartementet	
2 Feil og mangler i Forsvarets regnskap	37	1 Statens veiledningskontor for oppfinneres (SVO) økonomiforvaltning og regnskap for 1999	69
3 Merutgifter og mindreinntekter	42	2 Merutgifter og mindreinntekter	70
Justis- og politidepartementet			
1 Ila landsfengsel og sikringsanstalt – regnskapet for 1999	43	3 Justervesenets økonomiforvaltning og regnskap for 1999	70
2 Merutgifter og mindreinntekter	45	4 Styret for det industrielle rettsverns (Patentstyret) økonomiforvaltning og regnskap for 1999	71
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet			
1 Norges veterinærhøgskole – regnskapet for 1999	46	Olje- og energidepartementet	
2 Høgskolen i Nord-Trøndelag – regnskapet for 1999	47	1 Merutgifter og mindreinntekter	73
3 Norges forskningsråd – avhending av statlige verdier ved omdanning av NORSAR til stiftelse	48	 	
Samferdselsdepartementet			
		1 Nytt økonomisystem i Luftfartsverket – Prosjektstyring og konsulentbruk	75
		2 Luftfartsverkets overtakelse av regionale lufthavner – regnskapsmessig behandling av verdiene	77
		3 Statsregnskapet for 1999 – Luftfartsverket	79

	Side		Side
4 Merutgifter og mindreinntekter	80	Utenriksdepartementet	
5 Innkjøpsvirksomheten i Statens vegvesen ..	80	1 Utenriksdepartementets økonomiforvaltning og regnskap for 1999	95
Sosial- og helsedepartementet		2 Merutgifter og mindreinntekter	96
1 Trygdeetatens regnskap for 1999	83	3 Norsk bistand kanalisert via Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp til Etiopia og Bosnia	96
2 Rikshospitalets apotek og Radiumhospitalets apotek – feil og mangler ved regnskapene	89	4 Bistandsmidler kanalisert via FNs særorganisasjon for ernæring og landbruk, FAO ...	99
3 Merutgifter og mindreinntekter	91	5 Forvaltning av bilateral bistand til Vietnam	100
4 Regnskapet for Rikshospitalet	91	6 Bonusordninger i forbindelse med frivillige organisasjoners forvaltning av offentlige tilskuddsmidler	101

Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard

for budsjetterminen 1999

(Utarbeidet av Riksrevisjonen, jf. Grunnlovens § 75 k)

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

Det Kongelige Hus og Slottsforvaltningen	80
Regjering	118
Stortinget og underliggende institusjoner	806
Høyesterett	45
Utenriksdepartementet	12 723
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	27 455
Kulturdepartementet	3 518
Justisdepartementet	10 724
Kommunal- og regionaldepartementet	57 110
Sosial- og helsedepartementet	27 941
Barne- og familiedepartementet	20 288
Nærings- og handelsdepartementet	3 963
Fiskeridepartementet	2 031
Landbruksdepartementet	14 419
Samferdselsdepartementet	17 951
Miljøverndepartementet	2 657
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	20 503
Finans- og tolldepartementet	44 955
Forsvarsdepartementet	26 138
Olje- og energidepartementet	5 616
Ymse utgifter	24
Statsbankene	61 632
Statlig petroleumsvirksomhet	31 062
Statens forretningsdrift	3 944
Folketrygden	162 289
Statens petroleumsfond	44 627

Sum utgifter	<u>602 619</u>
--------------------	----------------

regnskapet

regnskapet

	<i>Inntekter</i>	<i>Mill. kroner</i>	<i>Mill. kroner</i>
Skatter og avgifter:			
Skatt på formue og inntekt		88 667	
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift		115 603	
Tollinntekter		2 409	
Merverdiavgift		114 076	
Avgifter på alkohol		8 635	
Avgifter på tobakk		6 644	
Avgifter på motorvogner		28 914	
Andre avgifter		14 760	
		<hr/>	379 709
Inntekter av statens forretningsdrift:			
Renter av statens forretningsdrift		203	
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i samband med nybygg, anlegg mv.		5 166	
		<hr/>	5 370
Renteinntekter og utbytte (eksklusive statens forretningsdrift og Statoil):			
Renter fra statsbankene		10 771	
Renter av kontantbeholdning og andre fordringer		3 176	
Utbytte eksklusive Statoil		3 986	
		<hr/>	17 933
Andre inntekter:			
Inntekter under departementene		17 567	
Overføring fra Norges Bank		3 401	
Tilbakeføring av midler fra Statens banksikringsfond		140	
		<hr/>	21 108
Petroleumsinntekter:			
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet		56 718	
Skatt og avgift på utvinning av petroleum		18 736	
Aksjeutbytte fra Statoil		135	
		<hr/>	75 589
Tilbakebetalinger			54 709
Statens petroleumsfond			18 494
Sum inntekter			<hr/> 572 911
Andre kapitalmidler:			
Statslånemidler		33 683	
Av kontantbeholdning		-3 976	
		<hr/>	29 707
Totalsum			<hr/> 602 619

Statens balansekonto

<i>Eiendeler</i>	<i>1 000 kr</i>
Kontantbeholdning	57 005 609
Spesielle fond og forsikringer	249 174 774
Verdipapirer	59 722 986
Utlån og utestående fordringer	189 458 608
Ordinære fond	6 735 433
Forskudd	677 103
Kapital i statsbankene	3 645 463
Fast kapital i statsbedriftene	173 003 268
Statskassens mellomværende med regnskapsførere	-127 602
Statskassens mellomværende med statsbedriftene	3 397
Statskassens mellomværende med oppebørselsbetjenter	1 332 538
Interimskonti debet	-791
Valutabytte	-376 292
Statsobligasjonslån	-2 332 186
Valutakursregulering, statens utenlandsgjeld	-825 000
Sum eiendeler	<u>737 097 308</u>

Avslutningskonto for

<i>Debet</i>	<i>1000 kr</i>
Balanse 31. desember 1999	<u>447 062 361</u>
Sum	<u>447 062 361</u>

pr. 31. desember 1999

<i>Forpliktelser</i>		<i>1 000 kr</i>
Statsgjelden		258 827 910
Kontolån fra fond under Finansdepartementets forvaltning		10 141 907
Virksomheter med særskilte fullmakter		1 301 741
Deposita og avsetninger		11 906 731
Utstedte gjeldsbrev for den ikke betalte delen av grunnfond i statsbankene		805 800
Overførbare ubrukte bevilgninger		7 050 858
Avslutningskonto		<u>447 062 361</u>
Sum forpliktelser		<u>737 097 308</u>

statsregnskapet pr. 31. desember 1999

<i>Kredit</i>		<i>1000 kr</i>
Balanse 1. januar 1999		360 600 342
Økning		<u>86 462 019</u>
Sum		<u>447 062 361</u>

Spesifikasjon av forskyvninger

<i>Debet</i>	<i>1000 kr</i>
<i>Opptatte lån</i>	33 683 199
<i>Av kontantbeholdning</i>	–3 975 780
<i>Spesielle fond:</i>	
Nedgang	21 359 622
<i>Verdipapirer:</i>	
Nedgang	3 015 705
<i>Utlån og utestående fordringer:</i>	
Nedgang	50 223 454
<i>Ordinære fond:</i>	
Nedgang	2 383 649
<i>Forskudd:</i>	
Nedgang	19 000
<i>Kapital i statsbankene:</i>	
Nedgang	4 455 245
<i>Fast kapital i statsbedriftene:</i>	
Nedgang	18 980 124
<i>Statskassens mellomværende med ordinære regnskapsførere:</i>	
Nedgang	597
<i>Statskassens mellomværende med oppbørselsbetjener:</i>	
Nedgang	70
<i>Valutabytte:</i>	
Nedgang	801 391
<i>Valutakursregulering:</i>	
Nedgang	53 107
<i>Statsgjelden:</i>	
Økning	693 830
<i>Kontolån fra fond:</i>	
Økning	845 317
<i>Deposita og avsetninger:</i>	
Økning	760 570
Overført til avslutningskonto for statsregnskapet	86 462 019
<i>Sum debet</i>	<u>219 761 119</u>

i balansen

	<i>Kredit</i>	<i>1000 kr</i>
<i>Spesielle fond:</i>		
Økning		75 580 660
<i>Verdipapirer:</i>		
Økning		10 982 040
<i>Utlån og utestående fordringer:</i>		
Økning		54 312 308
<i>Ordinære fond:</i>		
Økning		4 121 401
<i>Forskudd:</i>		
Økning		221 419
<i>Kapital i statsbankene:</i>		
Økning		660 000
<i>Fast kapital i statsbedriftene:</i>		
Økning		41 307 970
<i>Statskassens mellomværende med ordinære regnskapsførere:</i>		
Økning		1 747
<i>Statskassens mellomværende med oppbørselsbetjenter:</i>		
Økning		729
<i>Valutabytte:</i>		
Økning		1 372 121
<i>Statsgjelden:</i>		
Nedgang		24 047 042
<i>Kontolån fra fond:</i>		
Nedgang		3 886 276
<i>Deposita og avsetninger:</i>		
Nedgang		654 601
<i>Utstedte gjeldsbrev for den ikke betalte delen av grunnfond i statsbankene:</i>		
Nedgang		2 330 000
<i>Overførbare ubrukte bevilgninger:</i>		
Nedgang		282 805
<i>Sum kredit</i>		219 761 119

Regnskapet for

Bevilgnings-

<i>Utgifter</i>	<i>Kr</i>
Svalbard kirke	1 562 412
Tilskudd til lærerlønn, kulturelle formål m.m.	1 750 000
Sysselmannen	17 521 559
Sysselmannens transporttjeneste	42 576 585
Tilfeldige utgifter	815 196
Kulturminnetiltak	2 132 770
Bergmesteren	1 443 429
Refusjon til Norsk Polarinstitut	2 950 000
Fyr og radiofyr mv.	3 199 918
Statens bygninger i Longyearbyen	9 714 223
Ligningsrådet for Svalbard	1 419 983
Sum utgifter	85 086 075
Økning i overførte bevilgninger	-1 992 000
	87 078 075

Balanskonto

<i>Eiendeler</i>	<i>Kr</i>
Kasseforsterkninger	1 000 000
Depositokonto 845004	992 000
	1 992 000

Differansen mellom utgifter og inntekter og oppstillingen av balanskontoen er tatt opp med Justisdepartementet. Saken er under behandling.

Oslo i Riksrevisjonen,

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

administrasjonen av Svalbard 1999

regnskapet

	<i>Inntekter</i>	<i>Kr</i>
Sysselmannen		1 261 145
Sysselmannens transporttjeneste		2 113 951
Bergmesteren		168
Statens bygninger		638 880
Skatter og avgifter		36 354 559
Tilskudd fra statsbudsjettet		46 525 282
		<hr/>
Sum inntekter		86 893 985
		<hr/>

pr. 31. desember 1999

	<i>Forpliktelser</i>	<i>Kr</i>
Økning overført bevilgning		1 992 000
		<hr/>
		1 992 000
		<hr/>

24. oktober 2000

Tore Haugen

Helga Haugen

Thor Kr. Svendsen

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Statsregnskapet 1999

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 6. september 2000 og svar avgitt 26. september 2000)

Til observasjon

1 Behandling av feilutbetaling og misbruk av attføringsytelser

I antegnelsene til statsregnskapet for 1997 redegjorde Riksrevisjonen for en gjennomført undersøkelse vedrørende stønaden «ytelser til yrkesrettet attføring», jf. Dokument nr. 1 (1998–99) og Dokument nr. 3:1 (1999–2000). Ytelser til yrkesrettet attføring bevilges over kapittel 2543, post 70 Attføringspenger og post 71 Attføringsstønad, og for 1999 var bevilgningen ca. 4,7 mrd. kroner.

Riksrevisjonen har for regnskapsåret 1999 gjennomført en revisjon vedrørende behandling av feilutbetalinger og misbruk av attføringsytelser for å følge opp de svakheter, feil og mangler som ble avdekket i den forrige undersøkelsen. Forrige kontroll viste at det varierte i hvilken grad arbeidskontorene fulgte gjeldende rutiner og regelverk gitt i «Kvalitetssikring feilutbetaling og misbruk av attføringsytelser». I 1999 ble kontrollen gjennomført i åtte fylker hvor feilutbetalings- og misbrukssaker var sentralisert ved utvalgte enheter i et arbeidskontor, samt sju arbeidskontorer i de fylkene hvor sakene ikke var sentralisert.

Revisjonen viste fortsatt avvik mellom gjeldende rutiner og retningslinjer og praksis. Det ble bl.a. påvist manglende bruk av feilutbetalingsprotokoll og feilutbetalingskjema. Tilbakebetalingsavtalene var ikke iverksatt eller manglet i flere saker. Videre ble det registrert at i enkelte saker var saksbehandlingstiden mer enn seks måneder. Revisjonen viste for øvrig at antallet feilutbetalings- og misbrukssaker varierer mellom de forskjellige likeartede enheter og arbeidskontorer, samt at det ikke alltid ble skilt mellom feilutbetalings- og misbrukssaker. I noen tilfeller var rutinene ved lønnstrekk eller trekk i andre løpende ytelser, og oversendelse til namsmannen for utlegg ikke fulgt. Det ble videre registrert at utestående restanser på feilutbetalings- og misbrukssaker utgjorde i mai 1998 ca. 12,2 mill. kroner og i november 1999 ca. 23,4 mill. kroner.

Forholdene er tatt opp med Arbeidsdirektoratet i brev av 14. mars 2000. I brev av 2. mai 2000 til Riksrevisjonen opplyser direktoratet at registrerte avvik vil bli fulgt opp med gjeldende enheter. Videre uttaler direktoratet at det er lagt opp til at fylkesarbeidskontorene kan bestemme hvilke saker som skal behandles ved enheten, og hvilke som fra en hensiktsmessighetsvurdering fortsatt skal behandles ved arbeidskontorene. Selv om antall saker varierer sterkt fra en enhet til en annen, er det ifølge direktoratet ikke nødvendigvis fordi enhetene gjør en dårligere jobb i et fylke hvor enheten har få saker. Det heter videre at den samme forklaringen i utgangspunktet kan legges til grunn også når det gjelder skillet mellom misbrukssaker og andre feilutbetalingssaker. Direktoratet uttaler at antall saker ved ulike enheter i noen grad kan forklares med varierende antall stønadsmottakere. For øvrig vil Statens Innkrevingsentral fra 1. januar 2000 overta ansvaret for innkrevningen av feilutbetalte attføringsytelser.

Resultatet av revisjonen er forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet i brev av 9. juni 2000. Departementet har i brev av 29. juni 2000 til Riksrevisjonen bl.a. uttalt at direktoratet er bedt om å prioritere arbeidet med å korrigere forhold som har vært påpekt av Riksrevisjonen tidligere når det gjelder saksbehandling knyttet til forvaltningen av attføringsytelsene, bl.a. ved krav i tildelingsbrevet til Arbeidsdirektoratet for 2000. Departementet ser alvorlig på at Riksrevisjonen fortsatt har avdekket avvik mellom gjeldende rutiner og retningslinjer og praksis når det gjelder saksbehandling knyttet til feilutbetaling og misbruk av attføringsytelser. Videre uttaler departementet at det vil bli presisert overfor Arbeidsdirektoratet at det skal følge dette opp med fylkene og iverksette tiltak for å sikre at rutinene og retningslinjene blir fulgt. Det heter videre at direktoratet også vil bli bedt om å undersøke årsakene til de store variasjonene i saksmengden og eventuelt foreslå tiltak hvis det skulle være nødvendig. Departementet er imidlertid enig med direktoratet i at dette i

seg selv ikke nødvendigvis innebærer at kontorer med få saker ikke gjør en god jobb på dette feltet.

Departementet uttaler videre at det er enig i at det bør skilles mellom feilutbetalinger etter årsak, men at dette gjøres ifølge direktoratet også i dag. Det vil også bli bedt om at dette innskjerpes overfor fylkesarbeidskontorene slik at det er mulig å skille mellom feilutbetalings- og misbrukssaker. Departementet vil be direktoratet om å sørge for at rutinene følges slik at krav ikke foreldes. Videre uttales det at departementet vil be om at etatens bruk av rutiner for utlegg, lønnstrekk eller andre løpende ytelser blir fulgt.

Avlutningsvis opplyser departementet at fra 1. januar 2001 vil nye regler for attføringsytelser bli innført, og at det også vil bli innført nye IT-systemer knyttet til forvaltningen og utbetalingen av attføringsytelsene. Ifølge departementet vil dette være med på å redusere antall feilutbetalings saker og legge til rette for at avstemmingen vil kunne skje løpende gjennom året. Det heter videre at nytt saksbehandlingssystem skal være implementert fullt ut innen 1. januar 2003, og dette vil på en bedre måte enn dagens system bidra til at retningslinjer og rutiner følges.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på at revisjonen fortsatt avdekker avvik mellom gjeldende rutiner, retningslinjer og praksis når det gjelder saksbehandling knyttet til feilutbetalinger og misbruk av attføringsytelser. Riksrevisjonen vil bemerke at antall feilutbetalings- og misbrukssaker varierer mellom de kontrollerte enheter og arbeidskontorer som i utgangspunktet synes å ha samme gruppe stønadsmottakere. Videre har Riksrevisjonen merket seg at restanser vedrørende feilutbetalings- og misbruksaker har økt, og at det i enkelte tilfeller ikke er skilt mellom feilutbetalings- og misbrukssaker.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«I brev datert 04.07.2000 har Arbeids- og administrasjonsdepartementet bedt Aetat Arbeidsdirektoratet på nytt å ta opp med Aetat fylke avvik mellom gjeldende rutiner/retningslinjer og praksis ved saksbehandlingen knyttet til feilutbetaling og misbruk av attføringsytelser. Departementet ba i samme brev om at det ble vurdert satt i verk ytterligere tiltak for å bedre saksbehandlingen på dette området.»

Aetat Arbeidsdirektoratet viser i sitt brev av 11.08.2000 til at de fleste fylkene nå har opprettet egne enheter som utelukkende skal arbeide med feilutbetalingsaker. Dette vil kunne gi en bedre og mer effektiv håndtering av disse sakene. Det vil også bli sett på mulighetene for å styrke den forebyggende innsatsen ved å bruke Aetat Dagpengekontroll til

kontrolloppgaver knyttet til attføringsytelser. Det kan bli aktuelt å iverksette ytterligere tiltak for å bedre saksbehandlingen på feltet.

Riksrevisjonen vil bli orientert nærmere om oppfølgingen av denne saken.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen ser det som uheldig at det fortsatt avdekkes avvik mellom rutiner, retningslinjer og praksis i saksbehandlingen knyttet til feilutbetalinger og misbruk av attføringsytelser.

Riksrevisjonen har merket seg at det er opprettet egne enheter som utelukkende skal arbeide med feilutbetalingsaker, og at det vil bli sett på mulighetene for å styrke den forebyggende innsatsen. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at Aetat Arbeidsdirektoratet iverksetter tilstrekkelige tiltak for å bedre saksbehandlingen på området.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

2 Statens Pensjonskasse – revisjon av pensjoner

Riksrevisjonen har foretatt kontroller av beregning og utbetaling av pensjoner fra Statens Pensjonskasse (SPK). Målsettingen for kontrollen har vært å vurdere om SPK utbetalte korrekte pensjoner i henhold til gjeldende regelverk. Det er lagt til grunn at internkontrollen i SPK skal gi rimelig sikkerhet for at pensjonene utbetales korrekt. Kontroll av konkrete pensjoner ble foretatt med utgangspunkt i analyser av data hentet fra relevante databaser i SPK og trygde-etaten.

Ved utgangen av 1999 var det i underkant av 180 000 personer som mottok alderspensjon, uførepensjon, pensjon til etterlatte, barnpensjon eller avtalefestet pensjon fra SPK. Disse fikk i 1999 utbetalt ca. 8,6 mrd. kroner i pensjon etter samordning i henhold til Samordningsloven.

Det ble i 1995 iverksatt et femårig teknologisk omstillingsprosjektet for SPK (TOPP-prosjektet). Prosjektet skulle resultere i nye og bedre datasystemer, ny og fremtidsrettet teknologisk plattform, og mer effektiv og kunderettet organisering av arbeidsprosessene. Som en del av dette prosjektet tok SPK i begynnelsen av 1999 i bruk et nytt system for beregning og utbetaling av pensjoner (Kasper MP4).

Det er påvist flere svakheter i den interne kontrollen knyttet til behandlingen av pensjoner i SPK. Revisjonen avdekket bl.a. følgende feil og mangler:

Dataintegritet ved konvertering til nytt system

Ved konvertering av data til nytt pensjonssystem ble det ikke foretatt ny beregning av løpende pensjoner. Dette innebærer at feil i utbetalinger i gammelt system blir videreført. Beregning av alle pensjoner ved

konvertering kunne også avdekket eventuelle feil i nye programmer. All den tid nye beregninger ikke er foretatt, vil det være stor risiko for at den totale feilprosenten er høyere etter innføringen av nytt system.

Resultater fra omregningen av pensjoner ved endringen i grunnbeløpet pr. 1. mai 1999 kan tyde på en slik utvikling. I forbindelse med denne omregningen foretok SPK ny beregning av ca. 14 300 tilfeller, hvorav systemet varslet feil i nærmere 1 700 tilfeller. Ved omregningen var endringen i pensjonen unormalt stor i forhold til endringen i grunnbeløpet i ca. 1 200 tilfeller. Den store andelen som her måtte behandles spesielt, indikerer at det er et betydelig antall pensjoner som berøres av ovennevnte problemstilling.

Mangelfull integritet mellom godkjente og anvendte data ved beregning av ytelse

Korrekt pensjonsberegning er avhengig av en rekke beregningsfaktorer, f. eks. tjenestetid i staten, lønnsgrunnlag m.v. Det er avdekket flere tilfeller der det ikke er samsvar mellom beregningsfaktorer godkjent av saksbehandler og beregningsfaktorer anvendt av systemet.

Ikke iverksatte pensjonsvedtak

Pensjonsberegninger som er foretatt, men hvor utbetaling ikke er iverksatt, vil i Kasper MP4 få status som ventende vedtak. I data for ca. 50 000 pensjonister, fantes det i mars 2000 over 42 600 ventende vedtak. Av disse var ca. 2/3 registrert i 1999. En rekke av de ventende vedtakene var feil eller ikke relevante i forhold til korrekt utbetaling av pensjoner. Mange ventende vedtak som ikke har relevans for pensjonsutbetalingen, øker risikoen for feilutbetaling.

Barnetillegg

SPK yter et tillegg til pensjonen dersom pensjonisten forsørger barn under 18 år. Det ble avdekket en rekke tilfeller hvor det er avvik mellom antall barn under 18 år registrert i Kasper MP4 og antall barnetillegg i pensjonsytelsen fra SPK. Kontrollen påviste at en rekke av disse hadde feil i utbetalte ytelser knyttet til barnetillegg. SPK har opplyst at dette var et område hvor det ikke var ressurser til å utvikle maskinelle kontrollrutiner ved programmeringen av pensjonssystemet Kasper MP4.

Innhentelse av samordningsdata om folketrygd

Pensjoner utbetalt av SPK skal samordnes med enkelte ytelser fra folketrygden. På denne bakgrunn må SPK innhente en rekke opplysninger fra trygdeetaten. Gjennomførte kontroller har avdekket over 2 000 tilfeller hvor det er avvik mellom opplysninger registrert i trygdeetaten og tilsvarende opplys-

ninger registrert i Kasper MP4 i SPK. Slike avvik vil ofte innebære at utbetalte ytelser ikke blir korrekte.

En stor del av avvikene synes å ha oppstått etter at nytt pensjonssystem ble tatt i bruk. Dette indikerer at internkontrollen på området er mangelfull. Konsekvensen kan bli at det jevnlig oppstår nye feil i registrerte opplysninger om ytelser fra folketrygden. SPK har for øvrig opplyst at de har problemer med at overføringene fra trygdeetaten inneholder mange irrelevante data. Det opplyses at målinger har vist at 80 % av overførte data ikke er relevante.

Registrering av stopp av attførings-/rehabiliteringspenger

Ytelser fra SPK skal samordnes med attførings-/rehabiliteringspenger fra folketrygden. Rutinene for å identifisere opphør av ytelse fra folketrygden krever manuell behandling i SPK. Det er identifisert flere tilfeller der SPK foretar samordning selv om ytelsen er stoppet fra folketrygden. Mangelfulle kontroller knyttet til registrering av stopp av attføring-/rehabiliteringspenger har medført at pensjonister har fått for lite utbetalt pensjon. SPK har opplyst at dette er et problem virksomheten har slitt med i mange år.

Mangelfulle logiske kontroller

Det er avdekket en rekke tilfeller av feilregistreringer som er ulogiske i forhold til regelverk og systemets oppbygging. Ved å etablere logiske kontroller i systemet, kunne en rekke av disse feilregistreringene vært unngått. For eksempel ble det funnet tilfeller med uførepensjon utbetalt utover aldersgrense, pensjonsgrunnlag utover maksimumsgrunnlag og avtalefestet pensjon utbetalt utover fylte 67 år eller før fylte 62 år.

Feil fastsettelse av pensjon i henhold til Samordningsloven § 23.2

Det ble foretatt kontroller rettet mot fastsettelse av fiktivt poengtall i henhold til samordningsloven § 23.2. Det ble funnet i overkant av 250 tilfeller hvor poengtallet ikke var korrekt. En rekke pensjonister har dermed fått utbetalt for lite pensjon.

Avstemming av utbetalinger

Pensjoner beregnet av SPK utbetales av trygdeetaten i henhold til avtale. Det forekommer avvik mellom anvist pensjon fra SPK og avregnet beløp fra trygdeetaten. Dette kan lede til at pensjonister får utbetalt feil beløp dersom sakene ikke gjennomgås fortløpende. Mottatte data viste over 900 pensjonsutbetalinger hvor avvik mellom anvist og avregnet beløp ikke var behandlet i SPK innen angitt frist. Sen saksbehandling gir risiko for at feil ikke blir korrigert før lang tid etter at feilen har oppstått. Det er i tillegg observert svakheter i IT-systemets behandling av avstemminger.

Manglende omregning pr. 1. mai 1999

Ved gjennomgåelse av ca. 1/4 av pensjonsmassen utbetalt av SPK, ble det avdekket et ikke ubetydelig antall saker som med virkning for utbetalt pensjon pr. mai 2000 ikke var omregnet i henhold til økningen i grunnbeløpet fra 1. mai 1999. Det ble totalt avdekket i underkant av 900 tilfeller hvor omregningen var mangelfull. I nær halvparten av disse tilfellene fikk pensjonistene utbetalt for lite pensjon. SPK har opplyst at det i forbindelse med de årlige omregningene som regel er en del kompliserte saker som ikke kan omregnes maskinelt og som derfor blir manuelt omregnet. Det vil derfor gå noe tid før alle får sine pensjoner omregnet.

Systemdokumentasjon

Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten og regelverket utledet fra dette, angir spesifikke krav til systemdokumentasjon for økonomisystemer anvendt i staten. Dokumentasjonen for Kasper MP4 er mangelfull i forhold til disse kravene.

Stikkprøvekontroll foretatt av internrevisjonen

I tildelingsbrevet fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet til SPK for regnskapsåret 1999, er det satt som resultatkrav at 95 % av nye pensjoner skal være korrekt beregnet og utbetalt ved iverksettelse. Det går fram av SPKs årsrapport for 1999 at intern revisor har foretatt stikkprøvekontroller som viste at kun 88,9 % av pensjonene ble utbetalt korrekt. Det følger av ovennevnte at 11,1 % av nye pensjoner ikke ble utbetalt korrekt ved iverksettelse. I følge SPKs årsrapport har SPK produsert 16 028 nye pensjoner i 1999. Intern revisors målinger indikerer at mellom 1 700 og 1 800 av disse pensjonistene ikke fikk utbetalt korrekt pensjon ved iverksettelse.

Ovennevnte forhold ble tatt opp med Arbeids- og administrasjonsdepartementet og SPK i brev av 30. juni 2000. Departementet legger i sitt svarbrev av 2. august 2000 til grunn at det har vært nødvendig med klare prioriteringer og langsiktighet i SPKs oppgaveløsning. I denne sammenheng har målsettingen om å utbetale nye pensjoner til rett tid, samt bedre service og tilgjengelighet for brukerne, blitt prioritert. Det konstateres at SPKs måloppfyllelse er tilfredsstillende når det gjelder de høyest prioriterte områdene.

Departementet viser i sitt svar til SPKs brev av 27. juli 2000 til departementet. SPK har uttalt at man på bakgrunn av opplysningene fra Riksrevisjonen vil prioritere arbeidet med å rette opp de pensjonene som løper feil. Deretter vil det bli startet en systematisk gjennomgåelse av alle saker der det er risiko for at pensjonen løper feil. Det opplyses for øvrig at SPK vil vurdere å gjennomføre tiltak på en del spesifikke punkter tatt opp av Riksrevisjonen. Dette gjelder bl.a. opprydding i irrelevante ikke-iverksatte vedtak, utvidelse av logiske kontroller i Kasper MP4

på en del områder som bl.a. kontroller mellom barnetillegg og registrerte barn, samt forbedring av systemdokumentasjonen.

Det bemerkes for øvrig fra SPK at Kasper MP4 ble ferdigstilt i henhold til et grunnleggende ambisjonsnivå. Allerede fra innledende faser i prosjektet ble en rekke ønsker om funksjonalitet nedprioritert av hensyn til ressurstilgang. SPK opplyser at det arbeides systematisk med å videreutvikle systemet, herunder også med hensyn til de forholdene som ble tatt opp av Riksrevisjonen. Det bemerkes at mulighetene til å videreutvikle systemet må sees i sammenheng med nødvendige tilpasninger knyttet til endringer i regelverk, samt at tilgangen på kompetent bemanning for utviklingsoppgaver begrenser utviklingsaktiviteten.

Med hensyn til funksjonsdeling opplyses det at SPK nøye har vurdert hvilke prinsipper som skal legges til grunn. Det ble ut fra en målsetting om ansvarliggjøring valgt en modell med fullført saksbehandling, der en enkelt saksbehandler har ansvaret for fastsettelse og utbetaling av en pensjon.

Departementet uttaler at man ikke finner det tilfredsstillende at antall feil i utbetalt pensjon ikke har blitt redusert de senere årene. Det opplyses at det skal prioriteres å redusere antall feil i utbetalt pensjon.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har avdekket at det er utbetalt både for mye og for lite i pensjoner med til dels betydelige beløp. Siden det er vanskelig for den enkelte å kontrollere om pensjonsutbetalingen er riktig, ser Riksrevisjonen svært alvorlig på dette.

Feilene kan generelt knyttes til svakheter i system og rutiner. Det er bl.a. påvist en rekke svakheter i programmerte maskinelle kontroller og mangelfull funksjonsdeling. Riksrevisjonen anser det for eksempel som uheldig at samme saksbehandler har ansvar for fastsetting og utbetaling av pensjonen når det samtidig er påvist at eventuelle feil ikke fanges opp av de maskinelle kontrollene i systemet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Departementets generelle vurderinger

Riksrevisjonen har foretatt kontroller rettet mot beregning og utbetaling av pensjoner fra Statens Pensjonskasse (SPK), hvor målsettingen har vært å vurdere om SPK utbetaler korrekte pensjoner i forhold til gjeldende regelverk. Kontrollen har omfattet et utvalg på ca. 50 000 pensjoner, som utgjør 25 % av den totale mengde av pensjoner utbetalt av SPK.

Med de store utfordringer SPK i dag står overfor, og i en tid med økende arbeidsbelastning, har det vært nødvendig med klare prioriteringer og langsiktighet i SPKs oppgaveløsning. Prioriteringer

har vært gjort slik at den enkelte pensjonist ikke skal bli skadelidende ved ikke å få pensjon utbetalt til rett tid. SPK innførte fra og med mai 1999 en utbetalingsgaranti, og status i dag er at tilnærmet alle pensjoner utbetales til rett tid. Garantien er nå utvidet til å gjelde også endringer av igangsatte pensjoner. Videre er SPKs tilgjengelighet på telefon og evne til å besvare brev innen fristen betydelig forbedret og er i dag tilfredsstillende.

Med sin store medlemsmasse og forvaltning av et komplisert regelverk er SPK avhengig av gode og avanserte teknologiske løsninger. Grunnlaget for det langsiktige arbeidet de senere årene har vært det Teknologiske Omstillingsprosjektet i Pensjonskassen (TOPP) som ble avsluttet ved årsskiftet. SPK har gjennomført prosjektet i tråd med planene, og høster nå gevinstene. Medlemsdatabasens kvalitet er imidlertid et hinder for at effektiviseringspotensialet i TOPP utnyttes maksimalt. Med sikte på å utbedre disse forholdene ble det for inneværende år øremerket fem millioner kroner særskilt til Prosjekt Datakvalitet (PDK) i pensjonskassen. Prosjektet har blant annet følgende to delmål:

- Sikre at nye data som legges inn i SPKs medlemsdatabase er riktige
- Rette opp tidligere feil og mangler i dagens medlemsdatabase (historiske data)

PDK er et ledd i departementets langsiktige strategi for å forbedre SPKs måloppnåelse i pensjonsutbetalingene. Statskonsult er engasjert til å bistå AAD og SPK i arbeidet med at ressursene i prosjektet benyttes på en mest mulig hensiktsmessig måte. PDK vil bli prioritert og videreført i 2001.

Departementet ser alvorlig på de kritikkverdige forhold som er avdekket av Riksrevisjonen. Departementet vil i styringsdialogen med SPK ta opp Riksrevisjonens merknader i sin fulle bredde for å få igangsatt nødvendige kvalitetssikringstiltak.

Departementets redegjørelse

Riksrevisjonens har en merknad om mangelfull funksjonsfordeling i SPKs saksbehandling. Riksrevisjonen anser dettes som en risikofaktor for at bevisste eller ubevisste feil i saksbehandlingen ikke blir oppdaget, jfr. SPKs overgang til såkalt fullført saksbehandling.

SPK tok våren 1999 i bruk Kasper MP4 (saksbehandlingssystemet), som resulterte i at en gikk bort fra todelt saksbehandling og over til fullført saksbehandling. Den todelte saksbehandlingsprosedyren var en ressurskrevende arbeidsprosess, hvor SPK brukte anslagsvis ca. 30 % av de samlede ressurser innen pensjonsområdet til å kontrollere de resterende 70 %. Resultater fra stikkprøver foretatt av SPK etter omleggingen viser at andelen korrekt beregnede pensjoner ved første gangs utbetaling er på om lag samme nivå som tidligere: ca. 90 %. I tillegg er

det viktig at SPKs kontrollmålinger viser at beløpet som utbetales feil i den enkelte sak gjennomsnittlig er lavere med fullført saksbehandling, enn den var ved en todelt saksbehandling. Ca. 30 % av saksbehandlingskapasiteten, som SPK har frigjort ved å gå over til fullført saksbehandling, har vært avgjørende for at SPK har kunnet innføre utbetalingsgarantien. Departementet er imidlertid av den oppfatning at kravene til effektivitet ikke skal gå på bekostning av kravene til kontroll og rettssikkerhet for medlemmene i SPK. Departementet vil i samråd med SPK vurdere nødvendige tiltak slik at rettssikkerheten blir tilstrekkelig ivaretatt.

Riksrevisjonen bemerker at det er utbetalt både for mye og for lite i pensjoner med til dels betydelige beløp. Siden det er vanskelig for den enkelte å kontrollere om pensjonsutbetalingen er riktig, ser Riksrevisjonen svært alvorlig på dette. Departementet har i tildelingsbrevet til SPK satt som resultatkrav at 95 % av nye pensjoner skal være korrekt utbetalt ved iverksettelse. Riksrevisjonens revisjon og stikkprøver foretatt av intern revisor i SPK viser at dette resultatmålet ikke er innfridd ved at ca. 90 % av pensjonene ble utbetalt korrekt ved iverksettelse. Departementet vil imidlertid understreke at feil som blir oppdaget av SPK blir umiddelbart rettet opp, og pensjonister som har fått utbetalt for lite pensjon får utbetalt rettmessig beløp med renter. Departementet ser alvorlig på de forhold som er avdekket, og at et så viktig resultatmål angående utbetaling av korrekt pensjon ikke er innfridd. Departementet vil i etatsstyringsdialogen med SPK vurdere å gjennomføre tiltak innen spesifikke punkter som er tatt opp av Riksrevisjonen under denne merknaden.

Riksrevisjonen har flere merknader som knytter seg til en rekke svakheter i programmerte maskinelle kontroller. Blant annet ble det ikke foretatt ny beregning av løpende pensjoner ved konvertering av data til nytt pensjonssystem. Dette innebærer en risiko for at feil i utbetalinger i gammelt system blir videreført og økt sannsynlighet for at den totale feilprosent er høyere etter innføring av nytt system. Riksrevisjonen påpeker videre at det ikke er samsvar mellom godkjente beregningsfaktorer og anvendte beregningsfaktorer ved fastsettelse av bruttopensjon og samordningsfradrag. Avslutningsvis er Riksrevisjonen kritiske til at det ved en gjennomgang av en del saker ble funnet flere tilfeller hvor ventende vedtak var korrekt, men den løpende pensjon ikke var korrekt.

Som Riksrevisjonen påpeker ble ca. 170 000 løpende pensjoner, som ble konvertert fra det gamle datasystemet til det nye systemet Kasper MP4, ikke beregnet på nytt etter at de var konvertert. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at å beregne alle 170 000 pensjonene på nytt kunne avdekket feil i tidligere beregninger eller i det nye systemet. En slik jobb ville vært svært tids- og ressurskrevende. SPK klarer med dagens kapasitet å beregne ca. 15 000 nye pensjoner i året.

I forbindelse med Riksrevisjonens merknad om mange ventende vedtak, er det ikke så mange saker med ventende vedtak som det er ventende vedtak, fordi det ofte er mange enkeltvedtak knyttet til en enkelt sak. Departementet er enig i at mengden med ventende vedtak kan svekke integriteten i systemene, og vil ta initiativ til at SPKs rutiner knyttet til sletting av ventende vedtak innskjerpes.

Riksrevisjonen har påpekt feilregistreringer som er ulogiske i forhold til regelverk og systemets oppbygging og at en rekke feilregistreringer kunne vært unngått ved å etablere logiske kontroller i systemet.

Det er i Kasper MP4 (det nye pensjonsbehandlingssystemet) lagt inn en rekke logiske kontroller, anslagsvis i overkant av 2000 kontroller. Med det kompliserte regelverk og svært mange ulike mulige kombinasjoner av rettigheter- og pensjonsberegninger, ville det vært ønskelig å kunne øke antallet logiske kontroller. Av hensyn til iverksettingstidspunktet for Kasper MP4 var det nødvendig å foreta prioriteringer også på dette området. Sannsynligvis ville flere logiske kontroller kunne avdekke betydelige feilkilder, og det vil i forbindelse med videre utvikling av systemet bli vurdert nærmere de anbefalte forslag til forbedringer.

Riksrevisjonen bemerker at det er mangelfulle revisjonsspor knyttet til elektronisk overføring av samordningsdata fra Rikstrygdeverket. Gjennomførte kontroller har avdekket over 2000 tilfeller hvor det er avvik mellom opplysninger registrert i folketrygden og tilsvarende opplysninger registrert i Kasper MP4. I følge Riksrevisjonen indikerer dette at internkontrollen på området er mangelfull og at konsekvensen av dette er at det jevnlig oppstår nye feil i registrerte opplysninger om ytelser fra folketrygden.

SPK har et register hvor alle data mottatt fra Rikstrygdeverket er lagret. SPK har problemer med at det blir oversendt mye irrelevante data og samme data flere ganger fra Rikstrygdeverket. Det har også i lang tid vært dialog mellom Rikstrygdeverket og SPK omkring problemstillinger knyttet til utveksling av data. SPK har også tatt initiativ overfor KLP for å koordinere dialogen med Rikstrygdeverket vedrørende utveksling av data.

Riksrevisjonen har en merknad om at SPKs systemdokumentasjon i forhold til funksjonelle krav til økonomiforvaltning i staten er mangelfull. Riksrevisjonen viser til at systemdokumentasjonen knyttet til Kasper MP4 består av kravspesifikasjon, gjennomføringsdokumentasjon, samt tilsvarende endringsdokumentasjon. Riksrevisjonen gir uttrykk for at denne

dokumentasjonen ikke synes å tilfredsstillende fullt ut kravene utledet fra Økonomireglementet.

Departementet tar Riksrevisjonens synspunkter til etterretning, og vil søke å bedre SPKs systemdokumentasjon og øvrige rutinebeskrivelser slik at de tilfredsstillende kravene i Økonomireglementet. Departementet vil i den løpende styringsdialogen med SPK ta opp dette forhold med den målsetting at kravene i Økonomireglementet skal innfris.

Oppsummering

Departementet ser alvorlig på de kritiske forhold som Riksrevisjonen tar opp i forbindelse med revisjon av pensjoner. Departementet er lite tilfreds med at feilprosenten i pensjonsutbetalingene ikke har blitt redusert i løpet av de siste årene, og har i den løpende etatsstyringsdialogen med SPK påpekt dette forholdet flere ganger. Saken vil bli tatt opp på nytt med SPK så lenge andelen feilutbetalte pensjoner ikke er tilfredsstillende. Imidlertid er de feilutbetalte pensjonsbeløp mindre enn før og det er dermed grunnlag for å si at SPK den senere tid har forbedret sin oppgaveløsning på dette området. Departementet er fornøyd med SPKs måloppnåelse knyttet til utbetalingsgarantien, og status i dag er at tilnærmet alle pensjoner utbetales til rett tid. Garantien er også utvidet til å gjelde endringer av igangsatte pensjoner.

Departementet understreker at kravene til rask og effektiv oppgaveløsning ikke skal gå på bekostning av kravene til kontroll og rettssikkerhet for SPKs medlemmer. Departementet og SPK vil opprettholde målsettingen om at minimum 95 % av nye pensjonsutbetalinger skal utbetales riktig ved første gangs utbetaling. SPKs arbeid med å redusere antall feil i pensjonsutbetalingene skal være et prioritert område inntil situasjonen har blitt tilfredsstillende.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen ser svært alvorlig på omfanget av feil i utbetalte pensjoner. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i styringsdialogen med SPK vil ta opp Riksrevisjonens merknader og iverksette nødvendige tiltak.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

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 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Eirik Larsen Kvakkestad (sak 2)

Thor Kr. Svendsen

Barne- og familiedepartementet

Statsregnskapet 1999

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 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Hans Conrad Hansen

Finansdepartementet

Statsregnskapet 1999

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 6. september og svar avgitt 29. september 2000)

Til observasjon

1 Skatteregnskapssentralene – avtalemessige forhold, IT-sikkerhet og dokumentasjon

De kommunevise skatteregnskapene er fellesregnskap for staten og vedkommende kommune over felles innkrevde skatter mv., som etter bestemte regler blir å fordele mellom skattekreditorene. Private regnskapssentraler utfører etter avtaler driftsoppgaver vedrørende standard skatteregnskap. Ansvaret for regnskapssystemet er tillagt Skattedirektoratet, som bl.a. sørger for etablering av nye løsninger, vedlikehold og at kravene til føring av regnskapet blir tilfredsstillende. Alle planlagte programendringer skal godkjennes av direktoratet før bruk. Finansdepartementet har dessuten antatt at Skattedirektoratet må følge opp at skatteregnskapssentralene utfører de avtalte oppgavene som forutsatt.

Revisjonsansvaret for skatteregnskapene er delt mellom kommunerevisjonene og Riksrevisjonen, jf. Finansdepartementets skatteinstruks for kommunerevisorene med merknader av 29. desember 1998. Riksrevisjonen har i brev av 6. januar 2000 til departementet uttalt at Riksrevisjonens kontroll av skatteregnskapssentralene hovedsakelig vil bli rettet mot Skattedirektoratets kontroll og oppfølging av skatteregnskapssentralene, herunder bl.a. om inngåtte avtaler med skatteregnskapssentralene er tilfredsstillende for å ivareta statens interesser.

Det er ved revisjonen av regnskapet for 1999 påvist en del mangler vedrørende forholdet mellom Skattedirektoratet og skatteregnskapssentralene, bl.a. mht. de avtalene, som er inngått med skatteregnskapssentralene og oppfølgingen fra direktoratet, samt IT-sikkerhet og dokumentasjon. Forholdet er tatt opp med Skattedirektoratet i Riksrevisjonens brev av 31. mars 2000. I brevet er det pekt på en del svakheter og mangler i avtaleverket, bl.a.:

- Det er ikke avtalefestet at Skattedirektoratets generelle krav til IT-sikkerhet i skatteetaten også skal gjelde for skatteregnskapene.
- Det er i liten grad stilt krav til IT-sikkerhet, her-

under sikkerhetsrutiner og sikkerhetsnivå, beredskapsplaner og beredskapsnivå, loggføring, fysisk og funksjonell sikring, tilgangskontroller, rapporteringsrutiner vedrørende sikkerhet og system- og brukerdokumentasjon.

- Det er ikke avtalefestet at Skattedirektoratet og Riksrevisjonen har rett til innsyn og kontrolladgang vedrørende skatteregnskapssentralenes systemer for skatteregnskapene slik Riksrevisjonen har bedt om i brev av 6. januar 2000 til Finansdepartementet.

Videre er det anført at det synes som om direktoratet ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til de sikkerhets- og kontrollmessige sidene ved bruk av driftsentraler/skatteregnskapssentraler i forbindelse med driften av skatteregnskapene. Revisjonen har antatt at de generelle kravene til IT-sikkerhet i skatteetaten også bør omfatte skatteregnskapet, og at det derfor bør avtalefestes at sentralene har ansvaret for at skatteetatens krav til IT-sikkerhet implementeres og etterleves. Det er videre antatt at det bør stilles krav om at sentralene kan dokumentere at direktoratets sikkerhetsbestemmelser er oppfylt, og at direktoratet sikrer seg mulighet for å etterprøve om IT-sikkerheten fungerer som forutsatt. I brevet til direktoratet er det også anført at den rapporteringen som prosjektførende regnskapssentral har gitt i forhold til direktoratets krav til IT-sikkerhet, synes ufullstendig. Riksrevisjonen har også pekt på at dokumentasjonen vedrørende skatteregnskapssystemene synes mangelfull, og bedt om en oversikt over hvilken dokumentasjon som finnes på området.

Skattedirektoratet har i brev av 8. mai 2000 til Riksrevisjonen anført at det i noen grad er behov for ytterligere avtalefesting av eget oppfølgingsansvar overfor skatteregnskapssentralene. For oppfølging av skatteregnskapet har direktoratet opprettet en plangruppe. Direktoratet godkjenner skriftlig de tekniske kravspesifikasjonene som prosjektførende regnskapssentral utarbeider vedrørende konkrete til-

rettelegginger og endringer i systemet. Gjennomføringen av de konkrete pålagte endringene kontrolleres ved å påse at de faktisk kommer fram i skatteregnskapet. Direktoratet vil vurdere hvorvidt det bør avtales innsynsrett for direktoratet i skatteregnskapssentralenes håndtering av skatteregnskapet, samt sikkerhetsrutiner omkring oppbevaring og håndtering av data. Det opplyses at også Riksrevisjonens innsynsrett i denne sammenheng vil bli tatt hensyn til, og at direktoratet vil komme tilbake til dette i tilknytning til at nåværende treårsavtale må fornyes i mai 2001. Direktoratet har uttalt at skatteregnskapssentralenes egne sikkerhetsrutiner gjelder for håndteringen av skatteregnskapet, men dersom direktoratets rutiner på enkelte punkter skulle være strengere enn sentralenes, vil det være direktoratets rutiner som gjelder. Direktoratet vil for øvrig foreta en nærmere gjennomgåelse av de kravene som er stilt til skatteregnskapssentralene vedrørende sikkerhet ut fra gjeldende krav til konfidensialitet, kvalitet og tilgjengelighet. Direktoratet har videre opplyst at det foreligger følgende dokumentasjon utarbeidet av to av skatteregnskapssentralene:

- Brukerhåndbok for skatteregnskap
- Brukerhåndbok for FLT
- Total systemdokumentasjon på hele skatteområdet, utarbeidet ifm. SKARP (prosjekt for nytt skatteregnskap)
- Råd og vink i bruk av skatteregnskap

Riksrevisjonen tok forholdet opp med Finansdepartementet i brev av 31. mai 2000. I brevet anføres det at *Brukerhåndboken for skatteregnskapet* ikke har vært ajourført etter 1987. *Råd og vink i bruk av skatteregnskap* er brukerdokumentasjon og ajourføres jevnlig, men det ble stilt spørsmål om denne har status som brukerdokumentasjon for samtlige brukere av skatteregnskapssystemet. Videre ble det påpekt at systemdokumentasjonen omfatter systemkart og prosedyrebeskrivelser, men antatt at denne ikke oppfyller kravene til fullstendig systemdokumentasjon. Det ble videre anført at det ikke synes å foreligge noen samlet driftsdokumentasjon. Videre påpekte Riksrevisjonen at systemdokumentasjonen skal danne grunnlag for godkjennelse og senere forvaltning av systemene, mens brukerdokumentasjonen skal danne grunnlag for opplæring av brukere og sikre korrekt bruk av IT-systemene. Driftsdokumentasjonen skal gi en beskrivelse av systemets driftsopplegg og sikre en stabil og korrekt drift.

Departementet uttaler i brev av 26. juni 2000 at Riksrevisjonen har tatt opp flere viktige forhold vedrørende direktoratets utøvelse av de pliktene som påligger direktoratet som eierrepresentant for systemløsningen og som avtalepart i forhold til sentralenes oppgaver med utvikling og drift av løsningen.

Av departementets svar framgår det at direktoratet har gitt uttrykk for at *Strategi, politikk og stan-*

darder for IT-sikkerhet i skatteetaten i utgangspunktet gjelder for skatteregnskapet, men at dette ikke er nedfelt uttrykkelig i avtaleverket. Videre opplyses det at direktoratet vil opprette en arbeidsgruppe for å gjennomgå hvilke krav som bør stilles til IT-sikkerhet ved skatteregnskapssentralene, og arbeidet skal være avsluttet med frist 1. november 2000. Det vil deretter bli vurdert om det er behov for å endre gjeldende avtale med hensyn til krav til sikkerhet. Eventuelle endringer vil bli innarbeidet i forbindelse med inngåelse av ny avtale i mai 2001.

Departementet finner det uheldig at det kan råde uklarhet om hvilke krav som stilles til skatteregnskapssentralenes IT-sikkerhet, og forutsetter at direktoratet tar initiativ til å endre gjeldende avtale omgående dersom det viser seg å være vesentlige mangler ved gjeldende sikkerhetsrutiner og de kravene som følger av gjeldende avtaleverk. Det forutsettes at direktoratet påser at prosjektførende regnskapssentral rapporterer i samsvar med de forpliktelsene som følger av avtalen mellom direktoratet og sentralen, og at rapporteringen vurderes i forbindelse med arbeidsgruppens arbeid. Departementet mener videre at etablering av en tilfredsstillende innsynsrett for direktoratet og Riksrevisjonen er viktig, men at arbeidet med IT-sikkerhet bør ha første prioritet. Det antas derfor hensiktsmessig og forsvarlig å avvente en endring av avtalen mht. innsynsrett og kontrolladgang til ny avtale skal inngås med virkning fra mai 2001.

Når det gjelder dokumentasjonen, blir det opplyst at Skattedirektoratet vil foreta en vurdering av hva som anses som tilfredsstillende kvalitet på dokumentasjon på de ulike områdene. Det vil bli vurdert i hvilken grad den foreliggende dokumentasjonen holder tilstrekkelig kvalitet, og tiltak vil bli iverksatt for å bedre kvaliteten på de områdene som eventuelt framstår som utilfredsstillende. Riksrevisjonen vil bli underrettet om direktoratets konklusjoner og eventuelle planer for den videre framdriften innen utgangen av oktober 2000.

Riksrevisjonen bemerker:

Avtalene som regulerer den løpende utvikling og drift av de kommunevise skatteregnskapene synes ikke i tilstrekkelig grad å ivareta kravene til sikkerhetsnivå og sikkerhetsrutiner i skatteregnskapet. Riksrevisjonen har merket seg opplysningen om at en arbeidsgruppe i Skattedirektoratet skal gjennomgå hvilke krav som bør stilles til IT-sikkerhet ved skatteregnskapssentralene, og at departementet forutsetter at direktoratet tar initiativ til å endre gjeldende avtaler omgående dersom inngåtte avtaler har vesentlige mangler. Riksrevisjonen viser til at departementet har opphavs- og eiendomsrett til skatteregnskapssystemet, og at det som departementet har et overordnet ansvar for å påse at det er etablert tilfredsstillende IT-sikkerhet i skatteregnskapssystemet.

mene. For øvrig framstår dokumentasjonen vedrørende skatteregnskapssentralenes systemer som mangelfull. Tilfredsstillende dokumentasjon er viktig for å sikre forsvarlig bruk, drift, vedlikehold og videreutvikling av systemene, samt for å kunne utføre en forsvarlig revisjon på området.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet anser etableringen av en tilfredsstillende innsynsrett for Riksrevisjonen og Skattedirektoratet som viktig, og at det vil bli iverksatt tiltak for å bedre kvaliteten på dokumentasjonen på de områdene som ikke vurderes som tilfredsstillende. Riksrevisjonen vil med bakgrunn i brev av 6. januar 2000 til Finansdepartementet understreke viktigheten av at det blir inntatt i gjeldende avtaler bestemmelser som sikrer Riksrevisjonen rett til innsyn og kontroll.

Finansdepartementet har svart:

«Departementet har merket seg Riksrevisjonens uttalelse om viktigheten av at bestemmelser som sikrer rett til innsyn og kontroll for Riksrevisjonen tas inn i gjeldende avtaler. Departementet har på den bakgrunn i brev av 25. september 2000 bedt Skattedirektoratet om umiddelbart å iverksette tiltak for å innarbeide slike bestemmelser i gjeldende avtaler.

Finansdepartementet viser for øvrig til vårt brev av 26. juni 2000 til Riksrevisjonen. Departementet har ingen ytterligere merknader til realiteten i saken.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen anser det som kritikkverdig at det ikke er satt samme krav til IT-sikkerhet mht. de kommunevise skatteregnskapene som for andre systemer i skatteforvaltningen, og at det er mangler mht. dokumentasjonen vedrørende skatteregnskapssentralenes systemer. Riksrevisjonen forutsetter at departementet klargjør og iverksetter nødvendige tiltak for å sikre tilfredsstillende sikkerhet og dokumentasjon.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet har bedt Skattedirektoratet om umiddelbart å iverksette tiltak for å sikre Riksrevisjonens rett til innsyn og kontroll i skatteregnskapssentralenes systemer.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

2 Kommune 2312 sokkel/utland – restanseutviklingen og innkrevningen

Kommune 2312 ble med virkning fra inntektsåret 1980 opprettet som en egen likningskommune for skattlegging, kontroll og innkreving av skatt vedrørende utenlandske arbeidstakere og utenlandske oppdragstakere som er skattepliktige til Norge, og som arbeider med eller driver virksomhet på land el-

ler på den norske kontinentalsokkelen og ikke har annen tilknytning til Norge enn midlertidig opphold/oppdrag i riket eller på sokkelen. Likningsfunksjonen er lagt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker, mens Stavanger kemnerkontor er tillagt funksjonen som skatteoppkrever. Kommunerevisjonen i Midt-Rogaland har den løpende kontroll av skatteregnskapet/innfordringen, mens Rogaland skattefunktorkontor fører tilsyn med kemnerkontorets arbeid. Staten yter særskilt godtgjøring til Stavanger kommune for dens arbeid med innkrevningen mv. Innkrevningen av sokkelskatt/utenlandsskatt er problemfylt, og har tidligere vært omtalt i Dokument nr. 1 (1990–91). I tillegg har Riksrevisjonen tidligere tatt opp spørsmålet om behov for bistandsavtaler, jf. bl.a. Dokument nr. 1 (1987–88).

Ifølge Finansdepartementets «Skatteinstruks for kommunerevisorene» av 25. mai 1998 skal kommunerevisors revisjonsberetning adresseres til Finansdepartementet med kopi til bl.a. Riksrevisjonen. Det er dessuten fastsatt i Skattedirektoratets «Instruks for skattefogdens ettersyn og restansekontroll hos skatteoppkreverne» av 7. januar 1999 at ettersynsrapport skal sendes skatteoppkreveren med kopi til kommunerevisjonen. Dersom særlig graverende forhold er avdekket, skal rapport også sendes bl.a. Riksrevisjonen. Revisjonsberetning og ettersynsrapport er mottatt og gjennomgått som en del av det ordinære revisjonsarbeidet for regnskapsåret 1999.

Det har de senere år vært en sterk økning i skattytermassen og i innbetalt skattebeløp for kommune 2312. Antall skattytere har økt fra ca. 16 000 i 1995 til ca. 30 000 i 1999, og innbetalt skattebeløp har økt fra 507 mill. kroner i 1991 til 1655 mill. kroner i 1999. Den samlede debitemassen ble redusert fra 690 mill. kroner pr. 28. januar 1990 til 357 mill. kroner pr. 30. juni 1998, men har økt til 512 mill. kroner pr. 31. desember 1999.

Skattefogdkontoret avholdt sitt årlige ettersyn ved skatteoppkreveren for kommune 2312 den 26. oktober 1999, men fant det ikke formålstjenlig å gjennomføre en nærmere kontroll av innkrevningens effektivitet under ettersynet. Ifølge skattefogdkontorets ettersynsrapport av 17. desember 1999 uttrykker kommunerevisjonen bekymring over situasjonen for kommune 2312. Kommunerevisjonen fokuserer særlig på de konsekvenser det får for skatteregnskapet dersom skatteoppkreveren ikke får foretatt de nødvendige registreringer av lønns- og trekkoppgaver, samt at det står en rekke kredittsaldoer hos arbeidsgiverne som ikke er fulgt opp, og at innkrevningen nærmest er stoppet. Skattefogdkontoret deler langt på vei skatteoppkreverens og kommunerevisjonens bekymring over konsekvensene, og peker særlig på at det vil bli sendt ut et stort antall uriktige avregninger til skattyterne på grunn av feil i skattemanntallet. Det er også et meget stort antall kredittsaldoer (ca. 8000 tilfeller) som burde vært gjennomgått. Skattefogden har videre merket seg at tvangs-

innfordring nærmest ikke foregår ved kommune 2312, og at restansene antas å øke betydelig framover. Skattefogden anser situasjonen som meget bekymringsfull.

Kommunerevisjonen i Midt-Rogaland uttaler i revisjonsberetningen for 1999 av 8. februar 2000 at skatteoppkrevers arbeid med sikring og innkreving av skattekrav for tiden ikke fungerer tilfredsstillende. Det vises til skatteoppkreverens årsrapport for 1999 der det framgår at innkrevingsarbeidet er på etterskudd, i hovedsak på grunn av vesentlig økning i restansmassen, økt belastning som følge av arbeid med nytt innkrevningssystem, vesentlige endringer i likningen fra tidligere år samt betydelig manuelt merarbeid med årets lønns- og trekkoppgaver på grunn av feilstyring av skattetrekk. Kommunerevisjonen viser også til skatteoppkreverens årsmelding for 1999 som framhever nødvendigheten av at innkrevningen pågår mens selskapene har inntjening her i landet eller på sokkelen. Det vises også til skatteoppkreverens handlingsplan for perioden september 1999 til 31. desember 2000 der skatteoppkrever uttrykker sterk bekymring for restanseutviklingen, og peker på at økningen kunne vært unngått dersom ressursituasjonen hadde blitt styrket i samsvar med skatteoppkreverens ønske. Det framgår videre at situasjonen etter kommunerevisjonens skjønn er ytterligere forverret på grunn av den vesentlige økning i restansene ved avregningen for 1998, som innebærer økt risiko for manglende oppfølging. Kommunerevisjonen anser dagens situasjon som svært bekymringsfull.

Riksrevisjonen tok forholdet opp med Skattedirektoratet i brev av 23. februar 2000, som i svar av 4. april 2000 gir en nærmere oversikt over direktoratets vurdering av situasjonen og hvilke tiltak som er, eller vil bli iverksatt. Det framgår at direktoratet deler den bekymring som er framkommet mht økning i antall skattytere, økning i utestående restanser og manglende innkrevingsaktivitet. Det understrekes at en rask innfordringspågang vil være helt avgjørende. Direktoratet opplyser at det i 1999 ble igangsatt arbeid med utvikling av et nytt saksbehandlersystem. Deler av systemet er allerede tatt i bruk, og systemet vil bli ferdig implementert i løpet av 2000. Det er videre etablert en interimsordning som innebærer at skatteoppkreveren for kommune 2312 inntil videre rapporterer direkte til Skattedirektoratet når det gjelder budsjettsaker, styringsdialogen og saksbehandlersystemet. Direktoratet har etter det opplyste styrket sokkelkommunenes budsjett for 2000 med til sammen 2,5 mill. kroner.

Direktoratet viser for øvrig til skatteoppkreverens statusrapport pr. 2. mars 2000 der det bl.a. framgår at 2,2 årsverk er ubesatt på grunn av budsjettsituasjonen, mens 3,5 årsverk er knyttet opp mot utarbeidelsen av nytt saksbehandlersystem. Det hevdes videre at situasjonen er kritisk når det gjelder registrering av lønns- og trekkoppgaver for 1999 (ca.

25.000 manuelle oppgaver), og det er vanskelig å komme ajour. Det gjenstår videre fortsatt en god del arbeid med utsendelse av hovedavregningen for 1998 (utleggsdato 15.11.1999). Direktoratet medgir at heller ikke situasjonen den senere tid synes å ha gått i riktig retning, og at det derfor er svært viktig at det utarbeides en handlingsplan innen utgangen av april 2000 med definerte tema/arbeidsområder, milepæler og resultatkrav. Ved disponering av tilleggstildelingen anser direktoratet det som viktig at det primært foretas en styrking av bemanningen knyttet til driftsoppgavene, dvs. registrering av lønns- og trekkoppgaver, endringspuljer, overføring av forskuddstrekk og purring. Det legges videre opp til regelmessige oppfølgingsmøter og etablering av samarbeidsforum mellom berørte aktører. Direktoratet mener at de tiltak som planlegges gjennomført på noe sikt bør bidra til at skatteoppkreverkontoret kan løse de oppgaver det er tillagt på en hensiktsmessig og god måte.

Riksrevisjonen tok opp forholdet med Finansdepartementet i brev av 29. mai 2000. Det ble vist til Skattedirektoratets svar og oppfølging, samt påpekt at en betydelig del av restansene gjelder personer og selskaper hjemmehørende i Storbritannia. Ifølge opplysninger fra skatteoppkreveren i mai 2000 var restansene fra nevnte skattytere totalt 282,0 mill. kroner, fordelt med 213,8 mill. kroner på restskatter og 68,2 mill. kroner vedrørende selskapskatt.

Finansdepartementet gir i svar av 26. juni 2000 uttrykk for at det ser alvorlig på situasjonen, og viser til at direktoratet har iverksatt en rekke tiltak for å forbedre innkrevingsarbeidet ved kommune 2312. Dette gjelder bl.a. innføring av nytt elektronisk saksbehandlersystem, gjennomgåelse av instruksjer og rutiner, tettere oppfølging fra direktoratets side, samt styrking av ressursituasjonen.

Departementet opplyser videre at Stavanger kemnerkontor utfører skatteoppkreverfunksjonen på vegne av staten og får en godtgjørelse for dette. Godtgjørelsen har økt fra 4,7 mill. kroner for 1997 til 7,2 mill. kroner for 1999, og er styrket ytterligere for år 2000, og utgjør nå 9,2 mill. kroner. Det er fra 1. januar 2000 etablert en interimsordning som innebærer at kommune 2312 rapporterer direkte til direktoratet i saker som vedrører budsjett, styringsdialog og saksbehandlersystem. Deler av saksbehandlersystemet er tatt i bruk, og vil for øvrig være ferdig implementert i løpet av første kvartal 2001. Det legges videre opp til at SKARP-prosjektet (nytt skatteregnskap) skal utvikle en løsning som også tilfredstillende behøver for kommune 2312. Departementet antar at systemet vil bidra til økt kvalitet på oppgaveløsningen og bedre informasjonsutvekslingen mellom skatteoppkreveren for kommune 2312 og Sentralskattekontoret for utenlandssaker. Skattedirektoratet arbeider med å gjennomgå instruksjer og rutiner for å legge til rette for mer effektiv saksbehandling ved kommune 2312. Lokale instruksjer, ret-

ningslinjer og rutinebeskrivelser for skatteoppkrevers arbeid ved kommune 2312 vil bli gjennomgått og ajourført i forbindelse med implementeringen av det nye saksbehandlersystemet.

Departementet uttaler videre at en bistandsavtale med Storbritannia vil være et godt virkemiddel for å redusere restansene ved sokkelkommunen. En slik avtale vil bl.a. kunne motvirke at utenlandske borgere «flytter» fra et udekket skatteansvar i Norge. Departementet oppgir imidlertid at det ikke har vært mulig å oppnå enighet med Storbritannia om bestemmelsene om gjensidig bistand til innfordring av skattekrav. Dette gjelder både i bi- og multilateral sammenheng. Resultatutviklingen ved kommune 2312 vil for øvrig bli fulgt opp. Dersom resultatene ikke bedres i løpet av året vil departementet i samråd med Skattedirektoratet vurdere alternative tiltak for å bedre innkrevningen fra sokkelen, herunder hvorvidt en alternativ administrativ forankring for denne oppgavefunksjonen vil være mer hensiktsmessig.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen viser til at innkrevningen av skatt fra utenlandske selskaper og arbeidstakere også er tatt opp tidligere. Da Riksrevisjonen avsluttet saken i 1996 var restansesituasjonen blitt vesentlig forbedret. Riksrevisjonen konstaterer at restansene igjen er økende. Det anses som viktig at arbeidet med å styrke innkreivingsarbeidet gis høy prioritet og at ytterligere tiltak vurderes og blir løpende evaluert.

Finansdepartementet har svart:

«Finansdepartementet ser alvorlig på restanseutviklingen og innkrevningen ved kommune 2312, sokkelen.

Departementet har i brev av 25. september 2000 til Skattedirektoratet bedt om at det utarbeides kvartalsvis rapportering til departementet om resultatutviklingen og direktoratets oppfølging av kommune 2312.

Finansdepartementet viser ellers til departementets brev av 26. juni 2000 til Riksrevisjonen.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på restanseutviklingen og innkrevningen ved kommune 2312, og at departementet har bedt Skattedirektoratet om kvartalsvis rapportering om restanseutviklingen og direktoratets oppfølging. Riksrevisjonen forutsetter at restansesituasjonen bedres, og at arbeidet med å styrke innkreivingsarbeidet gis høy prioritet.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

3 Arveavgift, saks- og avgiftsrestanser

Saks- og avgiftsrestansene på arveavgiftsområdet viser de senere år en økende tendens. Store saksrestanser er senest tatt opp i Dokument nr. 1 (1994–95). Med grunnlag i revisjonen av arveavgiften for 1999 er utviklingen i saks- og avgiftsrestanser tatt opp med Skattedirektoratet og Finansdepartementet i Riksrevisjonens brev av hhv. 5. juni og 6. juli 2000, og svar er avgitt i brev av 26. juni og 3. august 2000.

Saksrestanser

Skattefogdetaten implementerte i 1995 et nytt saksbehandlingssystem for beregning av arveavgiften for å effektivisere saksbehandlingen. I 1996 gjennomførte flere skattefogdkontorer, etter pålegg fra departementet, en forenklet saksbehandling for å redusere saksrestansene. Dette førte til en reduksjon på landsbasis fra 24.000 til 11.500 saker i løpet av 1996. Antallet ubehandlede saker har pr. 31. desember 1998 økt til 18.000. Saksrestansene ventes ifølge St.prp. nr. 1 (1997–98) å utgjøre ca. 10.000–15.000 saker de nærmeste årene. Riksrevisjonen har i tillegg registrert at ifølge «Skatteetatens årsrapport 1999» var saksrestansene på 23.084 saker pr. 31. desember 1999. Saksrestansene er dermed fordoblet i løpet av tre-årsperioden 1996–99.

I direktoratets svar av 26. juni 2000 er det redegjort for iverksatte og planlagte tiltak. Direktoratet viser til tidligere redegjørelse i brev av 24. juni 1999, der det framgår at hovedforklaringen på økningen synes å være at skattefogdkontorene i en periode har hatt økt fokus på andre virksomhetsområder, særlig økonomitjenester og oppfølging av skatteoppkreverne, og at dette synes å ha gått på bekostning av arveavgiftsområdet. Direktoratet har ved flere anledninger tatt opp utviklingen av saksrestansene med skattefogdkontorene. Det opplyses at alle skattefogdkontorene arbeider for å redusere saksrestansene, og at det er bebudet forbedringer. Det framgår videre at det er utarbeidet retningslinjer for forenklet saksbehandling. Retningslinjene gjelder for kontorer som har betydelige restanser, og er ikke ment som generelle retningslinjer for saksbehandlingen. Direktoratet opplyser videre i brev av 26. juni 2000 at det i tillegg er gjennomført ettersyn på arveavgiftsområdet ved syv skattefogdkontorer. Kontorer med store restanser er i den forbindelse pålagt å framlegge egne planer for hvordan saksrestansene skal reduseres. Direktoratet oppgir at nedbygging av saksrestansene på arveavgiftsområdet vil være en prioritert oppgave for skattefogdkontorene. Ifølge direktoratet er restansene på landsbasis redusert med 1025 saker fra årsskiftet 1999/2000 fram til 31. mai 2000. Oslo og Akershus skattefogdkontor har i nevnte periode redusert restansene med 1266 saker.

Finansdepartementet viser i brev av 3. august 2000 til direktoratets brev av 24. juni 1999 der det er redegjort for en rekke tiltak. Det opplyses at det også

er gjennomført flere tiltak i direktoratet for å bedre situasjonen. Direktoratets ansvar for skattefogdkontorenes tre virksomhetsområder er fra 1. mai 2000 samlet i en avdeling. Det er videre påbegynt arbeid med å sikre kvalitet og tilgang på opplysninger skattefogdkontorene benytter. Videre er det foretatt enkelte endringer i saksbehandlingsrutinene, herunder endringer overfor publikum for at saksbehandlingen skal gå raskere. Departementet nevner også arbeidet med ferdigstilling av arveavgifts-ABC som et viktig virkemiddel for å redusere saksrestansene. Denne vil imidlertid på grunn av arbeidets omfang først kunne foreligge i 2001. For øvrig opplyses det at direktoratet vil iverksette en hyppigere og tettere oppfølging av saksrestansene på arveavgiftsområdet. Departementet antar de tiltak direktoratet har omtalt i brev av 24. juni 1999 vil bidra til å løse problemet med økte saksrestanser. Departementet viser videre til at omorganiseringen i direktoratet antas å medføre en bedre gjennomføringsevne for de tiltak som ikke er fullført. Departementet forutsetter at direktoratet prioriterer gjennomføringen av gjenstående tiltak, og vil følge utviklingen nøye.

Avgiftsrestanser

Ifølge Skattedirektoratets statistikk vedrørende skattefogdkontorenes resultater pr. 31.12.99 utgjorde akkumulerte forfalte avgiftsrestanser totalt 92,4 mill. kroner pr. 31. desember 1999 mot 79 mill. kroner pr. 31. desember 1998, dvs. en restanseøkning på 17 % i løpet av 1999. Restansene var for øvrig 68,7 mill. kroner pr. 31. desember 1997, hvilket innebærer en restanseøkning på 34 % i løpet av de siste to årene. Ved 10 kontorer er det en økning i restansene fra 1998 til 1999. Restanseprosenten for 1999 var for landet under ett 9,5 %, mens den ved de forskjellige skattefogdkontorer varierer fra 3,1 % til 13,8 %.

I svar av 26. juni 2000 anser direktoratet restanseutviklingen som bekymringsfull. Direktoratet har ikke foretatt noen fullstendig analyse av resultatene pr. 31. desember 1999, og ønsker en helhetlig vurdering av restansesituasjonen før det vurderes hvilke tiltak som bør iverksettes. Direktoratet vil derfor avvente vurderingene av resultatene pr. 31. desember 2000.

Finansdepartementet opplyser i svar av 3. august 2000 at foreløpige halvårstall for 2000 viser at res-

tansene er redusert, men at det er vanskelig å trekke en endelig konklusjon om restanseutviklingen basert på de foreliggende tall. Det opplyses at direktoratet vil foreta en grundig analyse av restanseutviklingen når tall for 2000 foreligger. Departementet antar at direktoratets og skattefogdkontorenes økte fokus på arveavgiftsområdet vil gi positive virkninger også for innkrevningen. Departementet vil videre følge utviklingen og eventuelt følge opp at særlige tiltak blir gjennomført.

Riksrevisjonen bemerker:

Saks- og avgiftsrestansene de senere år viser en økende tendens. Saksrestansene utgjorde ca. 23.000 saker pr. 31. desember 1999, og overstiger dermed i stor grad departementets forventede tall på 10.000–15.000 saker. Riksrevisjonen har merket seg at arbeidet med å redusere saksrestansene ikke har ført til den forventede reduksjon. Den lange saksbehandlingstiden er svært uheldig og kan medføre problemer for arvingene og innfordringen av avgiftskravene. Det er grunn til å understreke viktigheten av at det fortsatt arbeides med å redusere saks- og avgiftsrestansene. Med bakgrunn i at saksrestanser tidligere har vært tatt opp i Dokument nr. 1 en rekke ganger i perioden 1988–94, kan det synes å være behov for at departementet etablerer en tettere oppfølging.

Finansdepartementet har svart:

«Finansdepartementet viser til departementets brev av 3. august 2000 til Riksrevisjonen, og har for øvrig ingen merknader.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen vil understreke at den lange saksbehandlingstiden er svært uheldig da den kan medføre problemer både for arvingene og for innfordringen av avgiftskravene. Riksrevisjonen ser kritisk på at restansene igjen har økt og forutsetter at departementet etablerer en tettere oppfølging på området, og at det iverksettes tiltak som reduserer saks- og avgiftsrestansene vesentlig.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

4 Svakheter og mangler ved Toll- og avgifts- direktoratets regnskap

Svakheter og mangler ved Toll- og avgiftsdirektoratets (med 11 tolldistrikter) regnskapsføring og interne kontroll har over lengre tid medført betydelig usikkerhet knyttet til regnskapets inntektsside, bl.a. kunne regnskapene for 1991 og 1993 ikke godkjennes. Regnskapene for 1992, 1994, 1995, 1996 og 1997 ble godkjent med forbehold vedrørende bl.a. MASYS (motorvognavgiftssystemet). Systemet hadde så vesentlige mangler at en tilfredsstillende revisjon ikke var mulig. Det framkom også vesentlige svakheter og mangler ved revisjonen av regnskapet for 1998 og forholdene ble tatt opp i antegnelse til Statsregnskapet, jf. Dokument nr. 1 (1999–2000).

Kontroll og avstemming av avgiftsfastsettelsessystemet AFS

Avgiftsfastsettelsessystemet, AFS, som årlig fastsetter innenlandske særavgifter og motorvognavgifter i størrelsesorden ca. 45 mrd. kroner samlet for Tollvesenet, er et forsystem til Tollvesenets regnskapssystem. Revisjonen foretok en vurdering av AFS med tilstøtende systemer og rutiner i Toll- og avgiftsdirektoratet og Oslo og Akershus tolldistrikt i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 1999. I brev av 7. mars 2000 til tolldistriktet ble det tatt opp påviste svakheter, herunder i de periodiske løpenummerkontroller og avstemming av avgifter totalt og på avgiftsnivå mellom AFS og regnskapssystemet. Disse kontrollene skal sikre en fullstendighet i overføring av data mellom AFS og tolldistriktets regnskapssystem. I brev av 21. mars 2000 til Riksrevisjonen bekreftet tolldistriktet at løpenummerkontroll for særavgifter og motorvognavgifter ikke er gjennomført for 1999. Dette innebærer en betydelig usikkerhet vedrørende de avgifter som er fastsatt i AFS i distriktets regnskap for 1999.

Riksrevisjonen tok i brev av 10. april 2000 til Toll- og avgiftsdirektoratet opp forholdene vedrørende AFS og den manglende periodiske løpenummerkontroll og avstemming i Oslo og Akershus tolldistrikt. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser i brev av 16. mai 2000 til Riksrevisjonen bl.a. at løpenummerkontroll for hele 1999 er gjennomført første helgen i mai 2000 og at rapport er oversendt til distriktet for oppfølging. Videre opplyses det at en ny oppdatert rutinebeskrivelse er ferdig utarbeidet, og at denne vil bli innarbeidet i brukerdokumentasjonen så snart som mulig.

I brev av 30. juni 2000 til Toll- og avgiftsdirektoratet oppsummerer Riksrevisjonen gjennomført revisjon av Tollvesenets regnskap for 1999. Det konkluderes med at det for regnskapsåret knytter seg

stor usikkerhet til fastsettelse, restanserapportering og avskrivning av Tollvesenets inntekter. Avlagt regnskap for 1999 godkjennes med forbehold for svakheter og mangler vedrørende avgiftsfastsettelsessystemet AFS, herunder manglende løpenummerkontroll og avstemming mellom forsystem og regnskapssystem og svakheter i forbindelse med testing av TVIST 2000 – leveranse 2C.

Riksrevisjonen anfører i brev av 22. juni 2000 til Finansdepartementet bl.a. at rutiner og funksjonalitet for kontroll og avstemming av særavgifter og motorvognavgifter i Oslo og Akershus tolldistrikt ikke har vært tilstrekkelig tatt hensyn til for å sikre tilfredsstillende kvalitet på regnskapet. Revisjonen uttaler videre at det ikke er tilfredsstillende at Toll- og avgiftsdirektoratet først i etterhånd vil innarbeide en tilstrekkelig rutinebeskrivelse i brukerdokumentasjonen.

Finansdepartementet uttaler i brev av 17. juli 2000 til Riksrevisjonen bl.a. at resultatet av Tollvesenets gjennomgang for 1999 i ettertid viste at 22 løpenummer ikke var korrekt overført fra AFS til reskontroen i Agresso. Departementet sier seg enig i at det ikke er tilfredsstillende at avstemming og løpenummerkontroll ikke ble gjennomført løpende i 1999, slik at regnskapet er blitt rapportert til departementet uten at den forutsatte kontroll og avstemming er gjennomført på forhånd. Departementet vil ta disse forholdene opp med Toll- og avgiftsdirektoratet, og påse at arbeidet med å sikre at det er tilfredsstillende kontroll- og avstemmingsrutiner, i fremtiden gis tilstrekkelig prioritet, og for øvrig følge opp arbeidet med å oppklare de manglende løpenummer. Det framkommer videre at Riksrevisjonen vil bli orientert om utfallet av direktoratets vurderinger og konklusjoner.

Igangsettelse av TVIST 2000 – leveranse 2C

Motorvognavgiftssystemet MASYS ble utfaset i 1998 og delvis erstattet av leveranse 2C (ny ordning for omregistreringsavgift og forhåndsbetalt årsavgift) som var siste del av Tollvesenets omfattende systemutskifting innenfor prosjektet TVIST-2000. Løsningen ble satt i drift 15. november 1999 i Oslo og Akershus tolldistrikt som fastsetter avgiftene under leveranse 2C for hele landet. Løsningen ble valgt bl.a. for å tilfredsstille kravene i økonomireglementet til de aktuelle avgiftene med hensyn til å benytte reskontro for registrering og oppfølging av inn- og utbetalinger. Rammebetingelsene for løsningen innebar at betalingsreferansen ved innbetaling skulle knyttes til kravet før dette ble generert i AFS. Videre er det anslått at løsningen skal håndtere til sammen 600 000 innbetalinger i størrelsesorden ca. 1,7 mrd. kroner.

Fra Oslo og Akershus tolldistrikt har revisjonen fått opplyst at det forelå betydelige testproblemer til tross for en meget begrenset testing av valgt løsning. Videre ble det opplyst at lav kvalitet på grunnlagsdataene har gjort det nødvendig å justere disse for å få gjennomført testingen. Når det gjelder de avgifter som inngår i 2C-løsningen, foreligger det ifølge toll-distriktet både i 1999 og i 2000 et betydelig antall innbetalinger i regnskapssystemet som det ikke har lyktes å utlikne mot korresponderende krav fra AFS til tross for gjentatte utlikningsforsøk mellom systemene. Dette har ført til et betydelig antall interimsposteringer på til sammen ca. 114 mill. kroner pr. 4. juni 2000, med en differanse mellom innbetalinger og krav på ca. 39 mill. kroner.

I brev av 10. april 2000 til Toll- og avgiftsdirektoratet tok Riksrevisjonen opp forholdene vedrørende iverksettelsen av leveranse 2C og stilte spørsmål om det var utført tilfredsstillende testing av den valgte løsningen. Det ble bl.a. vist til at testomfanget virket utilstrekkelig med tanke på volum, tidsaspekt og avdekkede situasjoner ved testgjennomføringen. I brevet viste revisjonen også til påviste svakheter i grunnlagsdataene som er rapportert fra Vegvesenets trafikkstasjoner og reiste spørsmål om Tollvesenets informasjon til trafikkstasjonene hadde vært tilfredsstillende.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser i brev av 16. mai 2000 til Riksrevisjonen bl.a. at testarbeidet og informasjonen fra Tollvesenet til trafikkstasjonene har vært tilstrekkelig. I tillegg blir det uttalt at det arbeides kontinuerlig med å kvalitetsforbedre de etablerte løsninger for å avdekke eventuelle feilkilder og at det ikke var avdekket feil som testingen skulle ha avslørt.

Riksrevisjonen anfører i brev av 22. juni 2000 til Finansdepartementet at for regnskapsåret 1999 er 5944 poster fortsatt åpne, eller 11% av totale innbetalinger mottatt før årsskiftet. Det vises også til at innbetalingene burde vært reskontrofert og ikke bare ført på interimskonto. Videre har revisjonen stilt spørsmål ved om testingen av den valgte løsningen og kommunikasjonen med Vegdirektoratet har vært tilfredsstillende.

Finansdepartementet har i brev av 17. juli 2000 til Riksrevisjonen avgitt svar bl.a. når det gjelder valgt løsning for omregistreringsavgift og forhåndsbetalt årsavgift. Departementet ser meget alvorlig på at det kan synes som om omfanget av interimsposteringer og krav som ikke utliknes mot innbetalinger er høyt, og at det synes å øke. Det presiseres imidlertid at det i utgangspunktet ikke er noe galt i at det er en rekke innbetalinger på interimskonto. Føringer av innbetalinger på interimskonto er etter departementets mening en konsekvens av at avgiften betales på forskudd. Departementet er for øvrig usikker på om det vil være hensiktsmessig å reskontroføre slike innbetalinger før de kan utliknes mot et krav som gjør at det kan fastslås hva beløpet gjelder. Departementet

mener det er vanskelig å ta stilling til hvorvidt Toll- og avgiftsdirektoratets informasjon overfor Vegdirektoratet og trafikkstasjonene har vært tilstrekkelig, men opplyser at forholdet til trafikkstasjonenes arbeid i forbindelse med ordningen vil bli tatt opp i et brev til Samferdselsdepartementet. Departementet åpner også for å vurdere eventuelle regelverksendringer i forbindelse med leveranse 2C.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen viser til at Finansdepartementet er enig i at det ikke er tilfredsstillende at avstemming og løpenummerkontroll mellom AFS og regnskapssystemet ikke ble gjennomført løpende i 1999. Det konstateres at det foreligger en svikt ved internkontrollen i form av manglende rutiner og funksjonalitet for å sikre samstemmighet mellom de berørte systemer for en betydelig del av Tollvesenets inntekter for 1999. Dette har medført at regnskapet er godkjent med forbehold for de nevnte svakheter og mangler. Det er kritikkverdig at et regnskap med et slikt omfang og kompleksitet blir innrapportert uten den forutsatte kontroll.

De svakheter som har oppstått i forbindelse med leveranse 2C viser at gjennomført testing av valgt løsning for forhåndsbetalt årsavgift og omregistreringsavgift ikke har vært tilfredsstillende. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Finansdepartementet ser meget alvorlig på at det kan synes som om omfanget av interimsposteringer og krav som ikke utliknes mot innbetalinger er høyt, og at det synes å øke. De uavklarte innbetalinger i siste del av 1999 står i stor grad fortsatt uavklart. Riksrevisjonen viser for øvrig til Finansdepartementets uttalte usikkerhet til hensiktsmessigheten av å reskontroføre slike innbetalinger før de kan utliknes mot et krav, selv om det er nedfelt i gjeldende regelverk. Riksrevisjonen bemerker i den forbindelse at økonomireglementet krever at alle innbetalinger skal registreres i reskontroen, selv om virksomheten ikke har utstedt krav.

Finansdepartementet har svart:

«Finansdepartementet ser alvorlig på at systemer og rutiner som er forutsatt tilpasset økonomiregelverket, ikke fungerer som forventet. Departementet vil derfor i sin oppfølging av Toll- og avgiftsdirektoratet ha økt fokus på at etablerte systemer og rutiner etterlevs. Det kan opplyses at Finansdepartementet har hatt et eget møte med Toll- og avgiftsdirektøren i sakens anledning. Finansdepartementet har videre i brev av 25. september 2000 til Samferdselsdepartementet bedt om at veimyndighetene bidrar til å løse problemene med feil i avgiftsfastsattelsesgrunnlaget som skyldes uriktig informasjon i AUTOSYS.

Finansdepartementet vil for øvrig kommentere et forhold som Riksrevisjonen har omtalt i merknadene

til denne saken. I merknadene heter det blant annet følgende:

'Riksrevisjonen viser for øvrig til Finansdepartementets uttalte usikkerhet til hensiktsmessigheten av å reskontroføre slike innbetalinger før de kan utliknes mot et krav selv om det er nedfelt i gjeldende regelverk. Riksrevisjonen bemerker i den forbindelse at økonomiregelverket krever at alle innbetalinger skal registreres i reskontroen, selv om virksomheten ikke har utstedt krav.'

Finansdepartementet vil bemerke at spørsmålet om reskontroføring av innbetalinger må sees i sammenheng med i hvilken grad innbetalingen kan identifiseres. Det vil eksempelvis ikke være mulig å reskontroføre en innbetaling hvor man ikke kan identifisere betaler og hva betalingen gjelder. Dersom man derimot kan knytte betalingen til en bestemt person eller virksomhet på en slik måte at det er tilstrekkelig grunnlag for å opprette en reskontropost, er departementet enig i at innbetalingen bør reskontroføres, jf. blant annet funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten punkt 7-1.5.

Finansdepartementet viser ellers til departementets brev av 17. juli 2000.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet i samsvar med Riksrevisjonens oppfatning uttaler at identifiserbare innbetalinger skal reskontroføres.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Finansdepartementet ser alvorlig på at rutiner som er forutsatt tilpasset økonomiregelverket, ikke fungerer som forventet.

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at det foreligger svikt ved internkontrollen i form av manglende rutiner og funksjonalitet for å sikre samstemmighet mellom de berørte systemer for en vesentlig del av Tollvesenets inntekter for 1999. Regnskapet er derfor godkjent med forbehold for de nevnte svakheter og mangler.

Riksrevisjonen ser det videre som kritikkverdig at delleveranse 2C under TVIST 2000-prosjektet er satt i drift uten at det er gjennomført tilfredsstillende testing av systemløsningen. Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at Finansdepartementet i brev til Samferdselsdepartementet har bedt om at veimyndighetene bidrar til å løse problemene med feil i avgiftsfastsettelsesgrunnlaget som skyldes uriktig informasjon i AUTOSYS.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

5 Statistisk sentralbyrå – regnskapet for 1999

Ved revisjonen av Statistisk sentralbyrås regnskap for 1999 ble det avdekket en rekke forhold som ikke

var i samsvar med bevilgningsreglementet og økonomireglementet med funksjonelle krav. Riksrevisjonen har i brev av 10. mai 2000 til Statistisk sentralbyrå bl.a. tatt opp at det ikke er utarbeidet en tilfredsstillende rutinebeskrivelse for årsavslutningen, at regnskapsføringen ikke er innrettet slik at det maskinelt kan produseres et eksterntregnskap adskilt fra internregnskapet, og at det ikke er foretatt tilfredsstillende avstemming og spesifiseringer av flere konti. Det er videre ikke foretatt avstemming mellom Statistisk sentralbyrås skyggeregnskap og lønnsregnskapet ført av Statens forvaltningstjeneste, og det foreligger heller ikke avstemming mellom hovedbok og lønnsregnskap for den perioden som virksomheten selv har vært regnskapsfører for lønn. Det er dessuten foretatt posteringer i regnskapet etter at regnskapet og diverse avstemminger med spesifiseringer ble oversendt Riksrevisjonen.

Revisjonen viste videre at reskontro for kundefordringer og for leverandørgjeld ikke var avstemt, og at det ikke var samsvar mellom hovedbok og sum av alle saldoer i tilhørende reskontroer. Videre var posteringer i kunderskontroen med bilagsdato i 2000 kommet med på spesifiseringen av åpne poster pr. 31. desember 1999. Ved årsskiftet forelå ankomstregistrerte fakturaer med forfall i neste termin som ikke var oppdatert i økonomisystemet, og det var således ikke samsvar mellom bokført og reell leverandørgjeld.

Riksrevisjonen ba i brevet også om uttalelse til at utgifter og inntekter ved kommisjonssalg ble nettoført på Statistisk sentralbyrås inntektskapittel samt opplyst grunnlaget for at inntektene ikke ble ansett avgiftspliktige og regnskapsført deretter.

Statistisk sentralbyrå har i brev av 2. juni 2000 til Riksrevisjonen bekreftet at det ikke er utarbeidet tilfredsstillende rutinebeskrivelse for årsavslutningen, at regnskapsføringen ikke er innrettet på en slik måte at det maskinelt kan produseres et eksterntregnskap adskilt fra internregnskapet, og at det ikke er foretatt tilfredsstillende avstemming og spesifiseringer av flere konti. Det uttales videre i brevet at det ikke er foretatt tilfredsstillende avstemming mellom skyggeregnskapet og lønnsregnskapet fordi regnskapsføringen er lagt opp slik at det ikke gir gode avstemningsmuligheter. Videre uttales at oppfølgingen ikke har vært god nok og at det ikke foreligger skriftlig dokumentasjon på de kontrollene som er utført. Statistisk sentralbyrå opplyser også at det ikke er foretatt avstemming mellom hovedbok og lønnsregnskap for den perioden som virksomheten selv har vært regnskapsfører for lønn. Når det gjelder nettoføringen av utgifter og inntekter i forbindelse med kommisjonssalg, har vurderingen vært at kontantoppgjøret som etter avtalen skal foretas netto, også skal føres netto. Det opplyses videre at beregning og regnskapsføring av merverdiavgiften i forbindelse med kommisjonssalg, vil bli forelagt avgiftsmyndighetene.

Det uttales videre i brevet at differansen mellom hovedbok og summen av alle saldoene i leverandørreskontroen skyldes en systemfeil i økonomisystemet. Systemleverandøren har korrigert feilen og samtidig foretatt korrigeringer i det avsluttede regnskapet slik at leverandørgjelden er bokført pr. 31. desember 1999 med null kroner. Den reelle leverandørgjelden opplyses på samme tidspunkt å være ca. 6,2 mill. kroner. Statistisk sentralbyrå uttaler at kundefordringene som ifølge hovedboken pr. 31. desember 1999 er bokført med ca. 16,7 mill. kroner viser feilaktige beløp fordi et stort antall bilag med bilagsdato i 2000 er feilført på periode 12 i 1999-regnskapet. De reelle kundefordringene på samme tidspunkt utgjør ifølge Statistisk sentralbyrå ca. 10,8 mill. kroner, og det er således en differanse mellom bokførte og reelle kundefordringer på ca. 5,9 mill. kroner. Differansen mellom hovedbok og summen av alle saldoene i kundereskontroen antar Statistisk sentralbyrå skyldes diverse systemfeil i økonomisystemet, og det uttales at feilene vil bli identifisert og korrigert med bistand fra systemleverandøren.

På bakgrunn av de foreliggende forhold ble Statistisk sentralbyrås regnskap for 1999 godkjent med forbehold. Dette ble meddelt virksomheten ved Riksrevisjonens brev av 27. juni 2000.

Riksrevisjonen forela saken for Finansdepartementet ved brev av 27. juni 2000 og gjorde samtidig oppmerksom på at flere av forholdene også var tatt opp tidligere, bl.a. i forbindelse med revisjon av regnskapet for 1998.

Finansdepartementet har i brev av 7. juli 2000 til Riksrevisjonen uttalt at departementet finner Riksrevisjonens beskrivelse av regnskapsføringen dekkende og ser alvorlig på de feil og mangler som er avdekket. Det opplyses videre at departementet i forbindelse med iverksetting av nytt økonomiregelverk har bedt om å få tilsendt ekstraordinære rapporter fra Statistisk sentralbyrå. I forbindelse med rapporteringen har virksomheten foreslått flere tiltak for å utbedre de avdekkede feil og mangler. Det skal bl.a. innhentes ekstern bistand til gjennomgang av eksternt regnskapets innretning og tilrettelegging for konsernkonto. Videre vurderes det å styrke kapasiteten i den sentrale regnskapsfunksjonen og å se nærmere på den interne arbeidsdelingen. Departementet ser positivt på de tiltak Statistisk sentralbyrå har iverksatt og opplyser at det vil ha en tett oppfølging av status i arbeidet bl.a. ved å innhente særskilte rapporter. Videre legges det til grunn at de forhold som Riksrevisjonen har påpekt i regnskapet for 1999, blir utbedret slik at regnskapet for inneværende og for senere år blir betryggende ført.

Riksrevisjonen bemerker:

De feil og mangler som er avdekket ved revisjonen av Statistisk sentralbyrås regnskap for 1999 er av en slik art og et slikt omfang at regnskapet ble

godkjent med forbehold. Feilene og manglene representerer brudd på viktige prinsipper i bl.a. bevilgningsreglementet og økonomireglementet med funksjonelle krav. Flere av forholdene er også tatt opp tidligere. Det kan derfor synes å være behov for en tettere oppfølging av virksomheten enn det som hittil har vært tilfelle.

Finansdepartementet har svart:

«Det vises til Finansdepartementets brev av 7. juli 2000 til Riksrevisjonen der det blant annet opplyses at det vil bli iverksatt ekstraordinære tiltak for å gjennomgå innretningen av regnskapsføringen i Statistisk sentralbyrå (SSB). SSB har nå inngått avtale med Andersen Consulting om bistand til en systematisk gjennomgang av økonomiforvaltningen i etaten. Første fase av arbeidet vil fokusere på inneværende års regnskap, herunder gjennomgang av inngående balanseposter. Dette arbeidet vil pågå i høst, og målet er at regnskapet for inneværende år skal ha utbedret de største svakheter som ble avdekket i fjorårets regnskap. Det vil også bli utarbeidet endringer for regnskapsåret 2001 der det er nødvendig med endringer fra årets begynnelse og vurdering av hvorvidt det er nødvendig med en omlegging i økonomisystemoppsettet. Neste fase av arbeidet vil deretter starte opp og fokusere nærmere på rutinebeskrivelser og den interne organisering av økonomiforvaltningen i SSB.»

Finansdepartementet har merket seg at Riksrevisjonen etterlyser en tettere oppfølging av SSBs virksomhet på dette området fra departementets side. I lys av de mangler som er avdekket i regnskapet for 1999 vil Finansdepartementet som nevnt i brev av 7. juli 2000 øke sin fokus på økonomiforvaltningen i SSB. Departementet vil framover ha spesiell fokus på arbeidet som nå er igangsatt på regnskapet i SSB for inneværende år. Videre vil departementet søke å etablere rapportering om etterlevelsen av økonomiregelverket som ledd i den ordinære styringsdialogen mellom departement og virksomhet.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Statistisk sentralbyrås regnskap for 1999 hadde feil og mangler av en slik art og omfang at regnskapet ble godkjent med forbehold.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet ser alvorlig på de feil og mangler som er avdekket, og at departementet vil etablere en tettere oppfølging av økonomiforvaltningen i Statistisk sentralbyrå.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

Til decharge

6 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 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Thor Kr. Svendsen

Fiskeridepartementet

Statsregnskapet 1999

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september 2000 og svar avgitt 4. oktober 2000)

Til decharge

1 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

2 Kystverkets regnskap for 1999

Riksrevisjonen har i antegnelsene til statsregnskapet for 1998 jf. Dokument nr. 1 (1999–2000) og Dokument nr. 1 Tillegg nr. 1 (1999–2000) uttalt at Kystverkets regnskap ikke er avlagt iht. bevilgningsreglementet og økonomireglementet, at det er beheftet med betydelige feil og mangler, og at det derfor ikke kan godkjennes. I uttalelsen har Riksrevisjonen, jf. Dokument nr. 1 Tillegg nr. 1 (1999–2000) forutsatt at Fiskeridepartementet straks iverksetter tiltak for å sørge for at regnskapsinformasjonen heretter blir fullstendig og korrekt, og at økonomiforvaltningen blir brakt opp på et tilfredsstillende nivå. Av uttalelsen går det for øvrig fram at Riksrevisjonen vil følge opp forholdet i den løpende revisjonen og eventuelt komme tilbake til saken i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 1999.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte ved behandling av Dokument nr. 1 (1999–2000) Fiskeridepartementet sak 1 og Dokument nr. 1 Tillegg nr. 1 (1999–2000), at departementet følger opp Riksrevisjonenes anmodning om å sørge for at økonomiforvaltningen i Kystverket kommer opp på et tilfredsstillende nivå, jf. Innst. S. nr. 141 (1999–2000)

Departementet uttalte i brev av 3. august 1999 til Riksrevisjonen at «Departementet vil ha en tett oppfølging av direktoratet, og se til at de nødvendige tiltak iverksettes for å sikre at regnskapsføringen og de avlagte regnskapene blir korrekte og reviderbare i

framtiden». Videre har departementet i St.prp. nr. 61 (1999–2000), opplyst at «Det er gjort mye for å styrke økonomiforvaltningen i Kystverket, og Fiskeridepartementet driver en tett og planmessig oppfølging».

Ved revisjon av Kystverkets regnskap for 1999 viser det seg at det fortsatt er balansekonti som er feildefinert i økonomisystemet, til tross for at Fiskeridepartementet i brev av 3. august 1999 forsikret Riksrevisjonen om at dette forholdet var brakt i orden. Videre er det fortsatt noen balansekonti som ikke er tilfredsstillende avstemt/spesifisert og dokumentert, samt at de obligatoriske rapporter som er beskrevet i pkt. 4–2.7 i funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten ikke utarbeides og arkiveres. Dette kan tyde på at Fiskeridepartementets oppfølging ikke har vært tilstrekkelig. Riksrevisjonen har godkjent Kystverkets regnskap for 1999, men forutsetter at departementet følger opp at ovennevnte feil og mangler bringes i orden og vil følge dette opp ved revisjon av regnskapet for 2000.

Fiskeridepartementet har følgende kommentar:

«Riksrevisjonen viser til at det ved revisjonen av Kystverkets regnskap for 1999 fortsatt var balansekonti som var feildefinert i økonomisystemet, til tross for at Fiskeridepartementet i brev av 3. august 1999 forsikret Riksrevisjonen om at dette forholdet

var brakt i orden. Det var også noen balansekonti som fortsatt ikke var tilfredsstillende avstemt/spesifisert og dokumentert. Endelig var ikke de obligatoriske rapportene som er beskrevet i pkt. 4–2.7 i funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten utarbeidet og arkivert. Riksrevisjonen har godkjent Kystverkets regnskap for 1999, men forutsetter at departementet følger opp at ovennevnte feil og mangler bringes i orden og vil følge dette opp ved revisjon av regnskapet for 2000.

Fiskeridepartementet erkjenner at det ved revisjonen av Kystverkets regnskap for 1999 ble avdekket ovennevnte feil og mangler, til tross for at økonomi- og regnskapsfunksjonen i Kystverket er styrket og at departementet har hatt en tett oppfølging av direktoratet.

I tiden etter at Riksrevisjonen påpekte feil og mangler ved 1999-regnskapet har Kystverket arbeidet med å rette opp disse.

Fiskeridepartementet vil også i tiden fremover ha en tett oppfølging av Kystverkets regnskaps- og økonomistyring.»

3 Statsregnskapet for 1999 – departementets kvalitetssikring

Ved revisjonen av statsregnskapet for 1999 og gjennomgåelse av forklaringene ble det avdekket flere tallmessige uoverensstemmelser mellom bevilgning/regnskap og forklaringene.

Riksrevisjonen har i brev av 5. juli 2000 til Fiskeridepartementet stilt spørsmål ved den interne kvalitetssikringen av forklaringene. Fiskeridepartementet har i brev av 26. juli 2000 til Riksrevisjonen sagt seg enig i at uoverensstemmelsene kan tyde på svikt i den interne kvalitetssikringen. Departementet vil for fremtiden legge nye rutiner til grunn for arbeidet med forklaringene.

Videre ble det i kapitalregnskapet avdekket differanser i den inngående balansen for 1999. Under spesifikasjonen «Endringer i perioden» framkommer det dessuten transaksjoner som er bokført i tidligere regnskapsperiode.

Riksrevisjonen tok forholdet opp i brev av 4. juli 2000 til Fiskeridepartementet og ba departementet bekrefte inngående og utgående balanse for 1999, samt spesifisere hvilke endringer som er foretatt i perioden. Fiskeridepartementet bekrefter i brev av 26. juli 2000 at visse oppstillinger i kapitalregnskapet ikke er korrekt. Fiskeridepartementet vil i forbindelse med rapportering av kapitalregnskapet 2000 korrigere inngående balanse pr. 1. januar 2000, slik at denne blir korrekt.

Differansene mellom departementets regnskap og statens kapitalregnskap viser at det har vært svikt i departementets avstemmings- og rapporteringsrutiner.

Fiskeridepartementet har følgende kommentar:

«Ved revisjonen av statsregnskapet for 1999 og gjennomgåelse av forklaringene ble det avdekket flere tallmessige uoverensstemmelser mellom bevilgning/regnskap og forklaringene. Det er også funnet uoverensstemmelser i kapitalregnskapet. Riksrevisjonen konkluderer med at differansene mellom departementets regnskap og statens kapitalregnskap viser at det har vært svikt i departementets avstemmings- og rapporteringsrutiner. Fiskeridepartementet har i brev av 26. juli 2000 sagt seg enig i dette.

Fiskeridepartementet viser til vår redegjørelse i brev av 26. juli 2000, og har ingen ytterligere merknader til saken.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Per A. Engeseth

Forsvarsdepartementet

Statsregnskapet 1999

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september og svar avgitt 29. september 2000)

Til observasjon

1 Våpen- og ammunisjonsforvaltningen i Hæren

Riksrevisjonen har foretatt en undersøkelse av våpen- og ammunisjonsforvaltningen ved 15 Hær- og Heimevernsavdelinger, herunder om Forsvarets avdelinger har kontroll med sine våpen- og ammunisjonsbeholdninger. Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i de regelverk, direktiver og ordrer som foreligger. Sentrale bestemmelser er Materiellbestemmelser for Hæren og Heimevernet, Teknisk Håndbok (TH 100–13) og Tjenestereglementet for Forsvaret klasse 7. Våpen og ammunisjon er definert som sensitivt og regulert materiell. Regulert materiell skal være underlagt spesielle kontrollbestemmelser.

Undersøkelsen har avdekket følgende forhold:

- Mangler ved registrering av håndvåpen. Det var store differanser mellom den sentrale våpenrullen Individ Nummer Arkiv (INA) og de lokale materiellregnskapene
- Mangler ved inndriving av mobiliseringsvåpen fra personell som ikke lenger var tjenestepliktige og tjenestegjørende befal som går av for aldersgrensen. Det har ikke vært mulig å fremskaffe oversikter som viser antall våpen som innleveres i forhold til det antall som skulle vært innlevert. Ved avdelingene syntes det også å herske en del usikkerhet i forbindelse med ansvaret for oppfølgingen
- Mangelfull oppfølging av utfasede våpen, dvs. våpen som ikke lenger inngår i Forsvarets oppsetninger
- Problemer med å praktisere regelverk for utlån av våpen mot årlig kvitteringsfornyelse
- Mangelfull dokumentasjon for forbruk av ammunisjon. Det var store differanser mellom fysiske og regnskapsmessige beholdninger av ammunisjon ved de fleste avdelingene
- Gjeldende bestemmelser for ammunisjonsforvaltning blir ikke fulgt opp
- Lav kompetanse hos ammunisjonsforvaltere

- Egenkontrollene fungerer ikke etter intensjonene. Sensitivt materiell som våpen og ammunisjon blir ikke prioritert. Det er utarbeidet planer, men oppfølgingen er mangelfull, og det er mangler ved dokumentasjonen i visitasjonsprotokollen

Saken ble oversendt Forsvarsdepartementet ved brev av 9. juni 2000. Forsvarsdepartementet har i brev av 14. juli 2000 bl.a. uttalt at INA er et hjelpemiddel, og at kontroll med beholdninger av våpen ivaretas i avdelingsregnskapene og i EDB Regional Materiellforvaltning som er et regnskapssystem på regionalt nivå. Differanser mellom beholdningstall i de lokale materiellregnskapene og INA skal ikke lenger forekomme nå når avdelinger har innrapportert oppsamlede transaksjoner. Eventuelle differanser skyldes trolig sen oversendelse av data fra HV-avdelinger.

Når det gjelder inndragelse av våpen fra de personene som er slettet av personrullene, opplyser departementet at dette arbeidet pågår, og at forholdet er under kontroll.

Departementet anfører videre at det eksisterer et meget lite antall våpen i registrene som ikke er bekreftet innlevert, og at de våpnene som gjenstår i listene, er destruert. Når det gjelder lister som er mer enn 10 år gamle, er disse ikke lenger tilgjengelige, og det kan derfor være en liten mulighet for at noen våpen fortsatt ikke er innlevert/destruert. De våpnene som ikke er registrert innlevert, er lagt inn i tapsregister, og politiet har adgang til informasjonen.

Ordningen med utlevering av mobiliseringsutstyr opphørte 1. april 2000. Ifølge departementet må årlig kvittering fortsatt innhentes fra alt HV-personell som har utlevert våpen. Det samme gjelder for medlemmer av Norsk reserveoffisersforbund, som i henhold til avtalen med Forsvarets overkommando skal kunne kvittere ut våpen.

Etter departementets oppfatning er de direktiver/regler som gjelder for ammunisjonsforvaltningen i Hæren/HV tilfredsstillende, men det er avdelingenes

disiplin med å overholde regelverket som er utfordringen. Det opplyses at Hærens krigsskole er i ferd med å etablere en forvaltningslinje for offiserer med erfaring fra forvaltning av bl.a. ammunisjon. Videre er Forsvaret i ferd med å etablere en felles Forsvarets ammunisjonskontroll (FAK) på tvers av forsvarsgrenene for å oppnå økonomisk besparelse. Dette omfatter bl.a. lagring, kontroll, tilsyn og sikkerhetsmessige forhold. I tillegg vil opprettelsen av Forsvarets Logistikk Organisasjon og FAK gi ammunisjonsoffiserer en karrierevei slik at stillingen kan fylles med mer kvalifisert personell.

Når det gjelder egenkontroll, uttaler departementet at det materielle som skal være uten manko ved telling, er KOP-materiell (krigsoppsetningsplan), sensitivt og spesielt attraktivt materiell. For øvrig har Hærens forsyningskommando nylig innskjerpet/ presisert regelverket for registrering i visitasjonsprotokollen.

Avslutningsvis opplyser departementet at arbeidet med inndragning av mobiliseringsutstyr i Hæren er iverksatt. Forsvaret har som mål at 85 % av alle våpen skal være inndratt i år 2000 og de resterende i 2001. Forholdene rundt kontroll med våpen skal derfor ikke lenger være relevante i fremtiden. Departementet ser likevel alvorlig på de mangler som er avdekket.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvaret ikke har et sentralt ajourført våpenregister, og at oppfølging og innlevering av mobiliseringsvåpen fra personer som ikke lenger er tjenestepiktige, ikke er blitt prioritert. Til vernepliktsbefal er det utlevert betydelige mengder utfasede våpen som ikke er inndrevet.

Videre har Forsvaret problemer med å følge de gitte bestemmelsene om årlig kvitteringsfornyelse av utleverte våpen til HV-mannskaper. Det kan stilles spørsmål ved om ordningen er gjennomførbar.

Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket at store mengder ammunisjon er utenfor regnskapsmessig kontroll. Forsvarets avdelinger synes å ha nedprioritert ammunisjonstjenesten.

Forsvarsdepartementet har svart:

«1. Våpen- og ammunisjonsforvaltningen i Hæren/Heimevernet

1.1 Innlevering av mobiliseringsvåpen – Ajourføring av våpenregister

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvaret ikke har et sentralt ajourført våpenregister og at oppfølging og innlevering av mobiliseringsvåpen fra personer som ikke lenger er tjenestepiktige ikke er blitt prioritert. Det er betydelige mengder utfasede våpen utlevert til vernepliktsbefal som ikke er inndrevet.

Jeg ser alvorlig på Riksrevisjonens kritikk, spesi-

elt det forhold at Forsvaret ikke har prioritert innkreving av mobiliseringsvåpen fra personer som ikke lenger er tjenestepiktige. Tiltak vil bli iverksatt for å forsere arbeidet med å redusere etterlepet og sikre en bedre oppfølging.

Forsvaret ivaretar kontrollen med beholdninger av våpen i avdelingsregnskap og på regionalt nivå. Det kunne vært ønskelig med et sentralt våpenregister, men siden det ikke er godtgjort at eksisterende registre gir dårligere kontrollmuligheter, har vi ikke funnet grunn til å erstatte disse med et sentralt register.

1.2 Årlig kontroll av utleverte våpen til HV-mannskaper

Videre har Forsvaret problemer med å følge de gitte bestemmelser om årlig kvitteringsfornyelse av utleverte våpen til HV-mannskaper. Det kan stilles spørsmål ved om ordningen er gjennomførbar.

Mobiliseringsutstyr, herunder mobiliseringsvåpen og feltutrustning, utlânes fra det enkelte HV-distrikt til den enkelte HV-soldat mot håndkvisering som skal fornyes årlig. Dette foregår i forbindelse med årlig innkalling og frammøte hvor personellet må framvise mobiliseringsutstyret som er utlånt. I noen tilfeller har det, av ulike årsaker, vært vanskelig å få fornyet kvitteringen fra enkelte mannskaper, og avdelingene har derfor unntaksvis godtatt utsettelse med kvitteringsfornyelse til det påfølgende år. En eventuell gjentakelse påfølgende år aksepteres derimot ikke, og medfører ordre om innlevering. Vurderinger som tidligere har vært gjort av behovet for utlevering og årlig kontroll av mobiliseringsutstyr har så langt konkludert med at nåværende ordning opprettholdes av operative hensyn.

En ordning med årlig kontroll av mobiliseringsvåpen er slik jeg ser det nødvendig. Dagens ordning bør være gjennomførbar uten for store vanskeligheter, og jeg er innstilt på at den opprettholdes. Selve rutinene ved denne ordningen og praktiseringen av unntak er imidlertid til fornyet vurdering, og jeg avventer resultatet av denne før jeg tar endelig stilling til saken.

1.3 Regnskapsmessig kontroll av ammunisjon

Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket at store mengder ammunisjon er utenfor regnskapsmessig kontroll. Forsvarets avdelinger synes å ha nedprioritert ammunisjonstjenesten.

Jeg ser med bekymring på at praktisering av regelverket vedrørende kontroll av ammunisjon ikke synes å være tilfredsstillende. Bestemmelsene anses å være tilstrekkelige, men det forutsettes at de etterleves i praksis. Jeg vil derfor innskjerpe overfor Forsvaret at regelverket og kontrollrutinene skal følges opp.

For øvrig kan jeg nevne at Forsvaret er i ferd med å se nærmere på hvordan man best kan ivareta

kompetansebehovet for ammunisjonstjenesten i framtiden. Mulighetene for en felles ammunisjonsforvaltning i Forsvaret utredes. Jeg forventer at dette også vil kunne bidra til å forbedre ammunisjonstjenesten og redusere de mangler som Riksrevisjonen har konstatert.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på de mangler som er påvist, og at det vil bli iverksatt tiltak vedrørende inndrivning av mobiliseringsvåpen og kontroll av ammunisjon. Videre har

Riksrevisjonen merket seg at rutineene med årlig kontroll av mobiliseringsvåpen til HV-mannskaper og praktiseringen av unntak er til fornyet vurdering. Forsvaret har selv definert våpen og ammunisjon som sensitivt og regulert materiell. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at de tiltakene som foreslås iverksatt av departementet, får den tilsktede virkning.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Feil og mangler i Forsvarets regnskap

2.1 Organisering av regnskapsførselen for Forsvaret

Forsvarets militære organisasjon (FMO) har en intern hierarkisk regnskapsorganisasjon hvor 130 regnskapsførende enheter produserer egne avdelingsregnskaper på forskjellige lokalt installerte regnskapssystemer. Disse interne regnskapene rapporteres periodisk til Forsvarets overkommando (FO) som samordner regnskapene til ett sentralt regnskap.

Forsvarsdepartementet (FD) har i tillegg til FMO definert Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarets boligjeneste, Forsvarets tele- og datatjeneste og Forsvarets bygningstjeneste (FBT) som atskilte etater med etatsledere direkte underlagt FD. Etatslederne har et selvstendig ansvar for at Økonomireglementet for staten med funksjonelle krav følges.

I forbindelse med revisjonen av 1999-regnskapet ble det registrert mangelfulle forhold ved regnskapsavleggelsen både ved FBT og FMOs underliggende regnskaper. Disse forholdene kan bl.a. relateres til mangler ved kompetanse i bruk av de nye økonomisystemene i forhold til gjeldende krav for regnskapsføringen. Forsvaret ble ved Finansdepartementets brev av 18. juni 1998 gitt dispensasjon fra deler av økonomireglementet fram til 31. desember 2002. Det er forutsatt at tilpasninger som ikke er avhengig av nye systemløsninger, blir gjennomført raskest mulig.

2.2 Forsvarets bygningstjeneste (FBT)

FBTs regnskapsføring omfatter i tillegg til virksomhetens eget kapittel 2463 utlegg som gjelder bevilningene under investeringspostene 1760 og 1795 til Forsvarets bygg og anlegg. Utleggene betales og bokføres av FBT som etter fakturering får disse refundert av oppdragsgiveren FO.

I forbindelse med revisjonen av FBTs regnskap for 1999 ble det avdekket

- mangelfullt gjennomførte avstemminger
- sen lukking av regnskapsperioder
- sent overførte inngående balanseposter til neste regnskapsår

Dette har medført differanser mellom det avlagte statsregnskapet og FBTs regnskap og feilperiodisering i statsregnskapet.

Forholdene ble tatt opp med Forsvarsdepartementet i Riksrevisjonens brev av 26. juni 2000.

Departementet har i brev av 24. juli 2000 opplyst at mangelfullt gjennomførte avstemminger skyldtes at FBTs regnskap har vært organisert i fem regionvise databaser, og at det manglet en automatisert kunderseskontro. Fra årsskiftet 1999/2000 er regnskapet etablert i en fellesdatabase, og det er installert kunderseskontro med ønsket funksjonalitet.

Det opplyses at FBT vil korrigere de differansene som foreligger i regnskapet mellom FBT og FO, innen utgangen av august 2000 og i løpet av 2000 innføre bedre avstemmingsrutiner.

Etter departementets mening vil problemet med sen lukking av perioder forbedre seg ved bruk av en felles database fra 2000. Manglende logging av datoer ved lukking av regnskapsperioder i 1999 opplyses å skyldes en feil under installasjon av nyeste regnskapssystemversjon, og FBT vil sørge for at liknende ikke skjer ved senere versjonsskifter.

Departementet opplyser videre i sitt svar at sen overføring av inngående balanse skyldtes overgang fra fem separate regnskaper til et fellesregnskap. Alle poster fra de fem regnskapene måtte avstemmes og manuelt legges inn i fellesregnskapet. I perioden mistet man nøkkelpersonell, og prosessen var ikke gjennomført før i mai/juni 2000. Etter overgang til enhetlig regnskapsdatabase kan inngående balanse etableres på et langt tidligere tidspunkt i fremtiden.

2.3 Hærens forsyningskommando (HFK) og Hovedarsenalet (HA)

Riksrevisjonen påpekte i antegnelsene til Statsregnskapet for 1998 mangler ved regnskapet i forbindelse med innføring av nytt økonomisystem ved Hærens forsyningskommando og Hovedarsenalet.

I forbindelse med revisjonen av 1999-regnskapet viser det seg at det fortsatt ikke eksisterer direkte sporbarhet mellom Forsvarets konsoliderte regnskap og fakturabilagene. Det ble dessuten ikke kjørt årsavslutningsprogram ved endelig lukking av underregnskapene til HFK og HA for 1999.

Riksrevisjonen er informert om at HFK og HA foretok endelig lukking av sine underregnskaper 25. mai 2000.

I departementets brev av 19. juli 2000 fremgår det at det i ny utgave av retningslinjene for økonomiforvaltning i Forsvaret vil bli presisert når og hvordan et lokalt regnskap skal stenges for ytterligere posteringer.

2.4 Luftforsvaret

2.4.1 Luftforsvarets forsyningskommando (LFK)

Luftforsvarets forsyningskommando innførte i januar 1999 et nytt materielladministrasjonssystem og i desember 1999 et nytt økonomisystem.

Revisjonen av LFKs regnskap for 1999 viste at

- det ikke er foretatt permanent stenging av regnskapet før Forsvarets konsoliderte regnskap ble rapportert til statsregnskapet
- det er foretatt posteringer i 1999-internregnskapet etter at Forsvarets regnskap ble rapportert til statsregnskapet
- kostnader på kr 81 974 276 som skulle ha vært belastet tildelingene for 1999, er belastet regnskapet for 2000

Forholdene ble tatt opp med Forsvarsdepartementet i brev av 26. juni 2000. Departementet har i brev av 19. juli 2000 svart at regnskapet ble holdt åpent fordi LFK hadde et etterslep på posteringer av merverdiavgift for fakturaer fra Tolldistriktssjefen i Oslo og Akershus. Funksjonaliteten i materielladministrasjonssystemet for tilfredsstillende håndtering av slike fakturaer kom først på plass i slutten av 1999. LFK valgte da å holde 1999-regnskapet åpent for å registrere fakturaene inn i korrekt periode i internregnskapet. Dette ble gjort fortløpende utover år 2000, og den siste fakturaen ble registrert inn i juni 2000. Samtlige fakturaer er ført inn i det eksterne kontantregnskapet for 2000.

LFK har bekreftet overfor departementet at endelig årsavslutning er kjørt og permanent stenging av regnskapet er foretatt i juli 2000. Departementet vil forvisse seg om at alle lokale regnskaper for 1999 er permanent lukket, og gi tilbakemelding til Riksrevisjonen om dette.

2.4.2 Luftforsvarets avdelinger

For å kunne håndtere overgangen til år 2000 ble det for Luftforsvarets avdelinger besluttet å innføre to nye økonomisystemer høsten 1999. Riksrevisjonen har foretatt kontroll av kvaliteten på avslutningen av det gamle systemet og innføringen av de nye systemene ved sju av 19 avdelinger i Luftforsvaret.

Riksrevisjonens kontroller ved Luftforsvarets avdelinger avdekket følgende ved avslutningen av det gamle systemet:

- Omfattende differanser mellom de lokale og det sentrale regnskapet
- Avdelingene har benyttet ulikt utgangspunkt for å foreta avstemming mot sentralt regnskap
- Betydelige udokumenterte avvik mellom internregnskap etter tilnærmet regnskapsprinsipp og eksternregnskap etter tilnærmet kontantprinsipp
- Avdelingene hadde store saldoer på reskontro
- Regnskapene hadde store differanser mellom totale posteringer mot debet og tilsvarende posteringer mot kredit. Den største registrerte differansen var på 2,7 mrd. kroner

Forholdene ble tatt opp med Forsvarsdepartementet i brev av 25. mai 2000. Departementet har i svar av 25. juni 2000 opplyst at en del av årsakene til problemene i Luftforsvarets regnskaper, er at brukerstøtten ikke har vært god nok, og at det ikke har vært tilstrekkelige muligheter for å foreta sentrale kontroller. Departementet opplyser at Forsvaret jobber aktivt for at et nytt økonomisystem ikke skal videreføre de svakhetene som ligger i flere hovedbøker, forskjellig konfigurasjon og forskjellig kodeverk.

2.5 Forsvarets overkommando/Administrasjonsavdelingen (FO/ADM) for 1999

Fram til 1. oktober 1999 ble regnskapet til FO/ADM ført ved to steder, Akershus og Huseby. Føring av lønn ble fra denne dato skilt ut til et eget registreringsområde som rapporterer til Forsvarets sentrale regnskap. 1. september 1999 skiftet FO/ADM regnskapssystem.

Riksrevisjonen har kontrollert overføringen av beholdningene som ble konvertert fra det gamle til det nye regnskapssystemet ved Akershus og Huseby, ved å avstemme saldoene i lokalt regnskap mot tilsvarende saldo i Forsvarets sentrale regnskap. Kontrollen har avdekket følgende:

- At det ikke var mulig å foreta en avstemmingskontroll mellom gammelt og nytt system
- At det ikke var mulig å foreta kontroll av budsjettkonti verken ved Akershus eller Huseby
- Konverteringen innebar at det er registrert doble saldoer, da saldoer på lønnsrelaterte balansekonti både fremkommer av lønnsystemet og i de lokale regnskapssystemene

- Etter en måned med nytt system ble det konstatert omfattende avvik mellom lokalt system og sentralt system
- At det var avvik mellom lokalt og sentralt regnskap for budsjettkontiene

Ved revisjonen ble det registrert at det ikke foretas fullstendig avstemming ved noen av de tre nevnte steder. Krav til avstemming er nedfelt i de funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten og Forsvarets eget regelverk, Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret.

Manglene i regnskapene og i regnskapsføringen ble tatt opp med Forsvarsdepartementet i brev av 31. mai 2000. Departementet har i svar av 5. juli 2000 presentert en ny avstemming for Akershus pr. 31. august 1999. Det fremkommer fremdeles omfattende avvik, men i mindre grad enn i den avstemmingen som tidligere er foretatt. Departementets avstemming er ikke fullstendig da det kun er foretatt avstemming for et utvalg av balansekontiene. Departementet presenterer også en ny avstemming for september for Huseby, hvor det tas hensyn til transaksjoner ført i lønssystemet. Det er fremdeles noe avvik, men i mindre grad enn i tidligere utført avstemming. Avstemmingen er ikke dokumentert i form av utskrift fra lønssystemet, og Riksrevisjonen kan derfor ikke få verifisert riktigheten av departementets avstemming. Siden avstemmingen ikke er fullstendig, tilfredsstillende heller ikke økonomireglementets krav.

Riksrevisjonen bemerker:

Etter Riksrevisjonens mening har FBT i flere år vært kjent med at virksomheten burde ha innført nye rutiner for avstemming av balanse-, interim- og mellomregningskonti, mellom kontant- og regnskapsprinsippet og mellom FOs og FBTs mellomregning. Det var således naturlig å forvente at overføring av inngående balanse til et fellesregnskap ville bli en krevende oppgave. Riksrevisjonen forutsetter at inngående balanse i fremtiden etableres ved overgangen til nytt regnskapsår. Videre forutsettes det at omtalte periodiske avstemninger fra 2000 gjøres regelmessig, og at oppdagede differanser korrigeres samme regnskapsår.

Riksrevisjonen konstaterer at den direkte sporbarheten mellom Forsvarets konsoliderte regnskap og HFKs og HAs fakturabilag heller ikke i 1999-regnskapet var tilfredsstillende. Departementet bør forsikre seg om at endringene som ble gjennomført i februar 2000, er gjennomgått og kvalitetssikret, og at kravene til direkte sporbarhet blir ivarettatt i Forsvarets nye økonomisystem.

Riksrevisjonen finner de omfattende avvikene mellom de lokale regnskapene i Luftforsvaret og Forsvarets sentrale regnskap å være kritikkverdige. Luftforsvaret har ikke forholdt seg til kravene om

avstemming mellom intern- og eksterntregnskapet lokalt. Riksrevisjonen har ikke fått noen redegjørelse for de saldoene som gjenstår på reskontri i lokale regnskaper, og det har ikke vært mulig å få en forklaring på registrerte differanser. Luftforsvarets avdelingers regnskap er av en slik kvalitet at Riksrevisjonen finner det vanskelig å kunne ta stilling til regnskapets riktighet ved innrapportering til Forsvarets sentrale regnskap.

Det er konstatert omfattende mangler ved både føringen av regnskap og de kontrollene som naturlig bør utføres ved FO/ADM. Særlig vanskelig er det å feste lit til den delen av regnskapet som er avlagt til og med august 1999. Kvaliteten på regnskapene har bedret seg ved innføringen av nytt regnskapsystem, men Forsvaret følger ikke regelverket som gjelder for avstemming i Forsvaret og staten for øvrig. Avstemming vil også være vanskelig å utføre så lenge saldoer fremkommer i to lokale systemer.

Revisjonen av de omtalte regnskapene for 1999 avdekket at alle virksomhetene hadde utført permanent lukking av sine årsregnskaper for 1999 så sent som midtveis i neste regnskapsår. Det har således vært mulig for de ulike avdelingene å foreta omposteringer mellom balansekonti eller posterings i avdelingenes virksomhetsregnskap i flere måneder etter at Forsvarets konsoliderte regnskap er levert og presentert i statsregnskapet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på spørsmålet om sen lukking av periode- og årsregnskaper, fordi mulighetene til å bokføre etter at statsregnskapet er presentert, svekker påliteligheten til Forsvarets regnskap slik det er tatt opp i statsregnskapet.

Forsvarsdepartementet har svart:

«2. Feil og mangler i Forsvarets regnskaper

2.1 Forsvarets bygningstjeneste (FBT)

Etter Riksrevisjonens mening har FBT i flere år vært kjent med at virksomheten burde ha innført nye rutiner for avstemming av balanse-, interim-, og mellomregningskonti mellom kontantprinsippet og mellom FOs og FBTs mellomregning. Det var således naturlig å forvente at overføring av inngående balanse i framtiden etableres ved overgang til nytt regnskapsår. Videre forutsettes at omtalte periodiske avstemninger fra 2000 gjøres regelmessig og at oppdagede differanser korrigeres samme regnskapsår.

Jeg tar, sammen med Forsvarets bygningstjeneste, Riksrevisjonens kritikk alvorlig, og departementet vil i nært samarbeid med etaten påse at de forhold som Riksrevisjonen påpeker ikke gjentar seg i framtidige regnskapsavlegg.

Forsvarets bygningstjeneste har nå innført en sentral database som betjener hovedkontoret og regionene. Etaten har også innført nye rutiner for raskere lukking av perioder og årsavslutning av regnskapet. I framtiden vil derfor periodiseringen og

årsavslutningen bli gjennomført langt raskere en tidligere.

2.2 Riksrevisjonens bemerkning om sen lukking av regnskapene

Revisjon av de omtalte regnskapene for 1999 avdekket at alle virksomhetene hadde utført permanent lukking av sine årsregnskap for 1999 så sent som midtveis i neste regnskapsår. Det har således vært mulig for de ulike avdelinger å foreta omposteringer mellom balansekonti eller posteringer i avdelingenes virksomhetsregnskap i flere måneder etter at forsvarrets konsoliderte regnskap er levert og presentert i statsregnskapet.

Rr ser alvorlig på spørsmålet om sen lukking av periode- og årsregnskaper fordi mulighetene for å bokføre etter at statsregnskapet er presentert svekker påliteligheten av forsvarrets regnskap slik det er tatt opp i statsregnskapet.

Jeg ser alvorlig på sen permanent lukking av lokale regnskap ved Hærens forsyningskommando/Hovedarsenalet (HA) og Luftforsvarets forsyningskommando (LFK). Det er et grunnleggende og ufravikelig prinsipp at lokale regnskaper avsluttes når Forsvarets konsoliderte regnskap er avlagt til Statsregnskapet.

Jeg vil imidlertid påpeke at regnskapet hos HFK og HA for 1999 har vært midlertidig lukket i tiden fram til permanent lukking ble foretatt. Forskjellen på midlertidig og permanent lukking er at permanent lukking er irreversibelt og umuliggjør postering, mens det ved midlertidig lukking er mulig for systemadministrator å gi adgang til postering som er 100 % sporbar mht. hvilke posteringer som er gjort og hvem som har utført posteringene. Det understrekes at årsavslutningsprogram for 1999 er kjørt. Dette bekrefter også Riksrevisjonen i brev av 24. mars 2000 til HA i pkt. «Periodeavslutning», hvor de imidlertid bemerker forholdet vedrørende endelig lukking av regnskapet. Vi kan dokumentere at det ikke har oppstått differanser eller korreksjoner mellom Statsregnskapet på den ene siden og HFK og HAs lokale regnskap på den andre. FD har gitt FO pålegg om at regnskapet skal lukkes etter at Statsregnskapet er avlagt. Det er imidlertid viktig at lukkingen av lokale regnskaper foretas etter at det er avstemt mot det sentrale regnskapet som er blitt avlagt for å forhindre uoverensstemmelser mellom regnskapene. Avstemming mellom lokalt og sentralt regnskap vil videre forhindre muligheten for å foreta utilbørlige posteringer i de lokale avdelingers eksterne regnskaper.

Riksrevisjonens beskrivelse vedrørende stenging av eksterne regnskaper ved LFK med tilhørende anførsel om posteringer i internregnskapet for 1999 og utgifter som ble betalt i 1999, men først utgiftsført på budsjettkonti i 2000, er korrekt. Disse forholdene henger nøye sammen og er tidligere forklart i brev

til Rr. Jeg har ingen ytterligere kommentarer, og anser sen stenging av regnskapet for å være et engangstilfelle.

Bestemmelser vedrørende lukking av perioder/årsavslutning vil bli innarbeidet i revidert utgave av «Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret» (REØF) og i lokale instruksjoner for de ulike regnskapssystemene.

2.3 Feil og mangler ved regnskapet til Hærens forsyningskommando (HFK) og Hovedarsenalet (HA) – Direkte sporbarhet mellom Forsvarets konsoliderte regnskap og fakturabilagene

Riksrevisjonen konstaterer at den direkte sporbarheten mellom Forsvarets konsoliderte regnskap og HFKs og HAs fakturabilag heller ikke i 1999-regnskapet var tilfredsstillende. Departementet bør forsikre seg om at endringene som ble gjennomført i februar 2000 er gjennomgått og kvalitetssikret og at kravene til direkte sporbarhet blir ivaretatt i Forsvarets nye økonomisystem.

Departementet forutsatte at de endringer HFK utførte våren 1999 basert på innspill fra Riksrevisjonen, og som ble meddelt Forsvarets overkommando som overordnet funksjonsansvarlig var tilstrekkelige. Imidlertid ble manglende sporbarhet påpekt av Riksrevisjonen på nytt februar 2000, hvorpå HFK foretok omprogrammeringer. Departementet vil be FO foreta en fornyet gjennomgang for å påse at kravene til sporbarhet nå blir ivaretatt.

2.4 Feil og mangler ved Luftforsvarets regnskaper

Rr finner de omfattende avvikene mellom de lokale regnskap i Luftforsvaret og Forsvarets sentrale regnskap å være kritikkverdige. Luftforsvaret har ikke forholdt seg til kravene om avstemming mellom intern- og eksterne regnskapet lokalt. Riksrevisjonen har ikke fått noen redegjørelse for de saldi som gjenstår på reskontri i lokale regnskaper, og det har ikke vært mulig å få en forklaring på registrerte differanser. Luftforsvarets avdelingens regnskap er av en slik kvalitet at Riksrevisjonen finner det vanskelig å kunne ta stilling til regnskapets riktighet ved innrapportering til Forsvarets sentrale regnskap.

Jeg tar Riksrevisjonens kritikk vedrørende avvik mellom de lokale regnskaper og konsolidert regnskap, uoppgjorte balanseposter og manglende avstemming mellom intern- og eksterne regnskapet til etterretning. Da Luftforsvaret tok i bruk S PLUS i 1993, ble det ikke stilt krav om avstemmingsfunksjonalitet mellom virksomhetsregnskapet og kontantregnskapet. Kravet til slik avstemming kom først ved iverksettingen av «Økonomireglementet for Staten» (ØR) og Finansdepartementets funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i Staten (FFK) i 1996. Forsvaret søkte om unntak fra de punktene i ØR og FFK som eksisterende økonomisystemer ikke tilfredstil-

te, og fikk innvilget disse. Luftforsvaret kunne derfor fortsette å bruke S PLUS med dets manglende funksjonalitet når det gjaldt avstemming. Luftforsvaret skiftet ut S PLUS med IFS og SAP R/3 fra desember 1999 og har nå fått et verktøy som er testet mot alle punkter i ØR og FFK. De nye regnskapssystemene har funksjonalitet med avstemming av internregnskapet mot kontantregnskapet, men det er foreløpig ikke innarbeidet rutiner for dette.

FD vil derfor pålegge FO om å utarbeide rutiner for avstemming mellom intern- og eksterntregnskapet. Videre er LFK pålagt å slutføre oppryddingen i balansekontiene innen utløpet av året.

2.5 Feil og mangler ved FO/ADMs regnskap

Det er konstatert omfattende mangler ved både føringen av regnskapet og de kontroller som naturlig utføres ved FO/ADM. Særlig vanskelig er det å feste lit til den delen av regnskapet som er avlagt til og med august 1999. Kvaliteten på regnskapet har bedret seg ved innføringen av nytt regnskapssystem, men Forsvaret følger ikke regelverket som gjelder for avstemming i Forsvaret og Staten for øvrig. Avstemming vil også være vanskelig å utføre så lenge saldi framkommer i to lokale systemer.

Jeg tar Riksrevisjones kritikk om at kvaliteten på regnskapene ikke har vært tilfredsstillende til etterretning. Imidlertid har forholdene bedret seg vesentlig etter at FO/ADM skiftet regnskapssystem i 4. kvartal 1999. I dag er problemene ved manglende avstemming redusert til et minimum. Lønnsavdelingen har også ved opprettelsen av egen kasse bidratt til å redusere feilprosenten i regnskapstransaksjonene som foretas. Dette pga. nærhet til bilag, personell og system, samt egenutviklet kompetanse i forhold til å være egen lønnskasse. Videre har dette bidratt til kontroll med og oppfølgingen av lønnstransaksjonene i Forsvarets lønnsystem. Etter skifte av regnskapssystemer og etablering av nye rutiner ved lønnsavdelingen, mener FO nå at de har tilfredsstillende kontroll i forhold til Riksrevisjonens bemerkninger.

3. Avslutning

Forsvarsdepartementet vil allerede i inneværende år – sammen med berørte etater – iverksette konkrete oppfølgingstiltak som anført på de enkelte antegnelserne for å sikre at de svakhetene som er avdekket i størst mulig grad blir rettet opp og unngått for ettertiden.

Som kjent har Finansdepartementet gitt Forsvaret, pga sektorens omfattende og komplekse betalingsstrømmer, midlertidig dispensasjon fra kravene i «Økonomireglementet for Staten» (ØR) og Finansdepartementets funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i Staten (FFK) som eksisterende datasystemer i Forsvaret ikke tilfredsstillende.

Jeg vil imidlertid understreke at arbeidet med å gjøre denne dispensasjonen «unødvendig» pågår for fullt. I erkjennelsen av at bedre styrings- og forvaltningssystemer er avgjørende forutsetninger for målrettet og kostnadseffektiv ressursutnyttelse, bruker Forsvaret for tiden betydelige ressurser på å utvikle felles ledelses- og styringssystemer.

I forslaget til forsvarsbudsjett for 2001 redegjør Forsvarsdepartementet nærmere for arbeidet med å samle flere administrative IT-systemer til et helhetlig integrert forvaltningssystem (prosjekt GOLF) og planene om anskaffelse av nødvendig IT-infrastruktur og kommunikasjonsløsninger (FISBasis).»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at underliggende enheters regnskaper ikke var stengt for transaksjoner når Forsvarets konsoliderte regnskap ble rapportert til statsregnskapet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil pålegge FO å utarbeide rutiner for avstemming. Riksrevisjonen konstaterer at departementet ser alvorlig på de forholdene som er påtalt, og at departementet sammen med berørte etater vil iverksette konkrete oppfølgingstiltak i inneværende år.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

Til decharge

3 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 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Hans Conrad Hansen

Justis- og politidepartementet

Statsregnskapet 1999

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september 2000 og svar avgitt 28. september 2000)

Til decharge etter omstendighetene

1 Ila landsfengsel og sikringsanstalt – regnskapet for 1999

I de funksjonelle kravene til økonomiforvaltningen i staten er det beskrevet hvilke plikter virksomhetene har med hensyn til å foreta avstemminger/spesifiseringer av regnskapsførte tall som benyttes ved rapportering til sentralt statsregnskap.

I forbindelse med revisjon av Ila landsfengsel og sikringsanstalts årsregnskap for 1999 ble det avdekket feil og mangler. Etter skriftveksling med fengselet ble bl.a. følgende forhold tatt opp i brev av 30. juni 2000 til Justisdepartementet:

- Kasserapport pr. 31. desember 1999, datert og underskrevet 17. januar 2000, er avlagt til Finansdepartementet og postert i statsregnskapet. Denne kasserapport anses derfor å være virksomhetens offisielle rapport for regnskapet for 1999. Det er en differanse på kr 194 757,75 mellom kasserapportens og kapitalregnskapets mellomværende. Differansen er den samme pr. 1. januar og pr. 31. desember 1999.
- Kasserapportens del C inneholder beløp som gjelder innsattes midler. I henhold til Økonomiinstruks for kriminalomsorg i anstalt er slike midler å betrakte som private midler og skal derfor holdes adskilt fra statens beholdninger i kasse og bank.
- Avstemminger av bankkonti er ikke foretatt før kasserapport er sendt til Finansdepartementet, og saldo på interimskontiene er ikke spesifisert.
- I tillegg til kasserapport datert 17. januar 2000 foreligger det en kasserapport som er utskrevet 9. februar 2000. Denne kasserapporten inneholder andre tall enn den offisielle kasserapporten fra januar, og den er ikke datert og underskrevet. Det er en differanse på kr 473 411,21 mellom kasserapportens og kapitalregnskapets mellomværende pr. 31. desember 1999. Fengselet har i brev til Riksrevisjonen opplyst at de oppdaget en rekke feil i regnskapet etter at kasserapporten,

som ble oversendt Finansdepartementet, var kjørt ut. Det var derfor nødvendig å foreta korreksjoner, og det opplyses at det er nedlagt et betydelig arbeid for å bringe regnskapet i orden. Sammenhengen mellom kasserapporten datert 17. januar 2000 og kasserapporten utskrevet 9. februar 2000 er ifølge fengselet dokumentert i omposteringsbilag som er oversendt Riksrevisjonen. Fengselet opplyser at de under dette arbeidet har gått over hvert eneste bilag for regnskapsåret 1999, men at det fremdeles er en uopklart differanse på kr 22 000 samlet for kasse og bank.

I Riksrevisjonens brev av 30. juni 2000 til Justisdepartementet ble det bl.a. bemerket at de omposteringsbilagene som skal vise sammenhengen mellom de to kasserapportene er av en slik kvalitet at Riksrevisjonen finner det vanskelig å ta stilling til grunnlaget for de rettinger som er foretatt i ettertid. Det bemerkes også at mellomværende pr. 1. januar 2000 i fengselets kasserapport av 31. mars 2000 har samme beløp som mellomværende pr. 31. desember 1999 i kasserapporten utskrevet 9. februar 2000.

Konklusjonen var at det spesialregnskapet som ble postert i statsregnskapet i 1999 inneholder vesentlige feil og mangler. Regnskapet er avlagt med en rekke regelverksbrudd. Kasserapport datert 17. januar 2000 ble avlagt til Finansdepartementet uten at regnskapet ble stengt for videre posteringer. Det ble heller ikke foretatt nødvendige avstemminger av beholdningskonti og interimskonti. Fengselet har foretatt en rekke opprettinger i ettertid som ikke har kommet til uttrykk i statsregnskapet.

I nevnte brev til departementet bad Riksrevisjonen også om å få opplyst hvilke tiltak departementet har iverksatt/vil iverksette i sakens anledning.

Justisdepartementet uttaler i brev av 24. juli 2000 til Riksrevisjonen at det har merket seg Riksrevisjonens konklusjoner, og ser alvorlig på situasjonen som har oppstått. Det opplyses at Kriminalom-

sorgen er i ferd med å innføre Agresso som nytt økonomisystem. I den forbindelse skal det innarbeides en egen rutinesamling og avstemmingsmappe som skal sikre at de funksjonelle krav til økonomiforvaltningen blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

Departementet uttaler at det kan se ut som om fengselet har ført opp feil beløp som inngående balanse for mellomværende, da hele regnskapet ble ført på nytt etter datakrasj i mars 1999. Departementet uttaler videre at differansen på kr 194 757,75 ville gått igjen i kasserapporten i år 2000, dersom det ikke var oppstått nye feil. Ila landsfengsel og sikringsanstalt ble i brev av 21. februar 2000 bedt om å oppklare differansen og følge retningslinjene i rundskriv R-9/98 om hvordan denne type feil skal rettes opp. Saken er ikke avsluttet, og departementet vil følge opp og har bedt om statusrapport pr. 31. august 2000. Økningen i differansen mellom mellomværende i kapitalregnskapet pr. 31. desember 1999 og mellomværende i kasserapporten av 9. februar 2000 i forhold til kasserapporten av 17. januar 2000, skal også følges opp og omhandles i statusrapporten.

Departementet vil innskjerpe rutineene om at de innsattes midler holdes adskilt fra statsregnskapet. For øvrig ser departementet meget alvorlig på at interimskontiene ikke er spesifisert, og vil innskjerpe overfor fengselet at det overholder de funksjonelle krav i økonomireglementet på dette området.

Riksrevisjonen bemerker:

Det har ikke vært tilfredsstillende kontroll med regnskapsfunksjonen ved Ila landsfengsel og sikringsanstalt i 1999. Dette har resultert i vesentlige feil og mangler ved regnskapsavleggelsen. Riksrevisjonen kan derfor ikke godkjenne regnskapet for 1999.

Justisdepartementet har svart:

«Justisdepartementet har mottatt statusrapport pr. 31.08.2000 fra Ila landsfengsel. Avviket mellom kasserapporten pr. 31.12.1999, datert og underskrevet 17. januar 2000, og kapitalregnskapets mellomværende pr. 31.12.1999 på kr 194 757,57,- er nå oppklart og dokumentert. Det er på det rene at feilen oppstod i forbindelse med at alle regnskapsdata måtte legges inn på nytt manuelt etter en datakrasj i

mars 1999. Departementet vil i løpet av kort tid forelegge saken for Finansdepartementet i henhold til retningslinjene i rundskriv R-9/98.

Det pågår et arbeid med å finne en kvalitativ tilfredsstillende forklaring og dokumentasjon på økningen i differansen til kr 473 411,21 mellom kasserapport pr. 31.12.1999, datert 9. februar 2000, og kapitalregnskapets mellomværende pr. 31.12.1999. Bankkonti vil bli avstemt og interimskonti spesifisert i forbindelse med dette arbeidet. Det er utarbeidet skriftlige rutiner for oppfølging av regnskapsfunksjonen ved anstalten slik at økonomiregelverkets bestemmelser blir ivaretatt på en god måte.

De innsattes midler vil være atskilt fra statens beholdninger i kasse og bank og innskjerpede rutiner for dette vil være på plass i løpet av oktober 2000.

Departementet tar sikte på at samtlige forhold som er avdekket skal være bragt i orden i løpet av 2000. Departementet ser alvorlig på saken og vil følge utviklingen nøye. Til orientering vil regionaliseringen av kriminalomsorgen – med seks nye region-sadministrasjoner – medføre at region Nordøst vil være regnskapsfører for Ila landsfengsel fra 01.01.2001.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen kan ikke godkjenne Ila landsfengsel og sikringsanstalts regnskap for 1999.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltak som er iverksatt, og forutsetter at samtlige forhold som gjelder 1999-regnskapet blir bragt i orden snarest mulig. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet ser alvorlig på saken og at det vil følge utviklingen nøye. Riksrevisjonen vil på generelt grunnlag understreke at departementet ifølge økonomireglementet har et selvstendig ansvar for å foreta kontroll og oppfølging bl.a. av virksomhetenes regnskapsføring. Riksrevisjonen forutsetter at Ila landsfengsel og sikringsanstalts regnskap for år 2000 innrettes slik at det sikrer riktig regnskapsavleggelse innenfor gitte tidsfrister.

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 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Per A. Engeseth

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Statsregnskapet 1999

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september 2000 og svar avgitt 29. september 2000)

Til decharge etter omstendighetene

1 Norges veterinærhøgskole – regnskapet for 1999

Revisjonen av Norges veterinærhøgskoles (NVHs) regnskap for 1999 har spesielt vært rettet mot innføringen av nytt økonomisystem, Agresso, og regnskaps-/årsavslutningen.

Internkontrollen for økonomisystem og rutiner er vurdert iht. kravene i økonomiregelverket. Vurderingen omfattet også forholdet mellom økonomisystemet Agresso og hjelpesystemer/forsystemer, herunder bl.a. avstemming, dokumentasjon og arkivering av data, dokumentasjon av funksjonalitet og sikkerhet og rutiner ved rapportering til det sentrale statsregnskapet. Resultatet av revisjonen ble meddelt NVH i brev av 20. desember 1999 og besvart i NVHs brev til Riksrevisjonen av 26. januar 2000.

Følgende mangler og svakheter er avdekket i NVHs regnskap for 1999:

- Generelt manglende etablering av intern kontroll for økonomisystem og rutiner
- Avstemming mellom gammelt og nytt regnskapssystem (DØS og Agresso) er ikke slutført
- Avstemming mellom ekstern- og internregnskap viser uforklart differanse
- Regnskapet var ikke lukket ved tidspunkt for rapportering til statsregnskapet
- Regnskapet inneholder beløp som ikke vedrører NVHs virksomhet. Generelt bemerkes at Norges veterinærhøgskole er ansvarlig for sin egen virksomhets regnskap, og at en eventuell sammenblanding av andre virksomheters regnskap sterkt reduserer regnskapskvaliteten og bidrar til unødvendig avstemmings- og revisjonsarbeid
- Alle kundefordringer er ikke registrert i reskontroen iht. kravet i økonomireglementet. Manglende bruk av reskontro reduserer fullstendigheten av regnskapet og bidrar også til redusert reviserbarhet

- En rekke konti i regnskapet mangler dokumenterte avstemminger, herunder lønnskonti tilknyttet regnskapsentral

I Riksrevisjonens brev av 5. juni 2000 til NVH med gjenpart til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet gis en oppsummering av vurderingen av NVHs regnskap for 1999 med hovedvekt på merknadene ovenfor.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) legger i svarbrev av 4. juli 2000 vekt på at Norges veterinærhøgskole avgir korrekt og fullstendig regnskap for virksomheten. Departementet ønsker derfor å få klarlagt hvilke tiltak som eventuelt må gjennomføres for å sikre stabil regnskapsfunksjon ved Norges veterinærhøgskole med vekt på korrekt regnskapsføring og rapportering i samsvar med kravene i økonomiregelverket.

Som følge av Riksrevisjonens merknader til NVHs regnskap for 1999 har departementet engasjert et eksternt konsultentselskap som har fått i oppdrag å gjennomgå regnskapsføringen og de tilhørende rutiner ved Norges veterinærhøgskole. Gjennomgangen skal inkludere en overordnet kartlegging og vurdering av dagens regnskapsfunksjon ved NVH med vekt på grunnlagsmaterialet for rutineene i tilslutning til den formelle rapportering til Finansdepartementet og fagdepartementet. KUF har også bedt konsultentselskapet om en vurdering av det regnskapsmaterialet som foreligger pr. 1. juli 2000 i lys av merknadene fra Riksrevisjonen til regnskapsføringen i 1999. Tidsplanen for oppdraget er satt opp med henblikk på sluttrapport innen 21. august 2000.

KUF har merket seg at Riksrevisjonens totalvurdering av Norges veterinærhøgskoles regnskap for 1999 er basert på en rekke vesentlige forhold i tilslutning til regnskapsavlegget. Når det gjelder generelt manglende etablering av intern kontroll for økonomisystem og rutiner, vises det til punkt 6.2 i

Hovedinstruks fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om økonomiforvaltningen ved institusjonene i universitets- og høgskolesektoren som forutsetter at direktøren skal etablere rutiner som sikrer en tilfredsstillende økonomikontroll og har innebygget de nødvendige kontroll- og avstemningsfunksjoner. Departementet har notert seg at Norges veterinærhøgskole arbeider med å dokumentere de interne rutinene for økonomiforvaltningen ved institusjonen. Departementet vil ta dette elementet med i oppfølgingsprosessen overfor Norges veterinærhøgskole når konsulentselskapets rapport foreligger.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har for øvrig merket seg de konkrete merknadene til NVHs regnskap, og er enig i Riksrevisjonens vurdering av de påpekte forhold. Departementet forutsetter at nødvendige tiltak i tilknytning økonomi- og regnskapsrutiner generelt og til 1999-regnskapet spesielt ved NVH slutføres, om nødvendig med eksternt bistand.

Riksrevisjonen bemerker:

Etter Riksrevisjonens vurdering knytter det seg stor usikkerhet til om det avlagte regnskapet er fullstendig, nøyaktig og pålitelig. Den dokumentasjonen som er framlagt gir ikke tilstrekkelig grunnlag til å godkjenne regnskapet til NVH for 1999.

Kirke-, og utdannings- og forskningsdepartementet har svart:

«Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har i brev av 4. juli 2000 redegjort for de konkrete forhold Riksrevisjonen tar opp i tilslutning til Norges veterinærhøgskoles regnskap for 1999.

Som nevnt i brevet av 4. juli 2000 har departementet som følge av Riksrevisjonens merknader engasjert et eksternt konsulentselskap som fikk i oppdrag å gjennomgå regnskapsføringen og de regnskapstekniske rutinene ved Norges veterinærhøgskole. Konsulentselskapets sluttrapport datert 21. august 2000 identifiserer en rekke tiltak som må gjennomføres ved veterinærhøgskolen for å sikre en stabil regnskapsfunksjon med vekt på korrekt regnskapsføring og rettidig rapportering av regnskapsopplysninger i samsvar med kravene i økonomiregelverket. Konsulentselskapets rapport ble gjennomgått og drøftet med Norges veterinærhøgskole.

I brev av 8. mai 2000 til Riksrevisjonen om regnskaps- og årsavslutning for 1999 understreker departementet at alle feil som skyldes overgangen til nytt regnskapssystem i mai 1998 skal identifiseres og korrigeres. Etter departementets oppfatning er det også viktig å stabilisere regnskapsfunksjonen og rette opp de mangler og svakheter Riksrevisjonen har avdekket i regnskapet ved Norges veterinærhøgskole. Departementet er kommet til at arbeidet med

oppretting av regnskapene, stabilisering av regnskapsfunksjonen og intern opplæring ved Norges veterinærhøgskole bør organiseres og gjennomføres som et særskilt prosjekt. Norges veterinærhøgskole har sluttet seg til dette. Departementet har i lys av dette engasjert et eksternt konsulentselskap for å bistå Norges veterinærhøgskole med organisering, kvalitetssikring og styring av gjennomføringen av de tiltakene som inngår i prosjektet. Som et ledd i det forberedende arbeid med prosjektet er det lagt fram en tidsplan med sluttdato 1. mars 2001.

Tiltakene som iverksettes gjennom prosjektet skal sikre at regnskapet for 2000 framlegges til rett tid med korrekte grunnlagsdata fra tidligere års regnskap, og at de nødvendige regnskapstekniske handlingene er utført og dokumentert i samsvar med kravene i økonomiregelverket. Norges veterinærhøgskole har som følge av bemanningssituasjonen engasjert et eksternt revisjonsselskap som skal bistå veterinærhøgskolen med dette arbeidet. Departementet legger i denne forbindelse til grunn at de mangler og svakheter Riksrevisjonen har avdekket også blir korrigert, slik at regnskapet for 2000 tilfredsstiller kravene til fullstendighet, nøyaktighet og pålitelighet.

Det er etter departementets mening viktig for å sikre en stabil regnskapsfunksjon at rutiner og rammeverk for regnskapsfunksjonen ferdigstilles og danner basis for økonomiarbeidet ved Norges veterinærhøgskole. Dette blir derfor et sentralt element i prosjektet ved veterinærhøgskolen. Det samme gjelder opplæring og kompetanseheving i hele organisasjonen på dette området. En opplæringsplan for å understøtte dette inngår derfor også i prosjektet.

Departementet vil følge utviklingen ved Norges veterinærhøgskole nøye.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen kan ikke godkjenne regnskapet for 1999 for Norges veterinærhøgskole. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har iverksatt tiltak for å stabilisere regnskapsfunksjonen og sikre at regnskapet for 2000 blir av tilfredsstillende kvalitet.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

2 Høgskolen i Nord-Trøndelag – regnskapet for 1999

Høgskolen i Nord-Trøndelag har etter overtakelse av regnskapsføringen fra skattefogden hatt vanskeligheter med å avlegge et korrekt kontantregnskap. Utgående balanse fra 1998 ble ikke overført til inngående balanse for 1999, noe som har medført at kasserapportene i 1999 er utarbeidet manuelt. I Statsregnskapet er det registrert et mellomværende med

Finansdepartementet som avviker fra høgskolens bokførte mellomværende.

Videre er det konstatert uoverensstemmelser mellom hovedbokskontiene og reskontrokontiene for kunder og leverandører. Det er ikke foretatt avstemming mellom internregnskapet og kontantregnskapet for bokføringer foretatt i siste periode 1999.

Riksrevisjonen tok opp forholdene med høgskolen i brev datert 5. juni 2000. Høgskolen har i brev av 20. juni 2000 gitt en redegjørelse for årsakene og hva som er gjort for å rette opp de påpekte forhold. Systemtekniske problemer i kontantregnskapsmodulen oppgis å være hovedårsaken til at høgskolen ikke har kunnet avlegge korrekt kontantregnskap ved hjelp av økonomisystemet. For å starte med riktige tall for år 2000, har høgskolen valgt ikke å legge inn inngående balanse i 1999 men se årene 1998 og 1999 under ett når det gjelder balansekontiene i kontantregnskapet. For å få oppklart differansene mellom hovedbokskontiene og reskontrokontiene for kunder og leverandører er det søkt bistand hos systemleverandør.

I brev av 28. juni 2000 tok Riksrevisjonen forholdene opp med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Departementet har i sitt svar av 10. august 2000 opplyst at høgskolen til tross for betydelig ressursinnsats ikke har fullstendig forklaring på de avvik som har oppstått på mellomregnskapskontoen. Departementet har poengtert at det legges vekt på at regnskapene ved virksomhetene skal være korrekte og tilfredsstillende dokumentert. Det forutsettes at høgskolens mellomregnskapskonto for 1998 og 1999 snarest blir avklart og dokumentert. Departementet vil følge opp saken og iverksette nødvendige tiltak, herunder eventuelt innleie av eksternt bistand. Det blir også henvist til de tiltak som tidligere er iverksatt for å sikre korrekt regnskapsføring ved virksomhetene i universitets- og høgskolesektoren. I den videre oppfølgingen vil departementet også fokusere på at sentrale regnskapstekniske handlinger ikke er gjennomført ved årsavslutningen for 1999.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen vil presisere viktigheten av at regnskapet avstemmes og at det gis forklaringer og spesifikasjoner slik at Riksrevisjonen kan ta stilling til om regnskapet er fullstendig, nøyaktig og pålitelig. Etter Riksrevisjonens vurdering knytter det seg fortsatt usikkerhet til regnskapet for Høgskolen i Nord-Trøndelag. Den dokumentasjon som er framlagt gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å godkjenne regnskapet for 1999.

Kirke-, og utdannings- og forskningsdepartementet har svart:

«Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har i brev av 10. august 2000 redegjort for de

konkrete forhold Riksrevisjonen tar opp i tilslutning til Høgskolen i Nord-Trøndelags regnskap for 1999.

Departementet er enig i Riksrevisjonens understrekning av viktigheten av at regnskapet avstemmes og dokumenteres tilfredsstillende med forklaringer og spesifikasjoner.

De forhold Riksrevisjonen har tatt opp når det gjelder høgskolens regnskap for 1999 ble drøftet med Høgskolen i Nord-Trøndelag, der også den videre oppfølging ble diskutert. I samråd med Høgskolen i Nord-Trøndelag har departementet konkludert med at det snarest skal engasjeres et eksternt revisjonsselskap for å få avklart alle forhold i forbindelse med overgangen til nytt regnskapssystem i mai 1998. Departementet forutsetter at revisjonsselskapet også går gjennom og besørger korrigerende forhold i regnskapet for 1999 som har foranlediget merknader fra Riksrevisjonen.

Departementet legger i den forbindelse til grunn at de mangler og svakheter Riksrevisjonen har avdekket også blir korrigerende, slik at regnskapet for 2000 ved Høgskolen i Nord-Trøndelag tilfredsstiller kravene til fullstendighet, nøyaktighet og pålitelighet.

Departementet tar sikte på en rask avklaring av hvilke tiltak som må gjennomføres ved Høgskolen i Nord-Trøndelag og vil følge opp prosessen ved Høgskolen i Nord-Trøndelag og påse at de nødvendige tiltak settes i verk.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen kan ikke godkjenne regnskapet for 1999 for Høgskolen i Nord-Trøndelag. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil påse at nødvendige tiltak vil bli iverksatt, slik at regnskapet for 2000 vil tilfredsstille kravene til fullstendighet, nøyaktighet og pålitelighet.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

3 Norges forskningsråd – avhending av statlige verdier ved omdanning av NORSAR til stiftelse

Med utgangspunkt i en avtale mellom Norge og USA om seismologisk forskning og utvikling ble NORSAR – Norwegian Seismic Array – 1. juli 1970 opprettet som en avdeling under daværende NTNF – Norges teknisk naturvitenskapelig forskningsråd, fra 1. januar 1993 Norges forskningsråd. Med bakgrunn i etableringen av prøvestansorganisasjonen i Wien startet Forskningsrådet arbeidet med en fristilling av NORSAR høsten 1997. Et norsk nasjonalt datasenter ble opprettet som en ny organisatorisk og økonomisk avdeling ved NORSAR for å ivareta tekniske oppgaver og forpliktelser knyttet til Norges tilslut-

ning til traktat om totalforbud mot kjernefysiske prøvesprengninger.

Vedtak i Norges forskningsråds hovedstyremøte den 16. desember 1998 innebar at administrerende direktør fikk fullmakt til å fristille avdeling NORSAR i henhold til framlagt utkast til stiftelsesprotokoll og intensjonserklæring. Fristillingen skulle skje pr. 1. juli 1999. Ifølge intensjonserklæringen skulle verdier og rettigheter pr. 30. juni 1999 overføres fra Norges forskningsråd/avdeling NORSAR til Stiftelsen NORSAR. I tillegg skulle et lån på 1,4 mill. kroner ettergis.

Av økonomiregelverket framgår at statlige virksomheter bare kan gi lån, kjøpe aksjer eller gi kapitalinnskudd i statsforetak, stiftelser og liknende i henhold til stortingsvedtak, ordinært i form av bevilgning på en 90-post på statsbudsjettets utgiftsside. Det framgår videre av veiledning i statlig budsjettarbeid vedrørende forvaltning og salg av fast eiendom at vedtak om å avhende fast eiendom (grunnarealer og bygninger) skal treffes av Stortinget dersom Stortinget ikke uttrykkelig har delegert slik myndighet til forvaltningen. Avhending av statlig eiendom skal skje til markedspris dersom ikke annet er bestemt av Stortinget.

Fristillingen av avdeling NORSAR innebærer i realiteten at staten avhender vederlagsfritt verdier som kapitalinnskudd til stiftelsen NORSAR. Åpningsbalansen til stiftelsen viser eiendeler på til sammen kr 41 334 000, hvorav anleggsmidler utgjør kr 12 780 000. Anleggsmidlene er overført til nedskrevne verdier.

Nærings- og handelsdepartementet omtaler i St.prp. nr. 1 (1998–99), side 88, at Norges forskningsråd planlegger å foreta en fristilling av NORSAR i tråd med prinsippene for fristilling av de teknisk-industrielle instituttene fra tidligere Norges teknisk naturvitenskapelig forskningsråd. I proposisjonen henvises det til St.prp. nr. 1 (1984–85) for Industridepartementet.

Utenriksdepartementet opplyser i St.prp. nr. 41 (1998–99), side 16 og 17, at NORSAR vil ha rollen som norsk nasjonalt datasenter for overvåking av prøvestansavtalen og at utgiftene for 1999 i forbindelse med gjennomføringen av traktaten om totalforbud mot kjernefysiske prøvesprengninger ville beløpe seg til om lag 18,7 mill. kroner. Beløpet ble bevilget ved stortingsvedtak av 26. april 1999.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skal ifølge Forskningsrådets vedtekter forelegges prinsipielle spørsmål som måtte oppstå i Forskningsrådets arbeid, og som er av en slik karakter at de krever politisk avklaring før normal budsjettbehandling.

Riksrevisjonen stilte i brev av 9. mai 2000 spørsmål ved om ikke Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som overordnet forvaltningsdepartement burde ha grepet inn i prosessen på et tidligere stadium, slik at prinsippene for verdivurderingene

og fristillingen ble undergitt korrekt formell behandling.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet viser i sitt svarbrev av 14. juni 2000 til at omdanningen av NORSAR har skjedd i henhold til praksis for fristilling av de øvrige teknisk-industrielle instituttene fra det tidligere NTNf som fant sted midt på 1980-tallet. Videre opplyser departementet at overordnede prinsipper for fristillingen ble lagt fram i St.meld. nr. 54 (1982–83), og at Stortinget ved behandlingen av Innst. S. nr. 300 (1983–84) sluttet seg til at arbeidet med fristilling skulle føres videre. Dessuten redegjorde Industridepartementet for fristilling av instituttene i St.prp. nr. 1 (1984–85), med rapport i budsjettproposisjonen påfølgende år.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bemerker videre at saken om fristilling av NORSAR ikke ble forelagt departementet, og at det således ikke forelå noe grunnlag for å gripe inn fra departementets side. Forskningsrådet holdt imidlertid Nærings- og handelsdepartementet løpende orientert. Da verken Forskningsrådet eller Nærings- og handelsdepartementet fant grunn til å ta saken opp med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, innhentet ikke Forskningsrådet de nødvendige fullmakter fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Departementet fikk derved ikke sørget for korrekt formell behandling av fristillingen. Departementet tar sikte på å legge saken fram for Stortinget i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets omgrupperingsproposisjon til budsjettet for 2000.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen kan ikke se at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som forvaltningsdepartement har gitt hovedstyret i Forskningsrådet fullmakt til å fristille avdeling NORSAR.

Fristillingen, som innebærer overføring av verdier og rettigheter til en stiftelse, er ikke omtalt i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets St.prp. nr. 1 (1998–99). Det framgår imidlertid en omtale av Norges forskningsråds planer om å fristille NORSAR under Nærings- og handelsdepartementets budsjettforslag, men det framgår ikke hvor store verdier som skal overføres, og hvilke prinsipper og verdivurderinger som skal legges til grunn for overføringen av aktiva i forbindelse med fristillingen.

Ved overføringen av verdier og rettigheter pr. 30. juni 1999 fra Norges forskningsråd/avdeling NORSAR til Stiftelsen NORSAR har Forskningsrådet ikke fulgt rutinene gitt i økonomireglementet for staten med tilhørende funksjonelle krav og de retningslinjer som framgår av veiledning i statlig budsjettarbeid.

Riksrevisjonen har merket seg at Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet tar sikte på å legge saken fram for Stortinget i omgrupperingsproposisjon til budsjettet for 2000. Det forventes at det i

denne forbindelse legges fram forslag til åpningsbalanse og en redegjørelse for de verdier og rettigheter som foreslås overført til den selvstendige stiftelsen.

Kirke-, og utdannings- og forskningsdepartementet har svart:

«Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen 14. april og 14. juni 2000 redegjort for forhold omkring fristilling av NORSAR (Norwegian Seismic Array). Departementet vil understreke at ønsket om å fremme administrativ ryddighet lenge har vært et sentralt mål i instituttpolitikken. I denne sammenheng har det vært et generelt ønske å skille ut forskningen fra Norges forskningsråd og dets administrative virksomhet. Departementet anser dermed fristillingen av NORSAR for å være i tråd med gjeldende instituttpolitikk.

De politiske spørsmål knyttet til fristilling av de teknisk-industrielle institutter ble avklart og i stor grad gjennomført midt på 1980-tallet. Vi viser til St.meld. nr. 54 for 1982–83 Om teknisk-industriell forskning og utvikling og Inst. S. nr. 300 (1982–83). Vi viser også til St.prp. nr. 1 for 1984–85 for Industridepartementet der departementet gir en grundig redegjørelse for framdriften i prosessen med fristilling av NTNFI-instituttene. Av ulike årsaker ble fristillingen av NORSAR først aktualisert mer enn ti år etter. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet viser til dette og mener at det har vært politisk avklaring for og vilje til å skille ut alle de tidligere NTNFI-instituttene som selvstendige enheter.

Fristillingen av NORSAR og omdanning til stiftelse er gjennomført etter de samme prinsipper som ble lagt til grunn ved fristilling av de øvrige teknisk-industrielle instituttene under det tidligere Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF).

Departementet har vist til at Forskningsrådet holdt Nærings- og handelsdepartementet løpende orientert om fristillingsprosessen, og hadde møter med Utenriksdepartementet og med Riksrevisjonen. I St. prp. nr. 1 (1998–99) har Nærings- og handelsdepartementet varslet at Forskningsrådet planlegger å foreta en fristilling av NORSAR. KUF antar at det er historiske forhold som danner bakgrunn for at Forskningsrådet har forholdt seg til Nærings- og handelsdepartementet, siden NORSAR i utgangspunktet var et NTNFI-institutt og midlene til basisbevilgning kommer fra NHD, kanalisert gjennom Forskningsrådet. Resultatet av dette ble at departe-

mentet som overordnet forvaltningsdepartement for Forskningsrådet ikke ble involvert i oppfølgingen av saken om fristilling av NORSAR. Departementet har imidlertid innskjerpet overfor Norges forskningsråd at slike saker i fremtiden skal tas opp med forvaltningsdepartementet.

Den praktiske gjennomføringen av fristillingen har ikke skjedd i samsvar med rutineene gitt i økonomireglementet for staten med tilhørende funksjonelle krav og de retningslinjer som fremgår av veiledning i statlig budsjettarbeid, slik det framgår av Riksrevisjonens bemerkninger i saken. I St.prp. nr. 1 (1998–99) omtaler Nærings- og handelsdepartementet Forskningsrådets planer om å fristille NORSAR, men det framgår ikke hvor store verdier som skal overføres og hvilke prinsipper og verdivurderinger som skal legges til grunn for overføringen av aktiva i forbindelse med fristillingen.

Som tidligere meddelt tar departementet sikte på å legge fram saken for Stortinget i omgrupperingsproposisjonen til budsjettet for 2000.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er enig i at den praktiske gjennomføringen av fristillingen ikke har skjedd i samsvar med rutineene gitt i økonomiregelveverket for staten og de retningslinjer som fremgår av veiledning i statlig budsjettarbeid. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet tar sikte på å legge saken fram for Stortinget i en omgrupperingsproposisjon til budsjettet for 2000, og at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil sørge for at Forskningsrådet i framtiden legger slike saker fram for departementet.

Riksrevisjonen forutsetter at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet redegjør for hvor store verdier som skal overføres, og hvilke prinsipper og vurderinger som skal legges til grunn ved fristillingen av NORSAR. Stiftelsen NORSAR vil etter fristillingen ligge utenfor den statlige forvaltningskontroll. Det forventes derfor at departementet beskriver endringer i eierforholdet til de verdier og rettigheter som vil bli avhendet, og hvilke internasjonale forpliktelser som overføres fra statsforvaltningen til en selvstendig stiftelse.

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 Opplysningsvesenets fonds eiendommer

Opplysningsvesenets fond er en av de større grunn-eierne i Norge med forvaltningsansvar for eiendommer over hele landet. Fondet består av en portefølje av kapital, skog- og jordbrukseiendommer, festetomter og en betydelig bygningsmasse, og er regulert i lov av 7. juni 1996 nr. 33.

Hovedinstruks for Opplysningsvesenets fond er fastsatt av Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet 12. oktober 1999 med hjemmel i lov om Opplysningsvesenets fond. Av hovedinstruksen går det fram at Opplysningsvesenets fonds regnskap skal føres etter regnskapslovens bestemmelser med enkelte presiseringer. Det framgår bl.a. at fondets eiendommer skal føres i balansen med en verdi på 1000 kroner. Denne verdien er inntatt i regnskapet fra og med 1998. I tilknytning til årsregnskapet for 1998 og 1999 er det opplyst at fondets eiendommer er oppført i balansen med kr 1000 som en tilnærming til historisk kostpris fordi historisk kostpris ikke kan rekonstrueres.

I henhold til regnskapsloven skal anleggsmidler vurderes til anskaffelseskost (historisk kost). Anleggsmidler som har begrenset økonomisk levetid, skal avskrives etter en fornuftig avskrivningsplan. Av regnskapsloven framgår det videre at det i note til årsregnskapet bl.a. skal opplyses om anskaffelseskost, tilgang og avgang i løpet av regnskapsåret, samlede avskrivninger og avskrivninger i regnskapsåret.

I fondets årsregnskap for 1999 er det ikke inntatt oversikt over eiendomsmassen. Det framgår imidlertid av fondets årsberetning for regnskapsåret 1999 at eiendomsmassen i hovedsak består av

- ca. 450 presteboliger i tillegg til 11 bispeboliger
- 212 landbrukseiendommer hvorav 84 forpaktningensbruk (i tillegg kommer forsøksgårder og en del beitearealer som er festet bort)

- ca. 950.000 mål med skog og utmark
- i underkant av 13.000 festetomter

I note til årsregnskapet for 1999 er det inntatt en samlet vurdering av markedsverdien av fondets eiendeler. Verdien er estimert til ca. 2,4 milliarder kroner. Det opplyses i noten at det hefter betydelig usikkerhet ved estimatet, men at estimatet sannsynligvis heller er for lavt enn for høyt.

Riksrevisjonen har i brev av 2. juni 2000 til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet stilt spørsmål ved regnskapets informasjonsverdi. Oppføring av fondets eiendommer med 1000 kroner i regnskapet er etter Riksrevisjonens vurdering ikke i tråd med regnskapslovens vurderingsregler for anleggsmidler, som tilsier oppføring til historisk kost, og er heller ikke en tilnærming til historisk kost når det gjelder eiendommer av nyere dato. Det påpekes at det er foretatt investeringer av nyere dato der kostprisen er kjent, jf. St.meld. nr. 10 (1994–95) «Oversikt over statens eiendommer».

Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet har i brev av 29. juni 2000 svart at de har vurdert spørsmålet om å rekonstruere historisk kost, men at dette praktisk og ressursmessig vil være en umulig oppgave. Årsaken oppgis å være at rekonstruert balanseverdi må fordeles på hver enkelt eiendom. Dette oppgis også å være årsak til at skattegrunnlaget for eiendommene ikke kan legges til grunn. Departementet uttaler videre at en rekonstruert historisk kost vil bli svært mye lavere enn markedsverdien på eiendommene, og at selv om historisk kost lot seg rekonstruere ville for eksempel presteboligene måtte stå oppført med kr 0 i balansen fordi driften går med underskudd.

Riksrevisjonen har merket seg at det for regnskapsåret 1999 i note til regnskapet er inntatt en estimert markedsverdi av fondets eiendommer. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet vil

arbeide med å forbedre forvaltningsverktøyene for eiendomsforvaltningen for å få bedre mål på verdien av den enkelte eiendom, og at dette på sikt skal gi

grunnlag for framtidig balanseføring av fondets eiendommer.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Kirsten Astrup (sak 3 og 5)

Eirik Larsen Kvakkestad

Kommunal- og regionaldepartementet

Statsregnskapet 1999

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september 2000 og svar avgitt 28. september 2000)

Til decharge etter omstendighetene

1 Spesielle driftsutgifter, statlige mottak – kapittel 520, post 21

Riksrevisjonen har i 1999 foretatt en gjennomgåelse av ordningen knyttet til drift av mottak for asylsøkere og flyktninger samt ytelser i tiden de oppholder seg i mottaket. Bevilgningen utgjorde ca. 855 mill. kroner i 1999. Formålet med undersøkelsen var å vurdere om Utlendingsdirektoratets kontroll og tilsyn med økonomiforvaltningen ved de statlige asylmottakene var tilfredsstillende. Undersøkelsen ble gjennomført ved 14 mottak, 4 regionkontor og Utlendingsdirektoratet sentralt.

Undersøkelsen viste bl.a. at Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet ikke var benyttet ved kjøp av tjenester for etablering og drift av nye statlige mottak. Videre viste gjennomgåelsen av tilsynsrapportene at de økonomiske og administrative forholdene ble lite vektlagt ved tilsynsbesøkene.

I brev av 27. oktober 1999 ba Riksrevisjonen om Utlendingsdirektoratets (UDI) uttalelse. Av svaret datert 26. november 1999 framgår det at direktoratet fikk saken om eventuell bruk av regelverket for anskaffelser ved etablering av nye statlige mottak vurdert av en advokat for noen år siden. Konklusjonen fra advokaten var at regelverket ikke kunne få anvendelse ved etablering av nye mottak bl.a. på grunn av særskilte krav til fleksibilitet i mottaksapparatet. Dette omfatter både at det må innhentes tilbud fra flere interessenter, og at det kreves særskilt begrunnelse for ikke å velge det rimeligste alternativet. Når det gjaldt den nye tilsynsinstruksen, viste UDI bl.a. til at denne innebærer en større vektlegging av god måloppnåelse på de faglige områdene av driften. Dette har medført at kontroll av økonomiske og administrative forhold har fått mindre plass under tilsynet. Ifølge UDI skjer kontrollen av de økonomiske og administrative forholdene ved mottakene gjennom behandling av årsrapporter/regnskap mv.

Riksrevisjonen ba i brev av 19. januar 2000 til Kommunal- og regionaldepartementet om uttalelse til disse forholdene. Videre ble det stilt spørsmål om

adgangen til å fravike bestemmelsene i Regelverket for statens anskaffelsesvirksomhet var forelagt Nærings- og handelsdepartementet, slik regelverket krever. Kommunal- og regionaldepartementet har i svaret datert 21. februar 2000 vist til de helt spesielle kravene til fleksibilitet som kreves i oppbyggingssituasjoner, og at UDI fikk dette spørsmålet vurdert av en advokat for noen år siden. Departementet har følgelig vært av den oppfatning at regelverket ikke kunne få anvendelse ved etablering av nye mottak. Det ble videre opplyst at saken nå var forelagt Nærings- og handelsdepartementet.

Når det gjelder manglende kontroll vedrørende de økonomiske og administrative forholdene, framgår det av svaret at departementet ser alvorlig på at UDI ikke har tilfredsstillende rutiner for oppfølging av disse forholdene ved mottakene. Etter departementets vurdering er det ikke slik at større vektlegging på oppfølging av faglig måloppnåelse skal skje på bekostning av kontrollen med økonomiske/administrative forhold. Departementet opplyser videre at UDI vil bli bedt om å etablere tilfredsstillende rutiner for oppfølging av både faglig måloppnåelse og økonomiske/administrative forhold ved statlige mottak. Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 27. mars 2000 til UDI informert om at det er enighet mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Nærings- og handelsdepartementet om at UDIs virksomhet omfattes av lov om offentlige anskaffelser mv. og Forskrift om tildeling av kontrakter om offentlige tjenestekjøp. Departementet ber UDI etablere rutiner både for opprettelse av statlige mottak som er i tråd med regelverket, og for oppfølging av både faglig måloppnåelse og økonomiske/administrative forhold ved statlige mottak.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet nå har fastslått at UDIs virksomhet omfattes av lov om offentlige anskaffelser mv. og Forskrift om tildeling av kontrakter om of-

fentlige tjenestekjøp, og at Kommunal- og regionaldepartementet har bedt UDI etablere rutiner som er i tråd med dette. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet har bedt UDI om å etablere tilfredsstillende rutiner for oppfølging av både faglig måloppnåelse og økonomiske/administrative forhold ved de statlige mottakene.

Kommunal- og regionaldepartementet har svart:

«Kommunal- og regionaldepartementet har tidligere vært av den oppfatning at de helt spesielle kravene til fleksibilitet som kreves i situasjoner med opp- og nedbygging av statlige mottak for asylsøkere, har gitt adgang til å fravike bestemmelsene i Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet. Etter nærmere dialog med Nærings- og handelsdepartementet er det imidlertid klart at Utlendingsdirektoratets virksomhet omfattes av Lov om offentlige anskaffelser mv. og Forskrift om tildeling av kontrakter om offentlige tjenestekjøp.

Kommunal- og regionaldepartementet har på bakgrunn av dette bedt Utlendingsdirektoratet om å etablere rutiner for opprettelse av statlige mottak som er i tråd med dette reglementet. Utlendingsdirektoratet har derfor under utarbeidelse nye rutiner og prosedyrer for etablering av statlige mottak som er i tråd med gjeldende regelverk. For å sikre kvaliteten på de rutiner og prosedyrer som utarbeides vil direktoratet ta kontakt med Statskjøp for råd og veiledning.

Videre har Kommunal- og regionaldepartementet bedt Utlendingsdirektoratet om å etablere tilfredsstillende rutiner for oppfølging av økonomiske og administrative forhold ved mottakene. Det skal ikke være slik at større vektlegging på oppfølging av faglig måloppnåelse skal skje på bekostning av oppfølging av økonomiske og administrative forhold. Utlendingsdirektoratet har på bakgrunn av dette utarbeidet nye rutiner for oppfølging av økonomiske og administrative forhold ved mottakene.

Departementet ser svært alvorlig på antegnelserne som Riksrevisjonen har påpekt og vil løpende følge Utlendingsdirektoratets oppfølging av disse forholdene»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har bedt Utlendingsdirektoratet om å legge til grunn bestemmelsene i Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet ved etablering av statlige mottak. Det framgår også at det nå er utarbeidet nye rutiner for oppfølging av økonomiske og administrative forhold ved mottakene. Riksrevisjonen forutsetter at nevnte regelverk blir fulgt med umiddelbar virkning.

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»

Til orientering

3 Valguttgifter – kapittel 502

Riksrevisjonen har foretatt en gjennomgåelse av kapittel 502 Valguttgifter. Valgloven pålegger staten å dekke enkelte utgifter til kommunestyre- og fylkestingsvalget. For 1999 utgjorde bevilgningen ca. 90 mill. kroner. Fylkesmannen administrerer en refusjonsordning for dekning av skyss- og kostgodtgjørelse til partienes utsendinger til nominasjonsmøter i forbindelse med fylkestingsvalget. Kommunal- og regionaldepartementet administrerer resten av bevilgningen mht. anskaffelser av varer og tjenester mv.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at det var etablert betryggende rutiner for gjennomføring av refusjonsordninger hos fylkesmennene, men enkelte forhold ble påpekt. Refusjonsordningen ble bl.a. ulikt praktisert ved at det i noen fylker ble utbetalt godtgjørelse samlet til de enkelte partiene, og ikke til den enkelte utsending som forutsatt. Dessuten ble det påpekt at departementet hadde manglende føring

av anbudsprotokoll ved anskaffelser av materiell og i flere tilfeller manglende begrunnelse for valg av anskaffelsesmåte.

Resultatet av gjennomgåelsen ble forelagt Kommunal- og regionaldepartementet i Riksrevisjonens brev av 29. mars 2000. I svar av 12. mai 2000 opplyser departementet at det vil bli tatt kontakt med Finansdepartementet for å bringe på det rene hvordan utbetaling av skyss- og kostgodtgjørelse i forbindelse med nominasjonsmøter skal foregå for fremtiden, og at dette vil bli presisert i rundskriv. Departementet tar også sikte på å kontakte partiene sentralt for å minne dem på hvilke oppgaver som påligger i denne sammenheng.

Vedrørende anskaffelser vil departementet sørge for at Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet mv. vil bli fulgt.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene Kommunal- og regionaldepartementet vil gjennomføre for å rette opp de forholdene som er bemerket.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Per A. Engeseth

Kulturdepartementet

Statsregnskapet 1999

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 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Hans Conrad Hansen

Landbruksdepartementet

Statsregnskapet 1999

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september 2000 og svar avgitt 26. september 2000)

Til observasjon

1 Regnskap for landbruksavdelingene hos fylkesmannen – tekniske planleggingsenheter

I antegnelsene til statsregnskapet for 1995, jf. Dokument nr. 1 (1996–97), sidene 65–66, og til statsregnskapet for 1996, jf. Dokument nr. 1 (1997–98), sidene 63–64, har Riksrevisjonen påpekt at regnskapene for de tekniske planleggingsenhetene i landbruksavdelingene ikke viser det reelle økonomiske resultat av virksomheten. I antegnelsene er det bl.a. vist til at utgifter vedrørende teknisk planlegging delvis er belastet ordinære driftsutgifter (mot riktig, Spesielle driftsutgifter) og at inntekter som vedrører den ordinære virksomheten delvis er godskrevet post 04 Oppdragsinntekter.

I svaret på antegnelsene til regnskapet for 1996 har Landbruksdepartementet uttalt:

«I antegnelsene til statsregnskapet for 1995 har Riksrevisjonen påpekt at regnskapet for de tekniske planleggingsfunksjonene i landbruksetatene ikke viser de reelle utgifter og inntekter av virksomheten. Riksrevisjonen spør i brev av 5.9.97 om departementet iverksatte tiltak slik at statsregnskapet i 1996 ble riktig ført for de tekniske planleggingsfunksjonene. Det ble dessverre ikke iverksatt spesielle tiltak for å få statsregnskapet for 1996 for de tekniske planleggingsfunksjonene i samsvar med forutsetningene noe jeg beklager. Som nevnt i vårt brev av 16.7.97 fulgte vi opp Riksrevisjonens antegnelser i tildelingsbrevet til Fylkesmannen for 1997. Dette brevet har Riksrevisjonen fått kopi av. I brev av 16.7.97 til Fylkesmannen har Landbruksdepartementet understreket at retningslinjene for regnskapsføring for de tekniske planleggingstjenester skal følges. Landbruksdepartementet vil nøye se til at Fylkesmannen for 1997 følger opp våre instruksjoner med hensyn til regnskapsføringen av de tekniske planleggingstjenester. På oppdrag fra Landbruksdepartementet foretar Asplan Viak AS nå en evaluering av de tekniske planleggingsfunksjonene hos Fylkesmannen. Med grunnlag i evalueringen vil Landbruksdepartementet gå gjennom hele ordningene med de tekniske planleggingsfunksjonene.»

Etter dette la Riksrevisjonen til grunn at Landbruksdepartementet ville se til at retningslinjene ble fulgt.

En gjennomgåelse av regnskapene for 1999 ved fire tilfeldig valgte fylkesmannsembeter viste imidlertid at det også i 1999 er foretatt regnskapsmessige tilpasninger, og at regnskapene derfor ikke viser de reelle utgifter og inntekter av virksomheten ved de tekniske planleggingsenhetene.

Riksrevisjonen har forelagt saken for Landbruksdepartementet i brev av 26. juni 2000 og vist til at regnskapene for de tekniske planleggingsenhetene samlet viser en merutgift på kr 19 603 263 og en merinntekt på kr 17 211 180 i forhold til det vedtatte budsjettet. Dette gir en merutgift på kr 2 392 083 som ikke er forklart. Riksrevisjonen har, med henvisning til gjennomgåelsen av regnskapene i de fire foran nevnte fylker, uttalt at det er grunn til å anta at merutgiften også er større enn det regnskapet viser.

Resultatet av Riksrevisjonens undersøkelser kan tyde på at Landbruksdepartementet ikke fører nødvendig tilsyn med regnskapsføringen av utgifter og inntekter knyttet til teknisk planlegging. Riksrevisjonen ba om Landbruksdepartementets kommentarer og uttalelse til dette, herunder om å få opplyst om departementet finner grunn til å gjennomgå og vurdere regnskapene også ved de øvrige fylkesmannsembetene som har tekniske planleggingsenheter.

Landbruksdepartementet har i brev av 12. juli 2000 til Riksrevisjonen bl.a. vist til at departementet har tatt kontakt med samtlige fylker pr. brev med spørsmål om det er underdekning i teknisk planlegging, og om det er gjennomført regnskapsmessige tilpasninger. Det viser seg at det er gjennomført regnskapsmessige tilpasninger ved flere av embetene, og at underdekningen derfor er større enn det som kommer fram i regnskapene.

Departementet er ikke tilfreds med regnskapsføringen og viser til en rekke tiltak som er gjennomført og vil bli gjennomført for å bedre denne. Bl.a. har departementet i brev av 20. juli 2000 til samtlige fylkesmenn presisert hvilke retningslinjer som skal leg-

ges til grunn for regnskapsføringen, og hvilke poster og underposter som skal nyttes. I brevet til fylkesmennene er det for øvrig anført:

«Dersom det er underskudd på ordinære oppdrag eller teknisk planlegging skal den reelle underdekningen vises i regnskapet. Det er ikke anledning til å utgiftsføre en eventuell underdekning på det ordinære driftsbudsjettet (kap 1102 post 01) og på den måten redusere utgiftene på post 21 eller øke inntektene på kap 4102 post 04. Underdekningen skal dekkes opp ved å holde tilsvarende beløp tilbake på det ordinære driftsbudsjettet under post 01.»

Riksrevisjonen bemerker:

Problemene med å fremskaffe regnskap som synliggjør de reelle utgiftene og inntektene ved de tekniske planleggingsenhetene har eksistert i flere år uten at det har kommet til en tilfredsstillende løsning. De retningslinjene som er gitt burde være enkle å følge, men departementet har i en viss grad gitt rom for at det kan foretas regnskapsmessige tilpasninger. Dette har ført til at den reelle underdekningen i større eller mindre grad har blitt dekket opp ved bevilgninger over det ordinære driftsbudsjettet.

Riksrevisjonen har merket seg at Landbruksdepartementet også i brevet av 20. juli 2000 synes å akseptere en videreføring av denne praksisen, når departementet skriver at «underdekningen skal dekkes opp ved å holde et tilsvarende beløp tilbake på det ordinære driftsbudsjettet under post 01.»

Riksrevisjonen vil stille spørsmål om brevet av 20. juli 2000 til fylkesmennene kan bidra til at regnskapene for de tekniske planleggingsenhetene ikke vil vise reelle inntekter og utgifter, og at den praksisen departementet beskriver mht. å dekke overskridelser på post 21 synes å komme i konflikt med bevilgningsreglementets § 7. Det er ikke adgang til å overskride et bevilget utgiftsbeløp eller overføre utgifter til en annen budsjettpost uten særskilt hjemmel. Landbruksdepartementets fullmakt til å overskride post 21 synes dermed å være begrenset til den merinntektsfullmakt som er gitt i de respektive budsjettvedtakene.

Landbruksdepartementet har svart:

«I brev av 20.07.2000 redegjør Landbruksdepartementet for fylkesmannsembetenes regnskapsføring av teknisk planlegging i 1999. Etter å ha vært i kontakt med samtlige fylkesmannsembeter, viste det seg at noen av disse hadde gjennomført regnskapsmessige tilpasninger slik at de reelle inntekter og utgifter forbundet med teknisk planlegging ikke fremgikk av regnskapet. Landbruksdepartementet har beklaget dette.

Riksrevisjonen hevder at departementet i en viss grad har gitt rom for at det kan foretas regnskaps-

messige tilpasninger. Departementet kan ikke si seg enig i dette. Vi mener at ved å praktisere retningslinjene slik de er gitt vil regnskapet for teknisk planlegging vise reelle utgifter og inntekter for det enkelte år. Det at retningslinjene også fastsetter at et eventuelt underskudd på post 21 skal dekkes opp ved å holde tilbake tilsvarende beløp på det ordinære driftsbudsjettet, er gjort for at det enkelte fylkesmannsembete skal ha en ytterligere interesse av at teknisk planlegging går i balanse. Det gir imidlertid ikke fylkesmannsembetene adgang til å foreta omposteringer.

Når det gjelder Riksrevisjonens bemerkning om at den praksis som departementet har bestemt kan synes å komme i konflikt med bevilgningsreglementets § 7, vil vi peke på at retningslinjene er gitt til hvert enkelt av de 18 fylkesmannsembetene og ikke gjelder bevilgningen som sådan. En eller flere fylkesmenn kan ha større forbruk på post 21 enn motsvarende inntekter på kap. 4102 post 04 uten at bevilgningen samlet sett overskrides så lenge andre fylkesmenn har minst tilsvarende overskudd. Landbruksdepartementet mener derfor at retningslinjene ikke står i motstrid til bevilgningsreglementets § 7.

Departementet vil ut fra erfaringer med regnskapsføringen av teknisk planlegging likevel vurdere endringer i fullmaktsforholdene og budsjetteringen av fylkesmannsembetene når det gjelder oppdragsvirksomhet. Dette vil bli gjort i forbindelse med at fylkesmannens finansiering og budsjettering vil bli gjennomgått som følge av at regjeringen for kommende budsjettår foreslår at fylkesmannens administrasjonsbudsjett i sin helhet budsjetteres under Arbeids- og administrasjonsdepartementet.»

Riksrevisjonen uttaler:

Den ureglementerte regnskapsføringen av utgifter og inntekter fra den tekniske planleggingen ved landbruksavdelingene er tidligere tatt opp i antegnelsene til statsregnskapet både for 1995 og 1996. I svaret på antegnelsen i 1996 forsikret Landbruksdepartementet at departementet heretter nøye ville se til at fylkesmennene følger de retningslinjene som er gitt. Riksrevisjonen har etter dette lagt til grunn at departementet ville føre tilsyn med regnskapsføringen som forutsatt.

Til tross for departementets forsikringer har den ureglementerte regnskapsføringen fortsatt, også i 1999. Dette kan tyde på at de gitte retningslinjene har vært uklare, og at departementet ikke i nødvendig grad har påsett at disse er blitt forstått og fulgt.

Riksrevisjonen forutsetter at Landbruksdepartementet nå følger opp dette i de enkelte landbruksavdelingene.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 IT-sikkerhet for tilgang til systemene innen landbruk

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av fylkesmennenes tildeling av rettigheter til edb-baserte fagsystemer for landbruk. Undersøkelsen omfattet også administrasjon av passord for tilgang til databasesystemet som fagsystemene bygger på. Disse systemene omfatter forvaltning av tilskudd og utbetaling av betydelige tilskuddsbeløp fra fylkesmennene.

Av undersøkelsen gikk det fram at det hos flere fylkesmenn var et stort og uhensiktsmessig antall brukere som hadde tilgang til fagsystemene, som systemansvarlig, driftsansvarlig og/eller med adgang til registrerings-, oppdaterings- og utbetalingsrutiner. Dessuten var det store mangler i rutinene for endringer av passord for systemtilgang til databasesystemet.

Riksrevisjonen konkluderte i brev av 26. april 2000 til Landbruksdepartementet med at det snarest burde iverksettes tiltak for å bedre adgangskontrollen til IT-systemene, og ga departementet en frist på to uker til å redegjøre for hvilke tiltak som ville bli iverksatt.

Riksrevisjonens brev av 26. april 2000 ble stående ubesvart, og Riksrevisjonen ba derfor i brev av 20. juni 2000 på nytt departementet om å redegjøre for hva som var gjort for å bedre adgangskontrollen. Etter dette ga departementet i brev av 3. juli 2000 et foreløpig svar. I brevet henviste departementet til at det er Statens Kornforretning (etter 1. juli 2000 Statens landbruksforvaltning) som har ansvaret for de nevnte systemer, og at departementet derfor hadde forespurt Statens Kornforretning om status og planer framover.

Riksrevisjonen påpekte i brev av 13. juli 2000 at det var gått over to måneder uten at departementet hadde besvart de konkrete spørsmålene som ble stilt i brevet av 26. april 2000. Det store antallet brukere med adgang til systemene innebar etter Riksrevisjonens vurdering en stor sikkerhetsrisiko, og det ble derfor pekt på at departementet umiddelbart burde iverksatt nødvendige tiltak for å redusere risikoen.

I brev av 20. juli 2000 opplyste departementet at Statens Kornforretning i brev av 30. juni 2000 ba fylkesmennene om å gå igjennom rettighetene den enkelte bruker var tildelt i fagsystemene og påse at rettighetene var i samsvar med de oppgavene og funksjonene vedkommende bruker hadde i landbruksavdelingen. For å sikre en tilfredsstillende oppfølging ville Statens landbruksforvaltning videre i løpet av høsten foreta en ny kartlegging av brukertilganger i embedene. Mangler i rutinene for endringer av passord for systemtilgang til databasesystemet vil av Statens landbruksforvaltning umiddelbart bli fulgt opp med et eget brev til fylkesmennene.

Riksrevisjonen bemerker:

Det store antallet brukere med adgang til systemene og mangler i rutinene for endringer av passord for tilgang til databasesystemet, innebærer etter Riksrevisjonens vurdering en betydelig risiko for uautorisert tilgang til funksjonalitet og data i fagsystemene. Risikoen forsterkes av at det også har tatt svært lang tid å iverksette tiltak.

Landbruksdepartementet har svart:

«Driftsansvaret for de aktuelle IT-systemene har ligget til Statens kornforretning frem til og med 30.06.00, etter denne dato til Statens landbruksforvaltning. Dette som en følge av at Statens kornforretning med virkning fra 01.07.00 gikk inn i det nny-opprettede Statens landbruksforvaltning (SLF). Det overordnede ansvaret ligger imidlertid hos departementet slik Riksrevisjonen påpeker i brev av 13.07.00.

De svakhetene ved systemene som Riksrevisjonen har avdekket vil bli rettet så snart som mulig. Så langt har Statens kornforretning i brev av 30. juni bedt fylkesmannsembetene om å gå gjennom rettighetene den enkelte bruker er tildelt i fagsystemene og påse at rettighetene er i samsvar med de oppgaver og funksjoner vedkommende bruker har i landbruksavdelingen. For å sikre en tilfredsstillende oppfølging vil Statens landbruksforvaltning videre i løpet av høsten foreta en ny kartlegging av brukertilganger i embedene. Når det gjelder systemtilganger til databasesystemet og manglende endring av passord, har Statens landbruksforvaltning fulgt opp dette med et eget brev datert 18.07.00 til fylkesmannsembetene.

Tilgangssystemet for fagsystemene ble noe endret i 1999. Statens landbruksforvaltning vil i løpet av høsten 2000 foreta en vurdering av funksjonaliteten i driftssystemet. Denne gjennomgangen vil eventuelt resultere i endringer i funksjonaliteten dersom man finner dette nødvendig. Landbruksdepartementet vil gi denne saken høy prioritet i den videre oppfølging overfor SLF.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå har gitt denne saken høy prioritet, og forutsetter at departementet orienterer Riksrevisjonen om resultatet av den pågående kartleggingen og oppfølgingen i fylkesmannsembetene. Riksrevisjonen forutsetter for øvrig at de rutinene mv. som etableres, ivaretar kravene til dokumentasjon og sikkerhet i statlige økonomisystemer, jf. pkt. 4-2.10 og 11 i de funksjonelle kravene til økonomiforvaltningen i staten.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

3 Beregning og bokføring av merverdiavgift og investeringsavgift i Statens Kornforretning

Praksis ved beregning og bokføring av merverdi- og investeringsavgift i Statens Kornforretning ble første gang tatt opp i Riksrevisjonens brev av 3. juli 1998 til Landbruksdepartementet. Av brevet gikk det fram at Riksrevisjonen ved revisjon av regnskapet for 1997 bl.a. vurderte hvordan Kornforretningen innrettet sitt regnskap i forhold til bestemmelsene i merverdiavgiftsloven. Avgiftsoppgavene viste at Kornforretningen konsekvent beregnet inngående avgift på kjøp av varer og tjenester, som om hele virksomheten kom inn under merverdiavgiftsloven. Riksrevisjonen stilte spørsmål ved dette, og ba derfor om departementets redegjørelse, herunder om å få opplyst hvilke beløpsmessige størrelser eventuelle uriktige beregninger utgjør.

Saken har nå vært til behandling i departementet i nesten to år, og Kornforretningens praksis med beregning av inngående avgift har fortsatt også i 1998 og 1999. Med henvisning til dette har Riksrevisjonen i brev av 25. mai og 24. juli 2000 til Landbruksdepartementet også reist spørsmål om hva som har vært årsaken til den lange saksbehandlingstiden, og hva departementet har gjort/vil gjøre for å få fortløpende i saksbehandlingen.

Landbruksdepartementet har i brev av 26. juni og 7. august 2000 til Riksrevisjonen bl.a. svart at departementet og Statens Kornforretning i lang tid har arbeidet med denne saken. Det har vært tatt kontakt med stedlig skattemyndighet, og saken har vært utredet av advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers DA. Departementet viser til dette og begrunner den lange saksbehandlingstiden med den eksterne utredningen, korrespondansen med Oslo fylkesskattekontor samt at etableringen av Statens landbruksforvaltning har medført en ekstraordinær arbeidsbelastning.

Departementet slutter seg til at det kan reises spørsmål omkring den måten man i perioden 1997–99 har budsjettet og gjort årsoppgjør på, der bl.a. hele Statens Kornforretning har fått fratrukket inngående merverdiavgift og investeringsavgift. Hvorvidt dette har vært uriktig eller ikke må stedlige skattemyndigheter svare på. Statens Landbruksforvaltning tar sikte på et møte om saken med Oslo fylkesskattekontor rett over ferien, slik at saken kan få en avklaring og behandling i høst. Svaret på Riksrevisjonens spørsmål i brev av 3. juli 1998 om hvordan Statens Kornforretning har innordnet sitt regnskap i forhold til merverdiavgiftsloven vil gå fram av denne prosessen/behandlingen.

Av saksdokumentene går det fram at saken først ble oversendt Oslo fylkesskattekontor den 29. mars 1999 og etter at Riksrevisjonen hadde bedt om å få kopi av henvendelsen til skattemyndighetene. Av saksdokumentene går det også fram at Kornforretningen den 14. august 1998 ba PricewaterhouseCoo-

pers om å utrede saken. I brev av 11. september 1998 til Landbruksdepartementet har Kornforretningen informert om dette og uttalt at de har «funnet det riktig å innhente en uavhengig betenkning fra et advokatfirma», og at advokatfirmaet har konkludert med at saken bør forelegges for Skatte- og avgiftsavdelingen i Finansdepartementet. I brevet har Kornforretningen avslutningsvis uttalt:

«Utfra de foretatte vurderinger antas det at det vil kunne være foretatt anskaffelser hvor det er krevet fradrag for inngående merverdiavgift, hvor det utfra de forhold som er beskrevet i betenkningen fra advokatfirmaet, kan reises spørsmål om det kan være tvil om det foreligger rett fradrag.

Det antas å være et betydelig arbeid i å klarlegge mulige feilføringer ved den avgiftsmessige behandlingen. I denne sammenheng pekes det også på den usikkerhet som må antas knyttet til det forhold at den avgiftsmessige status for Kornforretningen ikke kan anses avklart. Da det videre må antas at en omlegging av den avgiftsmessige behandling av Kornforretningens virksomhet vil medføre behov for økte bevilgninger dersom virksomheten skal drives uforandret, ber vi Landbruksdepartementet ta opp med Finansdepartementet om Kornforretningens nåværende avgiftsmessige behandling kan fortsette inntil det foreligger en nærmere avklaring av disse spørsmål.»

Riksrevisjonen bemerker:

Av sakens dokumenter går det fram at Kornforretningen allerede i brev av 16. september 1998 informerte Landbruksdepartementet om konklusjonene i betenkningen fra PricewaterhouseCoopers, og at det her var reist berettiget tvil om lovligheten av den praksis Kornforretningen har fulgt ved beregning og regnskapsføring av merverdiavgiften. Videre ba Kornforretningen om at Landbruksdepartementet tok opp med Finansdepartementet spørsmålet om den avgiftsmessige behandlingen kan fortsette inntil det forelå en avklaring.

Riksrevisjonen kan vanskelig se at det er den eksterne utredningen, korrespondansen med Oslo fylkesskattekontor og etableringen av Statens landbruksforvaltning som har vært årsak til den lange saksbehandlingstiden. Riksrevisjonen ber derfor Landbruksdepartementet redegjøre for hva departementet for sin del har gjort for å bringe klarhet i de spørsmålene som Riksrevisjonen har tatt opp i brevet av 3. juli 1998 og den avklaringen Kornforretningen ba om i brev av 11. september 1998.

Landbruksdepartementet har svart:

«Landbruksdepartementet og Statens Kornforretning har i lengre tid arbeidet med denne saken. Departementet slutter seg til at saksbehandlingen har tatt lang tid, men mener likevel at det er foretatt

de nødvendige beslutninger underveis for å få avklart saken så raskt som mulig.

Vedrørende Riksrevisjonens brev av 03.07.98 til Landbruksdepartementet redegjorde departementet for saken i brev datert 04.08.98 til Riksrevisjonen. I dette brevet ble det foretatt en gjennomgang av saken for å bringe klarhet i de spørsmål Riksrevisjonen hadde tatt opp. I Statens Kornforretnings brev datert 11.09.98 til Landbruksdepartementet ble det anmodet om at saken burde forelegges Skatte- og avgiftslovavdelingen i Finansdepartementet. Med dette brevet forelå en betenkning fra et advokatfirma. Landbruksdepartementet ba Statens Kornforretning i brev datert 27.01.99 om å ta opp saken med Oslo Fylkesskattekontor, som er stedlig skatte- og avgiftsmyndighet. Finansdepartementet er ankeinstans etter merverdiavgiftlovens § 70.

Landbruksdepartementet vil videre bemerke at denne saken faglig sett er Oslo Fylkesskattekontors anliggende. Departementet er ikke vedtaksfør i saken. Departementet har vært imøtekommende og bidratt med juridiske og økonomiske saksdokumenter indirekte til Oslo Fylkesskattekontor med sikte på å få en avklaring av saken.

Statens Kornforretning fikk med virkning fra 01.01.00 sin bevilgning over kap 1143 post 01 og kap 1150 post 50 (Kornfondet). Den tidligere praksis med merverdiavgiftsrefusjon ble dermed avsluttet 6 måneder før virksomheten ble innlemmet i Statens landbruksforvaltning den 01.07.00. Statens landbruksforvaltning er opprettet med egen ordinær bevilgning over statsbudsjettet uten former for refusjon av merverdiavgift eller investeringsavgift.

Departementet vil på bakgrunn av ovennevnte hevde at man har gjort sin del for å bringe klarhet i de spørsmål som Riksrevisjonen har tatt opp. Departementet vil for øvrig minne om at Kornloven definerte Statens Kornforretning som en forretningsbeholdning, og at denne loven opphørte 01.07.00.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen forutsetter at Landbruksdepartementet nå gjør sitt til at saken kan avsluttes.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

4 Engasjement i Norwegian Forestry Group (NFG)

Norsk institutt for jord- og skogkartlegging (NIJOS) har i november 1999 kjøpt aksjer for kr 50 000 i Norwegian Forestry Group A/S (NFG). NFG er et privat eid aksjeselskap og har i følge vedtektene som formål å samle deler av norsk kompetanse innen skogbruk, naturressursforvaltning og skogbasert foredlingsvirksomhet for salg av tjenester utenfor landets grenser. Selskapet skal også tilby konsulenttjen-

ester til offentlige og private kunder. NFG ble stiftet 17. desember 1996 og skal ha en aksjekapital på kr 150 000.

Riksrevisjonen har etter korrespondanse med NIJOS og med Landbruksdepartementet funnet at det kan stilles flere spørsmål i tilknytning til aksjekjøpet.

NFGs aksjonæravtale og vedtekter

I brev av 11. og 23. august 1999 fra NFG til NIJOS går det fram at kjøpet av aksjene forutsetter at NIJOS tiltrer NFGs aksjonæravtale og vedtekter. Denne aksjonæravtalen synes også å kunne påføre NIJOS økonomiske forpliktelser og risikoer ut over selve aksjeinnskuddet.

- I aksjonæravtalen pkt. 2.0 er det bestemt at aksjonærene skal eie like andeler i selskapet, og at nye aksjonærer plikter å tre inn i sine forholdsvis andeler i eventuelle garantier og/eller forpliktelser som aksjonærene har overfor selskapet. I tillegg skal nye aksjonærer betale et markedstilskudd for opparbeidet goodwill i selskapet.
- I aksjonæravtalens pkt. 8.1 er det en bestemmelse om at et negativt driftsresultat skal dekkes gjennom tilskudd eller lån fra aksjeeierne, og at disse plikter å tilføre kapital iht. vedtatt budsjett.
- I aksjonæravtalens pkt. 7.5 og 9.1 er det bestemmelser om at aksjonærene bl.a. plikter å avgi tilstrekkelig kapasitet til selskapet (reiser, prosjektgjennomføring og liknende).

Forholdet mellom aksjeinnskudd og eierandel

Etter vedtektenes § 4 er aksjekapitalen kr 150 000 fordelt på 1500 aksjer à kr 100. I aksjonæravtalen som er inngått mellom fire av de nåværende aksjonærene, med senere tilslutning fra NIJOS, er det forutsatt at det skal være fem aksjeeiere med like andeler (300 aksjer) i selskapet. NIJOS har betalt kr 50 000 for aksjene, hvilket kan tilsi at NIJOS har betalt en overkurs på kr 20 000.

Formålet med kjøp av aksjene

Som formålet med kjøp av aksjene har Landbruksdepartementet i brev av 16. august 2000 til Riksrevisjonen oppgitt at NIJOS i tråd med overordnede retningslinjer skal satse mer på internasjonal aktivitet ved å

- heve institusjonens egen kompetanse gjennom internasjonal virksomhet, konkurranse om oppdrag og sammenlikning med andre aktører på det internasjonale markedet og dermed også styrke grunnlaget for å løse oppgaver i Norge
- stille norsk ekspertise og kompetanse til rådighet for utviklingslandene
- bidra til gjennomføring av den nasjonale bistandspolitikken innenfor landbruk og ressursforvaltning

- gjøre institusjonene til mer spennende arbeidsplasser ved at medarbeiderne får de utfordringer det er å ta på seg internasjonale oppdrag
- utvide institusjonens økonomiske grunnlag ved å få flere og mer varierte inntektskilder

NIJOS er ifølge departementet en for liten institusjon til å kunne konkurrere alene om internasjonale oppdrag. For å styrke konkurranseevnen og redusere utviklingskostnadene må NIJOS samarbeide med andre. NFG er en etablert organisasjon for internasjonal aktivitet, og eierskap gir både økt slagkraft og reduserte kostnader i forhold til om NIJOS skulle operere på egen hånd.

Den regnskapsmessige behandlingen

Aksjekjøpet er postert som en driftsutgift på post 01 i NIJOS' regnskap, mens det etter de reglene som gjelder for statlig regnskapsføring, skal belastes post 90 og aktiviseres i kapitalregnskapet. NIJOS har i brev til Riksrevisjonen forklart dette med at det ikke er innhentet hjemmel for kjøpet, og at dette er årsaken til at posteringen ikke er foretatt på en 90-post. Landbruksdepartementet har i brev av 16. august 2000 til Riksrevisjonen beklaget den uriktige posteringen og vil ta forholdet opp med NIJOS.

Manglende bevilgning/hjemmel

Riksrevisjonen har i brev av 26. mars 2000 til Landbruksdepartementet bedt om departementets uttalelse til at NIJOS uten hjemmel har gått inn som aksjonær i NFG, og spesielt bedt om å få opplyst om departementet på forhånd har vært orientert om saken. Landbruksdepartementet svarte først i brev av 4. juli 2000 til Riksrevisjonen at aksjekjøpet ikke har vært forelagt departementet på forhånd. Senere har departementet i brev av 16. august 2000 til Riksrevisjonen forklart at NIJOS likevel i brev av 29. september 1999 har forelagt spørsmålet om kjøp av aksjer i NFG for departementet, men at departementet ikke har svart på brevet. Av NIJOS' brev av 29. september 1999 til departementet går det fram at saken også har vært behandlet i møter i departementet. Departementet har ikke nevnt dette i korrespondansen med Riksrevisjonen.

Møte 20. august 1999 mellom NFG og NIJOS

I brevet av 23. august 1999 fra NFG til NIJOS er det referert til et møte mellom partene (aksjeeierne) og NIJOS den 20. august 1999. Riksrevisjonen har i brev av 26. juli 2000 til Landbruksdepartementet bedt om å få tilsendt referat fra møtet, men referatet er ikke vedlagt svaret fra departementet.

Riksrevisjonen bemerker:

Landbruksdepartementet har i brev av 16. august 2000 til Riksrevisjonen beklaget at det ikke har vært innhentet hjemmel til kjøp av aksjene, og at beløpet

er feilpostert i statsregnskapet. Videre har departementet beklaget at brevet av 29. september 1999 fra NIJOS, der bl.a. aksjekjøpet ble forelagt departementet, ikke er blitt besvart.

Når det gjelder bestemmelsene i aksjonæravtalen, synes det uklart hvilke økonomiske forpliktelser og risikoer NIJOS har påtatt seg gjennom aksjekjøpet. Regnskapet for NFG viser at selskapet i 1999 hadde et negativt driftsresultat med et udekket tap. Revisjonsberetningen for 1999 sammenholdt med styrets beretning viser at forutsetningene for fortsatt drift bl.a. ligger i at aksjeeierne innbetaler driftstilskudd til selskapet. Videre synes det uklart i hvilken grad aksjonæravtalen begrenser/forplikter NIJOS administrativt og faglig.

Under henvisning til ovenstående bes Landbruksdepartementet redegjøre for departementets befattning med saken, herunder hvilke vurderinger og beslutninger som ble foretatt i de møtene som departementet hadde med NIJOS forut for aksjekjøpet, samt for hvilke økonomiske forpliktelser og risikoer aksjekjøpet kan ha påført staten.

Videre ber Riksrevisjonen om at departementet foretar en nærmere konkretisering av formålet med aksjekjøpet. Spesielt gjelder dette henvisningen til at NIJOS har behov for å styrke det økonomiske grunnlaget ved å få flere og mer varierte inntektskilder, styrke konkurranseevnen og redusere utviklingskostnadene. Det kan stilles spørsmål ved om engasjementet i NFG faller inn under NIJOS' mål og strategi, slik dette er formulert i St.prp. nr. 1 (1998–99).

Landbruksdepartementet har svart:

«Som nevnt i brev av 16.08. har Norsk institutt for jord og skogkartlegging (NIJOS) i brev av 29.09. underrettet departementet om at NIJOS har fått tilbud om kjøp av en aksjepost i NFG for kr. 50 000 tilsvarende en eierandel på 20 pst. I den forbindelse viste også NIJOS til møter i departementet angående internasjonalt samarbeide. Utgangspunktet for disse møtene har ikke vært NIJOS kjøp av aksjer i NFG, men problemstillinger rundt NIJOS sitt internasjonale engasjement som NFG er en del av. Problemstillinger rundt aksjekjøpet har vært nevnt i departementets løpende kontakt mellom NIJOS og departementet uten at departementet har tatt stilling til kjøpet. Departementet har beklaget at det ikke skjedde.

Departementet har som tidligere nevnt ikke vurdert de økonomiske konsekvenser og risiki for staten i forkant av aksjekjøpet. Det gjelder både andelen av aksjekapitalen og den risiko som påhviler den enkelte aksjonær etter aksjonæravtalen. Departementet viser her til NIJOS sine vurderinger i forkant av aksjekjøpet.

Til aksjonæravtalen bemerkes:

Når det gjelder pkt 7.5 i aksjonæravtalen har NIJOS lagt til grunn at de alltid vil være med i forbe-

redelsesfasen når nye prosjekter etableres. I den fasen vil NIJOS ta stilling til hvorvidt NIJOS kan stille ressurser til disposisjon i prosjektet. NIJOS vurderte det slik at det ikke forelå noen reell risiko for at NIJOS måtte avgi ressurser dersom det ikke var ønskelig. NIJOS vurderte risikoen som følge av pkt 8.2 i aksjonæravtalen som liten i forhold til de fordeler NIJOS har i samarbeidet i NFG. Når det gjelder pkt 9.1 i aksjonæravtalen mener NIJOS at de kan beslutte å ikke avgi kapasitet til de aktiviteter som er nevnt i punktet.

Departementet tar NIJOS sine vurderinger til etterretning og vil følge nøye med i selskapets utvikling og de resultat NIJOS oppnår med sitt eierskap. Landbruksdepartementet vil overfor NIJOS imidlertid legge til grunn at NFG ikke skal tilføres midler utover det som NIJOS er forpliktet til i henhold til aksjonæravtalen. Den økonomiske siden er derfor begrenset til kr. 50 000 pr. år.

Riksrevisjonen ber i sitt brev om en nærmere konkretisering av formålet med aksjekjøpet.

Til dette bemerkes:

For at NIJOS skal utvikle en kompetanse på høyt nivå, er det nødvendig med et utstrakt samarbeide med utenlandske fagmiljøer og institusjoner. Gjennom samarbeidet i NFG kan NIJOS gå sammen med andre organisasjoner om større prosjekter i utlan-

det. Kompetansen som bygges opp i slike prosjekter kommer NIJOS øvrige virksomhet til gode. Mulighet for internasjonalt arbeid har gjort NIJOS til en mer attraktiv arbeidsgiver som gjør det lettere å sikre og opprettholde kompetansen i organisasjonen.

NIJOS har bl.a. gjennomført aktiviteter knyttet til å etablere opplegg for skog- og vegetasjonsovervåking i Kina og Bosnia-Herzegovina. Dette er prosjekter som i vesentlig grad bidrar til kompetanseheving i NIJOS.

Engasjementet i NFG og NIJOS øvrige internasjonale engasjement i 1999 utgjør en liten del av NIJOS sin oppgaveportefølje og er derfor ikke nevnt eksplisitt i St prp nr 1 (1998–1999) under mål og strategier.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen forutsetter at Landbruksdepartementet i eventuelle liknende saker i framtiden sørger for at det foreligger dokumenterbare vurderinger og begrunnelser, og at hjemmelsspørsmålet avklares før disposisjonene foretas.

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 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Per A. Engeseth

Miljøverndepartementet

Statsregnskapet 1999

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 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Hans Conrad Hansen

Nærings- og handelsdepartementet

Statsregnskapet 1999

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september 2000 og svar avgitt 29. september 2000)

Til decharge etter omstendighetene

1 Statens veiledningskontor for oppfinneres (SVO) økonomiforvaltning og regnskap for 1999

I forbindelse med revisjon av Statens veiledningskontor for oppfinneres (SVO) årsregnskap for 1999 ble det avdekket flere forhold som ikke var tilfredsstillende. Dette gjaldt bl.a. følgende:

- En bankkonto opprettet i Den norske bank (DnB) i 1997 er holdt utenom regnskapet. Kontoen ble benyttet til innbetaling av deltakeravgifter til et seminar som SVO avholdt i 1997. I september 1999 ble størsteparten av disse midlene benyttet til en faglig ekskursjon til Stockholm for SVOs ansatte. Konsekvensen av at denne kontoen ikke er tatt med i regnskapet, er at SVOs avlagte regnskap for 1997, 1998 og 1999 inneholder feil ved at påløpte inntekter og utgifter ikke fremkommer i regnskapet. I tillegg skulle opptjente renter de enkelte år blitt overført til staten.
- Rutinene for innvilgning av lønnsforskudd/lønnslån har vært mangelfulle. Dette har medført at det har blitt utbetalt urettmessige lønnsforskudd/lønnslån. I flere tilfeller er det i strid med reglene i Statens personalhåndbok, gitt forskudd/lån som overstiger beløpsgrensene, og nytt forskudd/lån er gitt uten at tidligere lån i sin helhet er tilbakebetalt.
- Mangelfulle rutiner vedrørende kontroll av håndkassen. SVO har registrert en håndkasse i regnskapet. Riksrevisjonen har tidligere bemerket at håndkassen må være gjenstand for beholdningskontroll med jevne mellomrom samt at beholdningen må reduseres som forutsatt i Finansdepartementets rundskriv R-7/97. Disse bemerkningene er ikke fulgt opp av virksomheten. I forbindelse med revisjonen ble det avdekket en manko i kassen.
- Manglende rutiner for attestasjon og anvisning. Revisjonen avdekket at mange bilag kun var attestert, og at anvisning var foretatt av personer uten anvisningsmyndighet.

Ovennevnte forhold ble tatt opp med SVO i brev av 23. februar 2000 og 29. mars 2000. SVO svarte i brev av 28. mars 2000 at virksomheten ser alvorlig på uregelmessighetene knyttet til lønnslån/lønnsforskudd, og at de vil sørge for at Statens personalhåndbok blir fulgt i framtiden. Videre vil SVO sørge for at det i framtiden blir foretatt uanmeldte kontroller av håndkassen, og at den reduseres. Rutinene for attestasjon og anvisning vil også bli innskjerpet. I brev datert 25. april 2000 beklager SVO forholdene rundt bankkontoen i DnB. Virksomheten forklarer dette med manglende kompetanse. SVO vil sørge for at virksomheten blir tilført ny og styrket regnskapskompetanse.

Nærings- og handelsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen av 6. april 2000 bl.a. uttalt at de ser nødvendigheten av å få utarbeidet og implementert et fullstendig og fungerende sett av rutiner i SVO i henhold til de kravene som stilles i bl.a. Økonomireglementet for staten. Departementet skriver videre at de vil følge opp Riksrevisjonens merknader i dialog med SVO og dets styre. Videre har departementet i brev av 3. mai 2000 forklart at manglene i regnskapsførselen er knyttet til kompetanse, manglende retningslinjer og rutinebeskrivelser for økonomiforvaltning og regnskap og at SVO ikke har fulgt egne fastsatte rutiner.

Riksrevisjonen bemerker:

SVO har avlagt et regnskap for 1999 som inneholder feil, og det er foretatt disposisjoner som ikke kan aksepteres. De avdekkede forholdene viser at den interne kontrollen og regnskapskompetansen i virksomheten ikke er tilfredsstillende.

Nærings- og handelsdepartementet har svart:

«På bakgrunn av de mangler som Riksrevisjonen avdekket ved årsavslutningskontrollen av SVOs økonomiforvaltning og regnskap for 1999, har etaten

rekruttert ny regnskapskompetanse og styrket sin internkontroll. Det er videre igangsatt en gjennomgang og oppdatering av interne instruksjoner og rutiner. Nærings- og handelsdepartementet bistår SVO i dette arbeidet i den grad det er nødvendig.

I vedlagt kopi av brev av 22. september 2000 fra SVO til departementet gis det en orientering og status for SVOs oppfølging av de punkter som Riksrevisjonen har anmerket.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at det er avdekket en rekke feil og mangler i SVOs regnskap. Regnskapet er derfor godkjent med forbehold.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltak departementet og SVO har iverksatt for å forbedre økonomiforvaltningen, og forutsetter at departementet følger opp SVOs økonomiforvaltning. De tiltak som iverksettes, vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen.

Riksrevisjonen foreslår:

«**Kan passere**»

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**»

Til orientering

3 Justervesenets økonomiforvaltning og regnskap for 1999

Under revisjonen av Justervesenets årsregnskap for 1997 og 1998 ble det avdekket flere forhold som ikke var tilfredsstillende. Dette ble omtalt i antegnelsene til statsregnskapet for 1998, jf. Dokument nr. 1 (1999–2000) og Innst. S. nr. 107 (1999–2000). Riksrevisjonen konkluderte med at påpekte mangler vedrørende 1997-regnskapet fremdeles ikke var utbedret, og at det av den grunn også eksisterte feil i det avlagte regnskapet for 1998. Videre forutsatte Riksrevisjonen at Justervesenets regnskap for 1999 ble innrettet slik at det sikret riktig regnskapsavleggelse.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i sine merknader følgende, jf. Innst. S. nr. 107 (1999–2000):

«Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen konstatere at påpekte mangler vedrørende 1997-regnskapet fremdeles ikke var utbedret og at det av den grunn også eksisterer feil i det avlagte regnskapet for 1998. Komiteen har videre merket seg at arbeidet med å rette opp de påpekte manglene nå er gitt høy prioritet. Komiteen forutsetter som Riksrevisjonen at Justervesenets regnskap for 1999 innrettes slik at det sikrer riktig regnskapsavleggelse. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens forslag til desisjon 'Kan passere'».

Justervesenets regnskap for 1999 kan godkjennes selv om det fremdeles er enkelte mangler i den interne kontrollen. Dette ble tatt opp i brev av 23. mars 2000 og gjaldt bl.a. følgende forhold:

- mangelfull avstemming og kontroll av bankkonti og midlertidige konti
- feil i internregnskapet grunnet feil manuell innleggelse av inngående balanse 1999
- manglende avstemming mellom regnskapsførte lønnsposter og det som innberettes

Nærings- og handelsdepartementet har i brev av 26. april 2000 uttalt at Justervesenet har arbeidet aktivt med å forbedre sin regnskapsførsel på bakgrunn av Riksrevisjonens bemerkninger til regnskapene for 1997 og 1998. Det beklages at det fortsatt gjenstår enkelte forhold før Justervesenet har fått etablert en tilfredsstillende regnskapsførsel med tilstrekkelig intern kontroll. Nærings- og handelsdepartementet vil gjennom en tett dialog med Justervesenet sikre at det blir iverksatt nødvendige tiltak i Justervesenet for å rette opp de mangler som er påvist av Riksrevisjonen. I den forbindelse vil departementet særlig legge vekt på og følge opp at det blir gjennomført tiltak for å styrke kompetansen.

Nærings- og handelsdepartementet har følgende kommentar:

«Justervesenet har de siste årene nedlagt et betydelig arbeid for å sikre en tilfredsstillende regnskapsførsel. Dessverre gjensto det enkelte forhold som Riksrevisjonen påpekte ved årsavslutningskontrollen av Justervesenets økonomiforvaltning og regnskap for 1999. Justervesenet har utarbeidet en tiltaksplan for å rette opp i manglene og avleverer jevnlig statusrapporter til departementet.

I vedlagt kopi av brev med vedlegg av 15. september 2000 fra Justervesenet til departementet gis det en statusrapport over opprettingsarbeidet.»

4 Styret for det industrielle rettsverns (Patentstyret) økonomiforvaltning og regnskap for 1999

Under revisjonen av Patentstyrets årsregnskap for 1997 og 1998 kom det fram flere forhold som ikke var tilfredsstillende, bl.a.:

- Regnskapene var ikke formelt avsluttet innen mai de påfølgende år
- Det eksisterte en uoppklart differanse i balansen (gjelder 1998)
- Mangelfull avstemming og kontroll av bl.a. bankkonti, kreditorer, kundefordringer, midlertidige konti og innberetningspliktige ytelser
- Manglende bilagsdokumentasjon knyttet til omposteringer

Ovennevnte forhold ble tatt opp i antegnelse til statsregnskapet for hhv. 1997 og 1998, senest i Dokument nr. 1 (1999–2000) og Innst. S. nr. 107 (1999–2000). Riksrevisjonen konkluderte med at regnskapet for 1998 ikke kunne godkjennes, og at tidligere merknader og anbefalinger ikke i tilstrekkelig grad var blitt fulgt opp.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte bl.a. følgende i sine merknader til regnskapet for 1998, jf. Innst. S. nr. 107 (1999–2000):

«Komiteen har merket seg at Patentstyret nå gir økonomiforvaltningen høy prioritet, og at Nærings-

og handelsdepartementet vil følge opp dette arbeidet. Komiteen vil understreke betydningen av at Patentstyrets regnskap for 1999 innrettes slik at det sikrer riktig regnskapsavleggelse innenfor gitte tidsfrister».

Patentstyrets regnskap for 1999 kan godkjennes selv om enkelte forhold fortsatt ikke er tilfredsstillende. Disse forholdene ble tatt opp i brev av 30. mars 2000 og 2. mai 2000 og omhandlet bl.a.

- mangelfull avstemming og kontroll av bankkonti og midlertidige konti samt manglende avstemming mellom hovedbokskonti og reskontrokonti
- mange eldre uoppklarte bankposter på til sammen kr 1 211 525,86
- manglende bilagsdokumentasjon knyttet til omposteringer

Nærings- og handelsdepartementet har i brev av 2. mai 2000 uttalt at Patentstyret har utført en del av de avstemminger og kontroller som Riksrevisjonen etterlyser, men at disse ikke har blitt tilfredsstillende dokumentert. Videre vises det til at Patentstyret tok antegnelse til 1997- og 1998-regnskapet meget alvorlig og nedla en betydelig innsats for å tilpasse økonomisystemet og forbedre økonomiforvaltnings- og regnskapsrutinene ytterligere i 1999. Bemanningen knyttet til økonomiforvaltningen ble styrket, og det ble igangsatt et prosjekt som i stor grad fokuserte på avstemminger og på å etablere tilfredsstillende avstemmingsrutiner.

Nærings- og handelsdepartementet har følgende kommentar:

«Patentstyret har igangsatt ulike prosjekter de siste årene for å rette opp sin økonomiforvaltning. Dette arbeidet har blitt videreført i 2000 med vekt på skriftlige rutinebeskrivelser. Videre rapporterer Patentstyret jevnlig til departementet om framdriften i dette arbeidet.

I vedlagt kopi av brev av 20. september 2000 fra Patentstyret gis det en orientering om arbeidet.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Per A. Engeseth

Olje- og energidepartementet

Statsregnskapet 1999

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 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Hans Conrad Hansen

Samferdselsdepartementet

Statsregnskapet 1999

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september og svar avgitt 29. september 2000)

Til observasjon

1 Nytt økonomisystem i Luftfartsverket – Prosjektstyring og konsulentbruk

Innføring av nytt økonomisystem i Luftfartsverket pr. 1. januar 1999 ble tatt opp i antegnelsene til statsregnskapet for 1998, jf. Dokument nr. 1 (1999–2000). Ved innføringen av det nye økonomisystemet var det forutsatt at både hovedregnskapssystemet (Oracle Application) og alle hjelpesystem, herunder det valgte innkjøps- og lagersystemet (IFS Application), skal være integrert på en slik måte at manuell registrering av den enkelte transaksjon kun skjer en gang. Det skal være referanser mellom de forskjellige systemene til kildebilaget. Mellom systemene skal det videre være avstemmingsrutiner som sikrer at data overføres og behandles korrekt, og krav til sporbarhet, kontroll, systemdokumentasjon og sikkerhet må ivaretas. Dette fremgår av økonomiregelverket i staten.

Luftfartsverket hadde i september 1998 valgt IFS Application som sitt fremtidige innkjøpssystem uten at det forelå grundige konsekvensvurderinger av hvilke tiltak som måtte gjennomføres for å kunne tilfredsstillende kravene til integrering med hovedregnskapssystemet. Det nye økonomisystemet (Oracle Application) ble derfor tatt i bruk 1. januar 1999 uten en innkjøpsmodul. Riksrevisjonen ba i brev av 15. desember 1998 og 23. februar 1999 Luftfartsverket redegjøre for arbeidet med integreringen. I Luftfartsverkets svarbrev av 15. mars 1999 kom det fram at innkjøpssystemet (IFS Application) etter gjeldende planer skulle installeres i Luftfartsverkets hovedadministrasjon innen 1. juli 1999. Luftfartsverket opplyste imidlertid at det fortsatt var problemer med å integrere innkjøpssystemet i det nye økonomisystemet, og at det på nytt var nødvendig å nedsette arbeidsgrupper for å finne fram til en løsning. Heller ikke dette arbeidet førte fram, og Luftfartsverket valgte derfor høsten 1999 å avslutte arbeidet med å integrere innkjøpssystemet (IFS Application) med økonomisystemet (Oracle Application). Dette inne-

bar at det anskaffede innkjøpssystemet IFS Application likevel ikke skulle tas i bruk.

Samferdselsdepartementet anmodet Luftfartsverket i brev av 28. september 1999 om innen utgangen av januar 2000 å legge fram en forpliktende fremdriftsplan for implementering av nytt innkjøpssystem. Det ble i oktober 1999 igangsatt et nytt prosjekt som på fritt grunnlag skulle vurdere og foreslå hvilket innkjøps- og lagersystem som Luftfartsverket skulle ta i bruk. Etter å ha gjennomført en anbudsrunde inngikk Luftfartsverket ved årsskiftet 1999/2000 en kontrakt der innkjøpsmodulen Oracle Purchasing i det opprinnelige Oraclesystemet skulle implementeres som det nye innkjøpssystem. Ny forpliktende fremdriftsplan med spesifiserte kostnadsrammer og tidsplaner er ikke lagt fram innen fristen.

Samferdselsdepartementet orienterte Stortinget om fremdriften i prosjektet i St.prp. nr. 60 (1999–2000) Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område, som ble behandlet i Stortinget 15. juni 2000, jf. Innst. S. nr. 246 (1999–2000). Stortinget ble orientert om at Luftfartsverket varslet om ytterligere forsinkelser og kostnadsøkninger ved innføringen av det nye økonomisystemet, og at departementet ville komme tilbake med ytterligere opplysninger i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2001.

I forbindelse med innføringen av nytt økonomisystem og for å løse de problemer som etter hvert oppsto, har Luftfartsverket fra og med desember 1997 opprettet en rekke prosjekter/arbeidsgrupper med betydelig innslag av eksterne konsulenter i tillegg til eget personale. I denne forbindelse er Luftfartsverket påført store merkostnader, bl.a. gjennom omfattende forlengelser og økt omfang av de opprinnelige kontraktene og inngåelse av nye kontrakter med en rekke konsulentfirmaer. Riksrevisjonen ba derfor i brev av 10. mai 2000 til Luftfartsverket om en nærmere beskrivelse av kostnadene, prosjektstyringen og konsulentbruken i forbindelse med innføringen av det nye økonomisystemet, med særlig vekt

på integreringen mellom hovedregnskapssystemet og innkjøps- og lagersystemet.

I brevet anførte Riksrevisjonen at en gjennomført kartlegging viser at

- prosjektene ikke har vært forankret i en oppdatert virksomhetsplan, og at endringer ikke ble lagt fram til behandling i Luftfartsverkets styre på en forsvarlig måte
- tids- og kostnadsestimater har vært basert på et mangelfullt grunnlag
- målene for prosjektene har vært uklare og lite konkrete
- organisasjons- og ansvarsforhold internt i Luftfartsverket har vært uklare
- det ikke var avsatt tilstrekkelig med interne ressurser til å gjennomføre prosjektene på en tilfredsstillende måte
- det har vært mangelfull prosjektstyring og oppfølging
- oppfølgingen av den enkelte tjenesteleverandør har vært mangelfull, herunder inngåelse og forlengelse av avtaler
- en helhetlig organisasjonsutvikling som omfatter både regionale og sentrale ledd i Luftfartsverket, ble undervurdert ved valg av ny teknologi

I brev av 8. juni 2000 ba Riksrevisjonen om Samferdselsdepartementets redegjørelse for status vedrørende den enkelte antegnelse til statsregnskapet for 1998 som fortsatt står «Til observasjon», herunder saken vedrørende innføring av nytt økonomisystem i Luftfartsverket. I denne anledning ble det vist til Riksrevisjonens brev av 10. mai 2000 til Luftfartsverket om prosjektstyring og konsulentbruk.

I Samferdselsdepartementets brev av 1. august 2000 fremgår det at Luftfartsverket har satt i gang en rekke tiltak knyttet til gjennomføringen og oppfølgingen av anskaffelse og implementering av nytt innkjøps- og lagersystem i virksomheten. Det er bl.a. nå utarbeidet en fremdriftsplan og lagt opp til en organisering av prosjektet som fører til en regelmessig og hyppig oppfølging av prosjektet på flere nivåer, herunder månedlig rapportering til styret. Departementet forutsetter at den tidsplanen som Luftfartsverket har utarbeidet for implementeringen av innkjøps- og lagersystemet i hele virksomheten, overholdes.

Videre uttaler departementet at Luftfartsverket nå arbeider seriøst med å etablere et godt opplegg for den videre gjennomføringen av prosjektet. Samferdselsdepartementet ser svært alvorlig på saken, og vil komme tilbake med nærmere kommentarer når Luftfartsverkets redegjørelse til de forholdene som Riksrevisjonen tok opp i ovennevnte brev av 10. mai 2000, foreligger.

Departementet vil følge nøye med i Luftfartsverkets videre arbeid med saken, særlig i forhold til de økonomiske konsekvensene for virksomheten og overholdelse av fremdriftsplanen.

Riksrevisjonen bemerker:

Manglende budsjettstyring, svak kostnadskontroll, undervurdering av de datatekniske utfordringene samt betydelige forsinkelser har ført til at Luftfartsverket er påført betydelige merkostnader i forbindelse med innføringen av nytt økonomisystem.

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet ser svært alvorlig på saken, og at departementet vil komme tilbake med nærmere kommentarer til forhold vedrørende styringen av prosjektet og konsulentbruken i tilknytning til dette prosjektet.

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet har orientert Stortinget om forsinkelser og kostnadsøkninger ved det nye økonomisystemet, og at departementet vil komme tilbake med ytterligere opplysninger i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2001, jf. St.prp. nr. 60 (1999–2000).

Samferdselsdepartementet har svart:

«Det går fram av Luftfartsverkets brev av 31. august 2000 at det har vært nødvendig med utstrakt konsulentbruk, men at virksomheten erkjenner at den interne organiseringen ikke har vært tilfredsstillende og at mangelfull samordning, styring og beslutninger har hatt alvorlige konsekvenser.

I tilfeller hvor det er behov for spesialkompetanse i begrensede perioder vil det være nødvendig for en virksomhet å benytte ekstern konsulentbistand. I dette tilfellet synes konsulentbruken å ha vært omfattende. Med den mangelfulle styring som prosjektet har hatt, ser det ut til at konsulentbruken har vært større enn det burde ha vært behov for. Vi har i den forbindelse merket oss at Luftfartsverket hittil ikke har vært i stand til å gi en oversikt over hvor mye det enkelte konsulentselskap har fått utbetalt i forbindelse med arbeidet i de ulike prosjektene. Videre har vi merket oss at styret har forutsatt at konsulentbruken bringes under kontroll.

Både prosjektets omfang og kostnader har økt betraktelig siden det startet. Luftfartsverket opplyser at det ikke gjennomførte kost-/nytteanalyse for økonomisystemet, men det er laget en lønnsomhetsanalyse for innkjøps- og lagersystemet som vil bli ytterligere bearbeidet framover. Pr. juni 2000 er kostnadene ved økonomisystemet, inkl. innkjøps- og lagersystemet, estimert til 191,3 mill. kr. Dette beløpet inkluderer ikke framtidige tiltak som måtte bli nødvendige for å få systemet på plass. Luftfartsverket venter derfor at de samlede kostnadene vil overstige 191,3 mill. kr. Samferdselsdepartementet forutsetter at Luftfartsverket så snart som mulig får oversikt over kostnadene for de framtidige tiltak.

På bakgrunn av bl.a. de redegjørelser som Luftfartsverket har gitt, er det også Samferdselsdepartementets oppfatning at Luftfartsverkets styring av prosjektet har vært mangelfull, noe som bl.a. har medført forsinkelser og kostnadsøkninger. Vi ser

svært alvorlig på dette. Departementet har imidlertid inntrykk av at Luftfartsverket nå arbeider seriøst med å etablere et godt opplegg for den videre gjennomføringen av prosjektet, bl.a. er det utarbeidet en framdriftsplan og lagt opp til organisering av prosjektet som fører til en regelmessig og hyppig oppfølging av prosjektet på flere nivåer, herunder månedlige rapporter til styret. Departementet forutsetter at det videre arbeidet er forankret i Luftfartsverkets styre, og at Luftfartsverket gir denne saken den nødvendige prioritet.

Samferdselsdepartementet vil nøye følge opp denne saken bl.a. i forhold til den fastsatte framdriftsplan og de økonomiske konsekvensene for virksomheten. Vi legger derfor opp til at Luftfartsverket senest innen utgangen av januar 2001 rapporterer om prosjektet pr. 31. desember 2000 og deretter rapporterer om prosjektet i første og andre tertialrapport for 2001, samt en sluttrapport når prosjektet er avsluttet i henhold til den fastsatte framdriftsplanen.

Saken vil også bli omtalt i St.prp. nr.1 (2000–2001) for budsjett-terminen 2001.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet ser svært alvorlig på de forholdene som Riksrevisjonen har påpekt. Samferdselsdepartementet har i St.prp. nr. 1 (2000–2001) for budsjett-terminen 2001 gitt en foreløpig omtale av saken. Riksrevisjonen har merket seg at Luftfartsverket nå arbeider seriøst med å etablere et godt opplegg for den videre gjennomføringen av prosjektet, og at arbeidet er forankret i Luftfartsverkets styre. Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet nøye følger opp saken, bl.a. i forhold til fastsatt tidsplan og de økonomiske konsekvensene for Luftfartsverket.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

2 Luftfartsverkets overtakelse av regionale lufthavner – regnskapsmessig behandling av verdiene

Stortinget vedtok 4. mai 1995 at staten skulle overta ansvaret for 26 regionale lufthavner fra tidligere flyplassiere. Eierne var i hovedsak den enkelte kommune i området der lufthavnen ligger, i noen tilfeller også med fylkeskommuner og lokale interessenter som medeiere. De 26 regionale lufthavnene skulle overtas av og knyttes organisatorisk og driftsmessig opp mot Luftfartsverket. Kompensasjonen til de tidligere eierne skulle fastsettes etter forhandlinger mellom staten ved Samferdselsdepartementet og flyplassierne. Bevilgninger til dette formålet ble gitt over kapittel 1311, post 60 i statsbudsjettet. Bud-

sjettposten ble administrert av Luftfartsverket på vegne av Samferdselsdepartementet, som gjennom årlige tildelingsbrev har stilt bevilgningene til disposisjon.

Overtakelsen og forhandlingene med eierne startet fra og med driftsåret 1996. Ved forhandlingene om kompensasjon til de tidligere flyplassierne, ble det bl.a. lagt til grunn de investeringer eierne hadde foretatt på lufthavnene, og avgrensingen av det areal som staten skulle overta. Beløpet som ble forhandlet fram ble delvis fastsatt skjønnsmessig og delvis basert på dokumenterte utgifter/investeringer. På bakgrunn av forhandlingene fremsatte staten ved Samferdselsdepartementet et tilbud til kommunene for overtakelse av flyplassene.

Den statlige overtakelsen av eierskapet var ferdigstilt pr. 1. februar 1998, og ansvaret for lufthavnene ble formelt overført til Luftfartsverket. Riksrevisjonen hadde ingen merknader til utbetalingene til de tidligere eierne. Det fremforhandlede økonomiske oppgjøret ble presentert i statsbudsjettet for 1999 og utbetalt ved årsskiftet 1999/2000. Den totale utbetalingen i forbindelse med overtakelsen av de 26 regionale lufthavnene er 214,7 mill. kroner, fordelt på 205,3 mill. kroner som kompensasjon og 9,4 mill. kroner i renter.

I perioden ble det både skriftlig og muntlig bedt om en redegjørelse for den regnskapsmessige behandlingen i Luftfartsverkets regnskaper av de verdier som lufthavnene representerte. Riksrevisjonen ba i brev av 2. juli 1997 Luftfartsverket orientere om etter hvilke hovedprinsipper overtakelsen av anleggsmidlene (eiendommer og eiendeler) skulle skje, herunder verdsetting av aktiva og passiva i Luftfartsverkets regnskaper (sentralt og regionalt). En fastsettelse av anleggsmidlenes verdi var også av betydning for at Luftfartsverkets regioner på en tilfredsstillende måte skulle kunne beregne og fakturere tjenester knyttet til den videre drift av nevnte regionale lufthavner.

Riksrevisjonen ba i brev av 4. september 1997 om tilleggsinformasjon med hensyn til de prinsippene for verdifastsettelse som skulle benyttes ved etableringen av åpningsbalansene for de ikke-statlige flyplassene. Samtidig ble det bedt om kopi av Luftfartsverkets tidsplan for fastsettelsen av de nevnte åpningsbalansene.

Luftfartsverket har i brev av 16. desember 1997 uttalt:

«Så langt går Luftfartsverket ut fra at åpningsbalanse for de ikke-statlige flyplassene vil følge prinsippene for slik balanse som ble lagt til grunn ved Luftfartsverkets overgang til forvaltningsbedrift pr. 1. januar 1993. I denne anledning vedlegges kopi av utdrag fra St.prp. nr. 1 (1992–93) for budsjett-terminen 1993. De viktigste prinsippene for åpningsbalanse var

– historisk kostprinsipp med unntak for grunn

- inndeling av eiendeler i avskrivningsgrupper
- 18 år bakover rimelig gjennomsnittsbetraktning

Utredning om Luftfartsverkets åpningsbalanse er også gitt under pkt. 4.1 i St.meld. nr. 47 (1991–92) – Norsk luftfartsplan 1993–97.

Hva angår tidsplan for åpningsbalanse for regionale lufthavner blir denne styrt av Samferdselsdepartementet. Ved overtakelse av regionale lufthavner har Luftfartsverket foretatt utbetalinger som føres mot statskassen. Vi går ut fra at Samferdselsdepartementet senere vil gi føringer for hvorledes Luftfartsverket skal innrette regnskaps- og eiendelseoversikter.»

I forbindelse med etableringen av Luftfartsverket som forvaltningsbedrift ble det i forkant gjennomført et arbeid hvor prinsippene for åpningsbalansen ble utredet med deltakere fra Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Luftfartsverket.

I St.meld. nr. 47 (1991–92) fremgår det at prinsippet om historisk kost skulle benyttes for samtlige typer eiendeler, med unntak av grunn hvor det ble foretatt taksering da historisk kost her ville gi et uriktig bilde. For eiendelene ble det gjort en avgrensning tilbake til 1975. Utgangspunktet for beregningen var således at investeringer foretatt før 1975 ikke hadde noen økonomisk verdi for Luftfartsverket ved etablering av åpningsbalansen pr. 1. januar 1993. I tillegg til investeringer foretatt etter 1975, skulle det aktiveres et beløp på 500 mill. kroner pr. 1. januar 1993 for å fange opp verdier fra investeringer foretatt før 1975, jf. St.prp. nr. 1 (1992–93).

I revisjonsrapportene til Luftfartsverket for regnskapsårene 1997 og 1998 tok Riksrevisjonen opp den regnskapsmessige behandlingen ved overtakelsen av de regionale lufthavner, herunder at verdien av de 26 regionale lufthavnene ikke var tatt inn i Luftfartsverkets balanse. Det fremgår for øvrig av revisjonsrapportene at forholdet også burde ha vært omtalt i note til årsregnskapene.

Verdien av de 26 regionale lufthavnene er i Luftfartsverkets balanse pr. 31. desember 1999 begrenset til de investeringer som Luftfartsverket selv har foretatt på lufthavnene før, under og etter overtakelsen. Utbetalingene på til sammen 214,7 mill. kroner er dermed ikke aktivert i Luftfartsverkets balanse pr. 31. desember 1999. Verdifastsettelsen innebærer at grunneiendommer, bygninger, banesystemer, maskiner/inventar, kjøretøy, m.m. ikke er synliggjort i regnskapet. Dette til tross for betydelige statlige investeringer i perioden fram til 2000.

Riksrevisjonen ba i brev av 16. februar 2000 departementet redegjøre for den regnskapsmessige behandlingen av verdien av de 26 regionale lufthavnene, som på lik linje med øvrige lufthavner organisatorisk og driftsmessig er knyttet opp til Luftfartsverket. Riksrevisjonen ba også om å få opplyst hvorvidt

hovedprinsippene ved regnskapsføringen av nevnte investeringer i Luftfartsverkets balanse er lagt fram for Finansdepartementet til uttalelse.

Samferdselsdepartementet bekreftet i brev av 21. mars 2000 at kun de investeringer Luftfartsverket selv hadde gjort ved lufthavnene, er aktivert. Regnskapsføringsprinsippene har således ikke vært drøftet mellom Luftfartsverket, Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet. Samferdselsdepartementet så imidlertid behov for en nærmere gjennomgang av spørsmålet om hvorvidt og eventuelt hvordan verdien av de flyplassene som staten overtok fra kommunene, skal synliggjøres i Luftfartsverkets balanse utover de verdier som allerede inngår der. Departementet ville komme tilbake til saken når en nærmere vurdering var foretatt.

Riksrevisjonen ba i brev av 7. juni 2000 om en redegjørelse for status i Samferdselsdepartementets vurderinger. Samferdselsdepartementet svarte i brev av 10. juli 2000 at en ekstern analyse ville bli utført av et revisjonsfirma.

Samferdselsdepartementet opplyser i brev av 2. august 2000 at det fremgår av den eksterne analysen at den regnskapsmessige behandlingen er feilaktig ut fra regnskapslovens bestemmelser. Departementet legger til grunn at Luftfartsverkets regnskaper skal gi et korrekt bilde av resultat og verdier i virksomheten og uttaler at mer utfyllende bestemmelser om overtakelsen av de regionale lufthavnene og virkningen på regnskapet, burde ha vært gitt selv om Luftfartsverket ikke er underlagt regnskapsloven. På bakgrunn av spesielt de vurderinger som er fremkommet i analysen, antar departementet at justeringer kan bli nødvendig i forhold til tidligere regnskap når det gjelder synliggjøringen av de regionale lufthavnene i Luftfartsverkets balanse. Departementet har merket seg analysens vurderinger av at manglende opplysninger om transaksjonene i regnskapene for 1998 og 1999 kan korrigeres ved nødvendig omtale i årsregnskapet for 2000. Samferdselsdepartementet følger saken videre med utgangspunkt i den foreliggende rapporten. Som mål for arbeidet legges det til grunn at de justeringer som måtte være nødvendige med hensyn til behandling av de regionale lufthavnene i Luftfartsverkets balanse, gjennomføres så snart som mulig.

Riksrevisjonen bemerker:

Luftfartsverket som forvaltningsbedrift skal utarbeide et eksternt regnskap som inngår i statsregnskapet. Økonomiregelverket i staten fastsetter retningslinjer for regnskapsføringen. Luftfartsverket har valgt å føre et internt regnskap basert på regnskapslovens bestemmelser og god regnskapskikk.

Ved overtakelsen av de 26 regionale lufthavnene har Luftfartsverket ikke fulgt de samme hovedprinsippene for regnskapsføring av varige verdier som da Luftfartsverket ble etablert som forvaltningsbe-

drift i 1993. Dette innebærer at Luftfartsverkets regnskap for 1999 følger to forskjellige hovedprinsipper for regnskapsføring av varige verdier, ett prinsipp for tidligere overtatte lufthavner og ett prinsipp for de senere overtatte 26 regionale lufthavner. Betydelige statlige investeringer ved de regionale lufthavner er således ikke med i Luftfartsverkets regnskap for 1999.

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet i brev av 2. august 2000 til Luftfartsverket har oversendt den eksterne analysen til uttalelse. Deretter vil saken bli lagt fram for Finansdepartementet.

Samferdselsdepartementet har svart:

«Samferdselsdepartementet kan opplyse at Luftfartsverket har uttalt seg om den eksterne analysen. På bakgrunn av den eksterne analysen og Luftfartsverkets uttalelse har vi tatt saken opp med Finans-

departementet. Samferdselsdepartementet tar sikte på å legge saken fram for Stortinget høsten 2000.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen konstaterer at det ved overtakelsen av de 26 regionale lufthavnene har vært uklarheter med hensyn til regnskapsføringen og verdifastsettelsen. Riksrevisjonen avventer resultatet av Finansdepartementets behandling av saken, og har merket seg at Samferdselsdepartementet i St.prp. nr. 1 (2000–2001) for budsjetterminen 2001 uttaler at de vil komme tilbake til dette forholdet i egen orientering til Stortinget.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

3 Statsregnskapet for 1999 – Luftfartsverket

I St.meld. nr. 3 (1999–2000) under kapittel 2450 Luftfartsverket, post 24 Driftsresultat, er kr 68 565 000 ført opp som Luftfartsverkets overskudd. Ved revisjonen av Luftfartsverkets regnskap for 1999 er det avdekket at det korrekte driftsresultatet er et overskudd på kr 94 000 000. Dette fremgår også av Samferdselsdepartementets brev av 28. februar 2000 om forklaringer til statsregnskapet for 1999. Differansen på kr 25 435 000 ble tatt opp med Luftfartsverket i møte den 29. juni 2000. Luftfartsverket opplyste at ved en inkurie ble det i korrigeringsarket til kasserapporten pr. 31. desember 1999 byttet om på debet og kredit for posteringene på kapittel 2450, post 24, underpost 14 og kapittel 5603, post 81 Renter av mellomregnskap. Feilen har ført til at statsregnskapet og St.meld. nr. 3 (1999–2000) viser for høye rentekostnader av mellomværende med statskassen og tilsvarende et for lavt driftsresultat. I Luftfartsverkets regnskap er posteringene korrekt ført.

Riksrevisjonen ba i brev av 30. juni 2000 om en nærmere redegjørelse for hvordan Samferdselsdepartementet ville behandle saken. I svarbrev av 18. juli 2000 opplyser departementet at de regnskapsmessige forhold som gjelder statsregnskapet vil bli tatt opp med Finansdepartementet i henhold til Finansdepartementets retningslinjer, jf. rundskriv R-9/98.

Likvidbeholdningen i Luftfartsverkets regnskap for 1999 viste kr 641 637 820, mens den rapporterte likvidbeholdningen til statsregnskapet (kasserappor-

ten pr. 31 desember 1999) var på kr 628 325 474,51. Ifølge Luftfartsverket skyldes differansen på kr 13 312 345,49 en kombinasjon av feil i interne manuelle rutiner og i økonomisystemet. Dette forårsaket at Luftfartsverkets balanse i statsregnskapet for 1999 ble satt for lavt. Riksrevisjonen har mottatt en spesifisert forklaring på differansen på kr 13 312 345,49 og anser registreringen i Luftfartsverkets regnskap som tilfredsstillende.

Riksrevisjonen ba i brev av 30. juni 2000 om en nærmere redegjørelse for hvordan Samferdselsdepartementet ville behandle feilen i statsregnskapet. I svarbrev av 18. juli 2000 opplyser departementet at også denne saken vil bli tatt opp med Finansdepartementet. Samferdselsdepartementet ser det som uheldig at nevnte feil ikke ble avdekket i tide, og opplyser at i tillegg til mangelfulle rutiner og datasystem skyldes dette feil av menneskelig art. Departementet har funnet grunn til i eget brev å ta forholdet opp med Luftfartsverket og forutsetter at med dette unngås gjentakelse av slike forhold.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at feil i Luftfartsverkets rutiner og datasystem samt feil av menneskelig art har ført til at innrapporteringen til statsregnskapet for 1999 ikke har vært tilfredsstillende. Driftsresultatet og likvidbeholdningen angitt i St.meld. nr. 3 (1999–2000) Statsregnskapet 1999 er således ikke korrekt.

Riksrevisjonen har merket seg at Luftfartsverket har igangsatt tiltak som vil endre rutineene for avstemming av likvidbeholdningen, rette systemfeil og forbedre de manuelle interne rutineene.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Samferdselsdepartementet vil iverksette oppfølging av de regnskapsmessige forholdene overfor Finansdepartementet, og at Riksrevisjonen vil bli holdt orientert om saken.

Samferdselsdepartementet har svart:

«Samferdselsdepartementet foreslo i brev av 14. august 2000 til Finansdepartementet at differansen mellom driftsresultat i St.meld. nr. 3 (1999–2000) og Samferdselsdepartementets forklaringer til statsregnskapet for 1999 korrigeres i det sentrale statsregnskapet over konto for forskyvninger i balansen, og at saken legges fram for Stortinget høsten 2000. Finansdepartementet hadde ikke merknader til dette forslaget. Når det gjelder denne saken og avvik in-

nenfor omløpsmidler i Luftfartsverkets balanse, legger departementet til grunn at Luftfartsverket har satt i gang tiltak som sikrer at lignende forhold unngås i framtida.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Luftfartsverkets driftsresultat for 1999 vil bli korrigert i det sentrale statsregnskapet, og at saken vil bli lagt fram for Stortinget høsten 2000. Når det gjelder avviket innenfor omløpsmidler, vil dette bli rettet opp i Luftfartsverkets balanse. Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet følger opp de tiltakene som Luftfartsverket har igangsatt, og har merket seg at Departementet i St.prp. nr. 1 (2000–2001) for budsjetterminen 2001 uttaler at de vil komme tilbake til dette forholdet i egen orientering til Stortinget.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

Til decharge

4 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

5 Innkjøpsvirksomheten i Statens vegvesen

Riksrevisjonen har gjentatte ganger tatt opp mangler ved den administrative styring og etterlevelse av regelverk innenfor innkjøps- og lagervirksomheten i Statens vegvesen. Det vises til antegnelser til statsregnskapet for 1973, 1977, 1984, 1989 og senest omtalt i Dokument nr. 3:1 (1996–97), jf. Innst. S. nr 140 (1996–97) der komiteen bl.a. uttaler:

«Komiteen tar til etterretning at antegnelsen til statsregnskapet for 1989 ansees avsluttet fra Riksrevisjonens side da den nå har stått til observasjon i seks år uten at den er løst tilfredsstillende. Komiteen gjør dette ettersom Riksrevisjonen vil foreta en nye gjennomgang av saksområdet, og kommer tilbake til Stortinget med en ny antegnelse».

Siden Statens vegvesen i januar 1996 hadde startet en gjennomgåelse av innkjøpsvirksomheten gjennom det såkalte VegMa-prosjektet, har Riksrevisjo-

nen avventet resultatet av dette arbeidet. Prosjektets overordnede målsetting var å utarbeide forslag til struktur og rutiner for innkjøpsvirksomheten som bl.a. tok hensyn til Riksrevisjonens anmerkninger. Det skulle også utarbeides forslag til tiltak for å øke konkurransedyktighet og effektivitet innenfor fagområdene innkjøp og lager. VegMa-prosjektet i sin opprinnelige form er nå avsluttet, og det foreligger en sluttrapport datert 10. april 2000.

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av anskaffelsesvirksomheten ved sju vegkontorer i Statens vegvesen. Formålet med undersøkelsen var å kontrollere i hvilken grad Riksrevisjonens anmerkninger er tatt hensyn til i VegMa-rapporten, og å kartlegge status for VegMa-prosjektet i forhold til gjennomføringen av forutsatte tiltak og framdriftsplan.

Resultatet av undersøkelsen er oppdatert med opplysninger fra vegvesenets sluttrapport, og kan sammenfattes i følgende hovedpunkter:

- Vegsjefenes vedtatte målsettinger for innkjøpsvirksomheten viser variasjoner og ulikheter
- Det er ulikheter med hensyn til hvordan innkjøpsvirksomheten er organisert ved vegkontorene
- For å sikre en mer effektiv innkjøpsorganisasjon er det gjort et omfattende arbeid med å utforme en fullmaktsstruktur, det vil si å definere antall innkjøpere på ulike fullmaktsnivåer. Noen vegkontorer har imidlertid ikke etablert fullmaktsstrukturen som forutsatt, og antall innkjøpere er fortsatt høyt noen steder
- Noen av vegkontorene har utelatt tjenestekjøp fra fullmaktsstrukturen
- Driftsplaner som grunnlag for anskaffelser mangler, eller de foreligger for sent
- Et felles innkjøps- og lagersystem som er integrert med økonomisystemet er ennå ikke på plass i Statens vegvesen
- Samtlige vegkontorer synes å ha tilfredsstillende oversikt over innkjøpsavtaler, men uttak av kvantum for den enkelte innkjøpsavtale blir ikke registrert ved vegkontorene. For å få det nødvendige tallmateriale til statistisk bruk, benytter vegkontorene enten beløp fra eget regnskap eller ber om å få beløpsoversikt fra leverandørene
- For sentralt inngåtte innkjøpsavtaler sender vegkontorene årlige behovsmeldinger til Vegdirektoratet uten at vegkontorene er bundet av oppgitt tall for volum. I brev av 28. april 2000 opplyser Vegdirektoratet at sentrale avtaler for fremtiden kun vil bli inngått dersom behovene kan karakteriseres som bindende
- Det er iverksatt tiltak for å heve innkjøpskompetansen i Statens vegvesen
- Det foreligger ikke stillingsbeskrivelser og/eller rutinebeskrivelser for å sikre at gitte retningslinjer blir fulgt
- Ikke alle kjøp over kr 150 000 blir registrert i anbudsprotokoll og behandlet i anskaffelsesnemndene

Resultatet av undersøkelsen ble oversendt Samferdselsdepartementet til uttalelse 31. mai 2000. Departementets svar foreligger ved brev av 29. juni 2000. Samferdselsdepartementet tar til etterretning at vegsjefenes vedtatte målsettinger for innkjøpsvirksomheten viser variasjoner og ulikheter, men anfører at det for å oppnå kontinuitet i målarbeidet kan være fordelaktig at vegkontorene selv tar ansvar for å definere realistiske mål med basis i de overordnede. Departementet uttaler videre at Vegdirektoratet bør påse at det er sammenheng mellom målene for innkjøpsvirksomheten ved vegkontorene og overordnet målsetting.

Siden vegkontorene i stor grad er like i sin oppbygning, antar Samferdselsdepartementet at behovet for ulik organisering av innkjøpsvirksomheten vil

være begrenset. Departementet har merket seg at Vegdirektoratet har akseptert ulik organisering av innkjøpsvirksomheten, og at det i stedet stilles krav til fungerende fullmaktsstruktur. Videre har departementet merket seg at enkelte vegkontorer ikke har etablert fullmaktsstrukturen til tross for at denne skulle ha vært på plass innen 13. februar 1998, og forutsetter at Vegdirektoratet følger dette opp. Vegkontorene har rapportert årlig på antall innkjøpere fordelt på de ulike kompetansenivåene, og vil også gjøre dette framover slik at presset opprettholdes på området. Vegdirektoratet vil høsten 2000 utarbeide etatspolicy der krav og forventninger formaliseres i et styringsdokument.

Departementet legger til grunn at tjenestekjøp bør inngå i fullmaktsstrukturen på alle vegkontorene slik det var lagt opp til i VegMa-prosjektet, og at Vegdirektoratet påser at dette blir gjort.

Departementet viser til at Riksrevisjonen tok opp manglende eller sene driftsplaner i antegnelse til statsregnskapet for 1989, og ser det lite tilfredsstillende at dette ennå ikke fullt ut er løst. I Statens vegvesen arbeides det nå med å forbedre planleggingen for innkjøp gjennom en klarere ansvarsdeling. Det er nedsatt tverrfaglige grupper sentralt, regionalt og lokalt som er ansvarlig for å definere eierskapsmatriser. Driftsplaner kan bidra til å bedre grunnlaget for god anskaffelsesplanlegging og redusere risikoen for ulønnsomme hastekjøp.

Vegdirektoratet har ikke sett det som hensiktsmessig å implementere et stort innkjøpssystem før etaten har en fungerende innkjøpsfunksjon i henhold til fullmaktsstrukturen. Etter departementets oppfatning understreker dette behovet for å få fullmaktsstrukturen på plass så snart som mulig. Valg av nytt innkjøpssystem må også ses i sammenheng med nødvendige tilknytninger mot økonomisystemet.

Etter departementets oppfatning er det ikke heldig at deltaljoversikter over hva som kjøpes i henhold til rammeavtalene må innhentes fra leverandørene. Statens vegvesen bør selv ha slik oversikt, som vil være nyttig når avtalene skal lyses ut på anbud på nytt. Departementet vil følge prosessen rundt innføringen av et felles innkjøpssystem.

Når det gjelder behovet for å utarbeide stillingsbeskrivelser for de ulike kompetansenivåene som er mer utfyllende enn det som er beskrevet av krav, oppgaver og forventninger i VegMa-rapporten, opplyser departementet at Vegdirektoratet vil ta dette opp med vegkontorene.

Til slutt opplyser departementet at det legger til grunn at innkjøp over kr 150 000 skal registreres i anbudsprotokollen og behandles i anskaffelsesnemnda. Riksrevisjonen har merket seg at Statens vegvesen gjennom VegMa-prosjektet har nedlagt et omfattende arbeid for å forbedre innkjøpsfunksjonen i etaten. Selv om det gjenstår arbeid på viktige punkter, har Vegdirektoratet vist en positiv holdning til å rette på svakheter som Riksrevisjonen har påpekt. Det kan li-

kevel ikke underslås at arbeidet har pågått over lang tid, og at flere forhold ennå ikke er løst.

Etter at det ble etablert et effektivitets- og omstillingsprosjekt i Statens vegvesen fra 1. mai 1999, ser det ut til at VegMa-prosjektet nå er innlemmet i dette. Det forventes at omorganiseringen og kvalitets-sikringen av innkjøpsfunksjonen vil bli videreført med nødvendig prioritet.

Riksrevisjonen vil følge opp de tiltakene som Statens vegvesen gjennomfører.

Samferdselsdepartementet har følgende kommentar:

«Samferdselsdepartementet viser til sine kommentarer i brev av 29. juni 2000. Vegdirektoratet har i brev av 15. september 2000 supplert med noen nye opplysninger, jf. vedlagte kopi. Vi har merket oss at to nye innkjøpsmoduler skal testes ut på hvert sitt vegkontor før det i løpet av fjerde kvartal skal legges fram strategi for etablering/implementering av nytt integrert innkjøpssystem i Statens vegvesen. Videre har vi merket oss at Vegdirektoratet har utarbeidet en rekke prosedyrer og retningslinjer for anskaffelsesvirksomheten. Retningslinjene er godkjent og distribuert som krav på nivå B i Statens vegvesens håndbokserie.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Tore Haugen

(Kirsten Astrup sak 1, 2 og 3)

Eivind Eckbo

Helga Haugen

Hans Conrad Hansen

Sosial- og helsedepartementet

Statsregnskapet 1999

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september 2000 og svar avgitt 26. september og 29. september 2000)

Til decharge etter omstendighetene

1 Trygdeetatens regnskap for 1999

1.1 Revisjon av årsavslutningen for trygdeetatens regnskap

Ved revisjon av årsavslutningen for 1999, er det foretatt kontroll ved Rikstrygdeverket (RTV), Trygdeetatens innkrevingsentral (TI), Folketrygdkontoret for utenlandssaker (FFU), og syv utvalgte enheter ved fylkestrygdekontorer (FTK), ved syv hjelpemiddelsentraler (HMS) og 69 trygdekontorer (TK).

Riksrevisjonen har følgende bemerkninger til regnskapsavlegget:

Tidspunkt for regnskapsavleggelse

Kasserapportens del A og B pr. 31. desember 1999 ble sendt Finansdepartementet 31. januar 2000 og del C 9. februar 2000. Føringsregnskapet for trygdeetaten for 1999 ble først avsluttet 31. mars 2000. Endelig hovedbok er datert 3. april 2000. Det er foretatt en rekke omposteringer mellom konti etter at kasserapporten ble innsendt, uten at det fremgår om totalpostene i kasserapporten er endret. De interne omposteringene som ble foretatt mellom balansekonti har hatt innvirkning på en rekke balansekonti på hovedboksrapport 240 (hovedbok totalt trygdeetaten).

Avstemming av bankkonti

Summering av saldoer fra bankutskriftene og saldoen i regnskapet, viste en differanse på totalt ca. 6,5 millioner kroner. Avstemmingen var i liten grad spesifisert på enkelttransaksjoner. Det er bl.a. avdekket poster som er registrert i regnskapet, men ikke i kontoutskriftene eller poster som er registrert i kontoutskriftene, men ikke i regnskapet (såkalte åpne poster) på til sammen ca. 92 milliarder kroner. De åpne postene fordeler seg relativt jevnt for perioden mai – desember 1999, og må ses i sammenheng med problemene tilknyttet utbetalingsreskontroen.

Utbetalingsreskontroen

Utbetalingsreskontroen ble implementert 8. mai 1999. Formålet med utbetalingsreskontroen var bl.a. å tilfredsstille kravene i økonomireglementet for staten med hensyn til betalingsformidling og rapportering etter kontantprinsippet. Innføringen av systemet medførte en del feil i konverteringen. Trygdekontorene har også hatt problemer med avstemming av beholdnings- og ventekonti på grunn av utbetalingsreskontroen.

Interimskonti

Avstemming av interimskonti i form av månedlig liste med spesifikasjon av konti ble ikke framlagt i forbindelse med regnskapsavlegget for 1999.

Ovennevnte forhold ble tatt opp med RTV i brev fra Riksrevisjonen av 16. mai 2000. RTV har svart i brev av henholdsvis 13. og 27. juni 2000.

RTV opplyste at det kun ble foretatt interne omposteringer mellom konti i RTV og ytre etat. Disse omposteringene medførte ingen endringer i trygdeetatens regnskap som var innrapportert til statsregnskapet.

Åpne poster skyldes bl.a. at de totale utbetalingene på en arbeidskonto i banken pr. dag ble belastet feil bankkonto i regnskapet. Dette skyldtes en systemfeil i utbetalingsreskontroen. Det er iverksatt tiltak for å rette opp uoverensstemmelsene dette har medført i regnskapet. I de tilfeller det er avvik mellom kontoutskriften og regnskapet, er dette ikke dokumentert ned på enkelttransaksjoner. RTV er enig i at dokumentasjonen til de åpne postene ikke er tilstrekkelige og har iverksatt tiltak for å forbedre avstemmingen.

I forbindelse med planlagt totalgjennomgang av føringsregnskapet, opplyste RTV, at de også ville se på mulighetene som finnes i utbetalingsreskontroen, slik at differanser ved avstemming av utbetaling kan spesifiseres på enkelttransaksjoner.

RTV peker også på at rapport som gir spesifisering og aldersfordeling av balansekonti samlet for hele trygdeetaten, fortsatt ikke er utarbeidet. For at denne rapporten skal kunne utarbeides, må det gjøres endringer i Infotrygd. Forholdet ble også tatt opp i forbindelse med revisjon av årsavslutningen for 1997 og 1998.

Det er innført tertialvis innrapportering fra ytre enheter fra 2000. Fylkestrygdekontorene har her et ansvar for å påse at trygdekontorene utfører de kontroll- og avstemmingsoppgaver som de er pålagt. Avstemming og oppfølging av interimskonti vil være en viktig del av de nye rutinene.

1.2 Bidragsregnskapet

Riksrevisjonen har følgende bemerkninger til bidragsregnskapet for 1999:

Utestående fordringer

I henhold til St.meld. nr. 3 (1999–2000) er de totale utestående fordringene for underholdsbidrag til barn og ektefelle 3 063 mill. kroner pr. 31.12.99. Trygdeetaten er ansvarlig for innkreving av utestående fordringer som beløper seg til 2 825 mill. kroner. Statens Innkrevingsentral er ansvarlig for innfordring av de resterende fordringene på 238 mill. kroner. Det har vært en gjeldsøkning på vel 50 mill. kroner i forhold til 1998-regnskapet.

Etter at revisjonen tok opp forholdet for regnskapsåret 1998, jf. Dokument nr. 1 (1999–2000) side 110, har Sosial- og helsedepartementet stilt krav til at bidragsgjelden må analyseres og vurderes jevnlig.

I trygdeetatens årsrapport for 1999 fremgår at det er foretatt en foreløpig analyse av bidragsgjelden. Av de totalt utestående fordringene innenlands på 2 417,5 mill. kroner er 610,7 mill. kroner vurdert som ikke innkrevbare og 515,3 mill. kroner vurdert som usikre fordringer, jf. St.meld. nr. 3 (1999–2000). I tillegg kommer utenlandsgjelden på totalt 431 mill. kroner som ikke er klassifisert i årsrapporten til RTV.

Riksrevisjonen ba i brev av 14. april 2000 RTV om redegjørelse for hvilke konkrete innfordringstiltak som vil bli iverksatt i inneværende år for å effektivisere innfordringsarbeidet og redusere de utestående fordringene.

I brev av 24. mai 2000 opplyste RTV at det i 1999 ble iverksatt en rekke tiltak for å kategorisere og redusere bidragsgjelden. Kategoriseringen av de utestående fordringene vil gjenspeile muligheten for innkreving og prioritering av innkrevningstiltak. Arbeidet med å spesifisere og analysere gjelden i forhold til hva som er innkrevbart, fortsetter i 2000.

Når det gjelder utenlandsgjelden, er det de enkelte lands myndigheter som foretar innkreving når bidragspliktige bor i utlandet. Trygdeetaten er dermed avhengig av inngåtte avtaler. Det vil imidlertid bli vurdert om det er mulig å iverksette spesielle tiltak

overfor bidragspliktige i Sverige, som skylder nesten 99 mill. kroner av den totale utenlandsgjelden.

Avskrivning av uerholdelige krav

Lov om innkreving av barnebidrag av 9. desember 1955 nr. 5 (innkrevingsloven) gir i § 16 hjemmel til å gi forskrift om adgang til å avskrive offentlige bidragskrav. Sosial- og helsedepartementet har i tildelingsbrevet for 1999 gitt RTV fullmakt til å avskrive uerholdelige fordringer i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-12/92.

I forbindelse med revisjon av regnskapene både for 1997 og 1998 er det bemerket at regelverket for avskrivning av bidragsgjeld må avklares. Departementet har opplyst at det i samråd med RTV vil utarbeide klare regler for avskrivning av bidragsgjeld, jf. Dokument nr. 1 (1999–2000), side 110.

I brev av 24. mai 2000 opplyste RTV at det i virksomhetsplanen til SHD for 2000 er planlagt at spørsmålet om avskrivningsregler for bidragsgjelden skal behandles separat og gis høy prioritet foran det øvrige arbeidet med loven.

1.3 Revisjon av pensjoner utbetalt av trygdeetaten

Riksrevisjonen har foretatt kontroller av beregning og utbetaling av pensjoner fra trygdeetaten. Den overordnede målsettingen for kontrollen var å vurdere om trygdeetaten utbetalte korrekte pensjonsytelser i forhold til gjeldende regelverk, og om internkontrollen i trygdeetaten ga rimelig sikkerhet for at pensjoner ble utbetalt korrekt.

Ved utgangen av 1998 var det ca. 950 000 personer som mottok alderspensjon, uførepensjon, pensjon til etterlatte, barnepensjon eller avtalefestet pensjon fra folketrygden. Disse fikk i 1999 utbetalt over 92 milliarder kroner i pensjon.

Gjennomførte kontroller avdekket flere svakheter i internkontrollen på området, noe som har ledet til feil i utbetalte pensjoner. Følgende forhold bemerkes:

Internkontroll i prosessen for behandling av pensjoner i trygdekontorene

Riksrevisjonen har foretatt en vurdering av internkontrollen for behandling av pensjoner i trygdekontorene ved innregistrering, beregning og utbetaling. Det ble foretatt test av internkontrollen i tyve trygdekontor. Internkontrollen knyttet til prosessen for behandling av pensjoner hadde klare svakheter i de fleste av de undersøkte trygdekontorene. Kontrollen viste at det i liten grad var etablert funksjonsdeling ved behandling av sakene. I mange tilfeller kunne en saksbehandler alene fastsette beløp til utbetaling uten kontroll fra andre saksbehandlere. Mangelfulle kontrollrutiner i trygdekontorene gir økt risiko for at pensjoner kan bli utbetalt med feil ytelse. Gjennomførte kontroller avdekket en rekke tilfeller hvor pensjonister ikke fikk utbetalt korrekt ytelse. Det ble ob-

servert feil i utbetalt ytelse til enkelte pensjonister med opptil kr 3 000 pr. mnd. Feilene kunne vært unngått dersom internkontrollen hadde fungert som forutsatt.

I flere trygdekontor ble det gitt uttrykk for at gjennomføringen av enkelte kontroller bevisst var nedprioritert. Dette ble begrunnet med stort arbeidspress og høyt fokus knyttet til målet med å få utbetalt pensjoner i tide og unngå restanser.

Det synes i liten grad å foreligge instruksjer eller anbefalinger fra RTV vedrørende internkontrollen generelt på området eller for de enkelte kontrollrutinene i trygdekontorene.

Internkontroll knyttet til systemoppbygging

Trygdeetaten benytter flere IT-systemer knyttet til beregning og utbetaling av pensjoner. Ved igangsettelse eller endring av en ytelse skal beregning foretas i Det sentrale folketrygdsystem (DSF). Resultatene fra beregningene overføres til Infotrygd, som er trygdekontorenes saksbehandlingssystem.

Uoverensstemmelser mellom data i de to systemene er tidligere tatt opp av Riksrevisjonen, jf. omtale i Dokument nr. 1 1999–2000. Den grunnleggende årsaken til dette problemet ligger i systemenes oppbygging. I Infotrygd er det mulig å foreta egne beregninger og endringer i beløp til utbetaling uten å foreta noen endring i DSF. Forskjellige verdier kan dermed registreres i de to databasene. Muligheten for at beregninger fra DSF kan overstyres i Infotrygd med få begrensninger og uten noen form for merking, innebærer en klar risiko for feil.

Trygdeetaten benytter en egen rapport (rapport P94) for kontroll av tilfeller der det foreligger avvik mellom beløp til utbetaling i de to databasene. Behandlingen av denne rapporten produsert i mai 1997 ble omtalt i Dokument nr. 1 (1999–2000). I juli 1999 ble rapporten produsert på nytt. Den inneholdt totalt 42 292 personer hvor det forekom avvik. Folkestrygdkontoret for utenlandssaker utbetalte pensjoner til 6 910 av disse. I mai 2000 var behandlingen av rapporten ennå ikke avsluttet i trygdeetaten. RTV har ikke satt noen endelig frist for avslutning av arbeidet med rapporten.

Analysen har vist at om lag tre av fire avvik i rapporten fra 1999 har oppstått etter forrige kjøring i 1997. Dette innebærer at trygdeetaten fortsetter å produsere en så betydelig mengde avvik at det er problematisk å gjennomgå rapporten. Det synes hittil i liten grad fokusert på å avdekke årsaker til avvikene og iverksette tiltak for å redusere antallet avvik.

I forbindelse med gjennomgåelsen av rapporten fra 1997, avdekket trygdeetaten at én årsak til avvikene var at nye beregninger fra DSF ikke i alle tilfeller ble overført korrekt til Infotrygd, og dermed ikke ble iverksatt. Denne svakheten innebar generelt at berørte pensjonister fikk utbetalt feil ytelse. Tryg-

deetaten har ennå ikke iverksatt tiltak for å sikre korrekt overføring av beregningsdata mellom de to systemene.

Gjennomførte kontroller har også vist at et betydelig antall saker, hvor det foreligger avvik mellom de to systemene, ikke framkommer på rapport P94. Dette gjelder bl.a. alle avvik knyttet til pensjonister innlagt på institusjon. Trygdeetatens internkontroll vil ikke fange opp disse avvikene, og risikoen for at feil i utbetalt ytelse ikke blir oppdaget og korrigeret blir dermed høy. Det er påvist flere tilfeller der utbetalt ytelse til pensjonister har vært feil basert på avvik mellom systemene, og hvor avvikene ikke blir avdekket av trygdeetatens kontrollrutiner.

RTV er gjort kjent med at en betydelig andel av tilfellene på rapport P94 produsert i 1999 også fantes på tilsvarende rapport fra to år tidligere. Årsaken til dette kan i følge RTV være mangelfull gjennomgåelse av sakene på rapporten produsert i 1997. Dette kan ha ledet til at et antall pensjonister har mottatt feil ytelse i en lengre periode enn nødvendig.

Svakheter i utformingen av rapport P94 og organiseringen av gjennomgåelsen av denne, kan indikere at den ikke har vært et hensiktsmessig redskap for etaten med hensyn til identifikasjon og oppretting av avvikstilfeller.

Internkontroll knyttet til personopplysninger

Personopplysninger som sivilstand kan ha betydning for fastsettelse av den ytelse den enkelte pensjonist har krav på. Det er påvist mangelfulle rutiner i trygdeetaten for å fange opp endringer i personopplysninger. Gjennomførte kontroller avdekket en rekke feil knyttet til sivilstand som har ledet til feil i utbetalt ytelse. Konsekvensen for berørte pensjonister vil i de fleste tilfeller være en feil i utbetalingen på nærmere kr 1 000 pr. måned.

En analyse basert på data fra 25% av trygdekontorene påviste totalt 4 535 avvik mellom Infotrygd og DSF vedrørende registreringer av sivilstand. Avvik mellom systemene gir høy risiko for at feil i utbetalinger kan oppstå. Analyse av data på rapport P94 viser at det fantes over 2 000 tilfeller på rapporten med avvik i beregnet grunnpensjon som antas å skyldes manglende samsvar med hensyn til sivilstand.

Analyse av rapport P94 fra juli 1999 viste at det også fantes 2 813 pensjonister med uoverensstemmelse i trygdekontorangivelse mellom de to systemene. Problemet ble identifisert av RTV etter siste kjøring av rapport P94 i 1997, og det har blitt gjennomført tiltak for å fjerne disse avvikene. Det kan konstateres at oppryddingen ikke resulterte i samsvar mellom systemene med hensyn til identifikasjon av trygdekontor.

Folketrygdkontoret for utenlandssaker (FFU) har en oppføring på rapport P94 for hver tredje pensjon som utbetales av kontoret. Analyse av tallmateriellet

fra rapport P94 viser at problemene knyttet til uoverensstemmelse i trygdekontorangivelse er spesielt sterke i tilknytning til pensjoner som blir eller var utbetalt av FFU.

Det er videre foretatt kontroll av dokumentasjon av perioder for opphold i Norge i tilfeller der pensjonister har botid mindre enn 40 år. Dokumentasjonen var mangelfull i 30% av undersøkte tilfeller. I 17% av de kontrollerte tilfellene ble det avdekket at pensjonistene fikk utbetalt feil ytelse. Dette gir en klar indikasjon på at kontrollrutinene knyttet til disse opplysningene er mangelfulle.

Internkontroll knyttet til inntektsavhengige ytelser

Enkelte ytelser som utbetales fra folketrygden er avhengig av stønadsmottakerens og eventuelt ektefelle/samboers inntekt. Gjennomførte kontroller av dokumentasjon for inntekt ved fastsettelse av forsørgingstillegg viste at denne var mangelfull i 71% av kontrollerte tilfeller. Dette gir en klar indikasjon på at internkontrollen på området ikke fungerer som forutsatt.

Trygdeetaten foretar årlige etterkontroller hvor oppgitt inntekt samholdes med opplysninger fra likningen. Tilfeller med avvik fremkommer på inntektskontrollistene som behandles av trygdekontorene. Det er foretatt en begrenset fullstendighetskontroll av disse listene. Kontrollen avdekket en rekke tilfeller der avvik i inntekt av betydning ikke fremkom på listene. Dersom avvikstilfeller utelates ved utlisteringen, vil dette kunne medføre at pensjoner som utbetales med feil beløp ikke blir korrigert.

Ifølge rapport utarbeidet av RTV ble det av totalt 19 299 tilfeller på inntektskontrollistene kun funnet 3 479 tilfeller med reell feil i utbetalingen for likningsåret 1997. Den begrensede andelen avdekkede feil i utbetalt pensjon indikerer at listene ikke er av tilstrekkelig kvalitet, eller at gjennomgåelsen ikke er tilfredsstillende.

Det fremgår for øvrig av rapporten fra RTV at 10 % av tilfellene på inntektskontrollistene ikke var gjennomgått. Dette innebærer at et betydelig antall pensjoner med potensielle feil i utbetalinger ikke synes vurdert av trygdeetaten.

Kapitalinntekt skal inkluderes ved vurdering av ektefelles inntekt i forhold til fastsettelse av grunnpensjon. Trygdeetaten gjennomfører ingen kontroller for å verifisere om oppgitte beløp knyttet til kapitalinntekt er korrekte.

1.4 Stønad til syketransport

Riksrevisjonen har foretatt en gjennomgåelse av rutiner og bilag vedrørende utbetaling av stønad til syketransport. Kontrollen begrenset seg til stønad ved bruk av luftambulansetjeneste og til dekning av reiseutgifter med drosje i forbindelse med undersøkelse eller behandling. Formålet med kontrollen har vært å vurdere om stønad til syketransport var underlagt tilfreds-

stillende internkontroll som kunne sikre at riktig ytelse ble utbetalt. Bevilgningen til disse stønadene var til sammen 1,4 milliarder kroner i 1999.

Følgende forhold ble tatt opp i brev av 3. april 2000 til RTV:

Luftambulansetjenesten

- RTV inngikk kontrakter med luftambulanseselskaper i 1993/94. I utgangspunktet gjaldt kontraktene ut 1998. Kontraktene er prolongert til 31. desember 2000 for helikoptrene og til 30. juni 2001 for ambulansflyene.
- Kontraktene inneholder klausul om at enkelte tilleggsutgifter dekkes av RTV. En sammenlikning av regnskapsførte tall i 1998 mot avtalte utgifter viser en betydelig økning i tilleggsutgifter. Bilagskontrollen påviste bilag hvor RTV har betalt kostnader som operatørselskapene er blitt påført ved innføring av nye myndighetsregler. Det ble også påvist bilag hvor utstyr til helikoptrene og reise- og oppholdsutgifter er dekket av RTV, noe som ikke er avtalt i kontraktene.
- I 1999 ble det gjennomført en anbudsrunde med operatørselskapene i forbindelse med reservehelikopter for bruk i luftambulansen. Resultatet ble at de tre operatørene dekker eget behov for reservehelikopter med oppstart i august 1999, mot særskilt godtgjøring fra RTV. Pr. oktober 1999 var det ikke inngått kontrakter med selskapene.
- Det foreligger kontrakt mellom RTV og Landstinget i Värmland Län om luftambulansetjeneste med helikopter i Sverige. Pr. oktober 1999 var det ikke sendt faktura til Värmland Län for gjennomførte ambulansoppdrag i 1999.
- Alle luftambulansesoppdrag med operatørselskapene er dekket over folketrygden uavhengig av type oppdrag, selv om det i henhold til forskrifter er fylkeskommunene som skal dekke utgiftene ved overføringsoppdrag.
- Bilagskontrollen påviste utbetalinger i forbindelse med ulike konsulenttjenester. For flere av tjenestene var det ikke innhentet konkurrerende tilbud. Det ble også påvist større utbetalinger til konsulenter hvor det ikke var inngått avtaler.
- Det var uklart hvilke personer som har fullmakt til å inngå bindende avtaler på vegne av RTV på området luftambulansetransport, og om skriftlige fullmakter foreligger. Fremlagte anvisningsfullmakter som var aktuelle på området luftambulansetransport, omfattet kun administrasjonsutgifter og ikke stønadutbetalinger.

RTV opplyste i brev av 2. mai 2000 at nye anbudsrunder for ambulanshelikopter og -fly startet primo januar 2000. Det tas sikte på at inngåelse av avtale med nye operatørselskaper for både helikopter- og flyvirksomheten vil være sluttført innen utgangen av juni 2000.

Fakturering av ambulanseoppdrag i Värmland Län for siste halvdel 1999 er nå foretatt.

Det har vært økende etterspørsel etter transport av pasienter eller overføringsoppdrag mellom sykehus. Så langt har ikke staten benyttet muligheten som ligger i eksisterende forskrifter om å kreve betaling av fylkeskommunen. En slik betalingsordning er nå vedtatt iverksatt i Statsbudsjettet for år 2000.

Det opplyses for øvrig at rutinene i forbindelse med kjøp av konsulenttenester nå legges om i henhold til gjeldende regelverk.

Reiseutgifter

- Det var ikke utarbeidet anvisningsfullmakter for utbetaling av stønad ved bruk av drosje ved de besøkte trygdekontorene. Rutiner for attestasjon av drosjeoppgjør var svært mangelfulle. Ved ett av trygdekontorene var oppgaven med vedtak, anvisning og utbetaling delegert en fylkeskommunal virksomhet. Dette er i strid med økonomireglementet.
- I hvert av fylkene hvor de besøkte trygdekontorene hører hjemme, var det opprettet en enhet for samordning av kjøreoppdrag med drosje. Ved å yte tilskudd til driften har trygden betalt for samordningstjenester. På bakgrunn av de kontrollerte bilagene ble det påvist forskjell i samordning av kjøreoppdrag mellom trygdekontorene.
- Ifølge regelverket skal oppgjørskontoret foreta stikkprøvekontroll av drosjeoppgjør og hvert år foreta utvidet kontroll av minst ett månedsoppgjør fra alle transportører. Regelverket utdyper ikke hva som skal inngå, verken i stikkprøvekontroll eller utvidet kontroll. Ingen av de besøkte trygdekontorene gjennomførte kontroll av oppgjør mot folketrygdens bestemmelser.
- Ved kontroll av drosjeoppgjør ble det påvist flere mangler ved rekvisisjoner og regninger. Det ble påvist til dels store gjennomgående mangler vedrørende formelle krav til utfylling, underskrift, stempeling og kvittering av rekvisisjonene. I mange tilfeller var taksameterutskriften påført utlegg eller ekstrautgifter som ikke var dokumentert med originalkvittering. Det var også tilfeller der verken frikort eller egenandel var påført rekvisisjonen av sjåføren. Det ble påvist at ventetid beregnet i kroner av totalt beløp utgjør opp til 70–80 % av reisens totale kostnad. Flere taksameterutskrifter var kjørt ut for samme reise når flere passasjerer har deltatt med hver sin rekvisisjon.

RTV påpeker i brev av 2. mai 2000 at revisjonen har påvist et betydelig omfang feil og mangler i forbindelse med rekvisisjoner og regninger for syke-transport med drosje. Eksemplene viser at det er et klart behov for forbedringer når det gjelder rekvirering av transport og kontroll og oppfølging av oppgjør. På bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse,

vil RTV i løpet av 2000 gi nærmere retningslinjer for kontrollen.

I følge RTV er det ikke mulig å angi eksakt hvor mye penger trygden sparer på samordningstiltak. Det arbeides med å få et bedre datagrunnlag på syke-transportområdet, dvs. pålitelige og sammenliknbare tall for samordningsgrad. Dette arbeidet er knyttet til innføring av et felles edb-verktøy.

Ovennevnte forhold ble tatt opp med Sosial- og helsedepartementet i brev av 4. juli 2000. Sosial- og helsedepartementet understreker innledningsvis i svarbrev av 7. august 2000 at Riksrevisjonen fortsatt har relativt omfattende merknader til Trygdeetatens regnskap. Departementet har avgitt kommentarer til følgende:

Årsavslutningen

Sosial- og helsedepartementet viser til RTVs brev av 31. juli 2000 til departementet, hvor det dels redegjøres for de konkrete forhold Riksrevisjonen bemerker og dels gis en status for de forbedringstiltak som er og vil bli iverksatt.

Departementet slutter seg til de forklaringer som RTV gir til Riksrevisjonens bemerkninger i forbindelse med årsavslutning og de forbedringstiltak som settes inn. Nevnte tiltak vil bli fulgt opp, og gitt prioritet av departementet. I løpet av høsten vil departementet etablere rapporteringsrutiner med tanke på fortløpende oppfølging, og foreta en samlet vurdering av status/fremdrift pr. årsskifte 2000/2001.

Departementet uttaler at RTV i budsjettildelingsbrev for 2000 er pålagt å treffe nødvendige tiltak for å få et tilfredsstillende nivå på avstemmings- og kontrollrutinene i etaten. Særinstruks for kontroll med regnskapsførsel, beholdninger og fordringer i underliggende enheter og i administrasjonsavdelingen i RTV er utarbeidet og trådt i kraft fra 24. mars 2000. I tillegg til særinstruksen vil kompetanse- og oppfølgingstiltak være viktige tiltak i trygdeetatens arbeide for å etablere et effektivt system for rapportering og oppfølging av regnskapet.

Det er nå etablert rutiner for tertialvis innrapportering fra regnskapet til Trygdeetatens innkrevingsentral, FFU og fylkestrygdekontorene til RTV. Fylkestrygdekontorene har her et ansvar for å påse at trygdekontorene utfører de kontroll- og avstemmingsoppgavene som de er pålagt. Rapporteringen skal angi avvik, feil og mangler, differanser, manglende avstemminger og gamle uoppgjorte poster.

For øvrig bemerkes at hovedtyngden av differansen på 6,5 millioner kroner vedrørende avstemming av bankkonti har bakgrunn i bankenes datasystemer, og kan betegnes som en svakhet ved Statens konsernkontoordning. Sosial- og helsedepartementet vil be RTV utdype dette nærmere, og vil på det grunnlag ta problemstillingen opp med Finansdepartementet.

Departementet vil ellers generelt bemerke at

RTV gjennom sitt prosjekt for tilpasning til økonomireglementet i Staten foretar en oppgradering av trygdeetatens økonomisystemer. Videre er det anført at trygdeetaten skal modernisere sine saksbehandlingssystemer, og gjennom denne moderniseringsprosessen vil alle systemløsninger være fullt ut tilpasset de regelkrav etaten skal forholde seg til.

Bidragsregnskapet

I svarbrev av 7. august 2000 slutter departementet seg til de tiltak som RTV har beskrevet for å kategorisere bidragsgjelden og effektivisere innfordringsarbeidet. Arbeidet med den videre oppfølging og evaluering av tiltakene vil bli prioritert, og departementet vil foreta en vurdering av status pr. årskiftet 2000/2001. Regler om avskrivning av bidragsgjelden vil bli utarbeidet i løpet av høsten 2000.

Pensjoner

Departementet uttaler i sitt svarbrev at Riksrevisjonens kontroll av utbetaling av pensjoner har avdekket at det har forekommet reelle feil i utbetalte pensjoner som følge av svakheter i internkontrollen på området. I likhet med RTV ser departementet alvorlig på dette og er inneforstått med at det er behov for en rekke forbedringer, både på kort og lang sikt.

Departementet viser for øvrig til handlingsplanen som er utarbeidet av RTV med en rekke tiltak som skal avhjelpe identifiserte svakheter. RTV vil bl.a. gjennomføre følgende tiltak:

- Det skal gjennomføres en systematisk kartlegging av risikoområder og mulige forbedringstiltak med utgangspunkt i feil og mangler avdekket av Riksrevisjonen.
- En arbeidsgruppe som skulle vurdere forbedringer i IT-systemene, herunder tiltak som kunne utbedre problemene knyttet til samhandlingen mellom Infotrygd og DSF, avga i juni 2000 uttalelse med forslag til tiltak.
- På områder med høy risiko som ikke fanges opp av maskinelle kontroller vil trygdeetaten i regi av fylkestrygdekontorene gjennomføre utvalgsundersøkelser.
- Det vil bli utarbeidet krav til god administrativ kvalitetssikring for deler av området.
- Fylkestrygdekontorene involveres i større grad i rutine for registrering av data i DSF.
- RTV vil vurdere å liste ut alle tilfeller med avvik i sivilstand mellom Infotrygd og DSF for manuell gjennomgåelse og oppretting.
- RTV vil vurdere om det er mulig å sperre for beregninger i Infotrygd uavhengig av DSF. Videre skal det utredes mulighetene for å begrense direkte registrering i Infotrygd av beløp til utbetaling.
- Det skal kartlegges hva som er årsakene til at beregninger i DSF i enkelte tilfeller ikke resulterer i pensjonsbrev. Mulighetene for å lage et system

for kvittering for overført informasjon skal vurderes.

RTV opplyser for øvrig at det på kort sikt ikke er mulig å foreta grunnleggende endringer i etatens IT-systemer som er gamle og ikke fullt ut har ønsket funksjonalitet. På sikt er det et mål å utvikle en enhetlig pensjonsrutine.

Departementet uttaler at det finner at RTV gjennom den foreliggende handlingsplanen har lagt et godt grunnlag for styrking av kvaliteten på området. Gjennomføringen av tiltakene vil bli fulgt opp av departementet.

Sosial- og helsedepartementet viser til at RTV har bemerket at Riksrevisjonen synes å forutsette et høyere kontrollnivå enn det trygdeetaten kan legge til grunn innenfor rammene av tilgjengelige ressurser. I samråd med RTV vil departementet fastsette retningslinjer for kontrollnivå innen årsskiftet 2000/2001.

Syketransport

Når det gjelder kostnadsøkningen til luftambulansetransport i forhold til de inngåtte kontrakter, opplyser departementet at hovedårsaken til dette skyldes tiltak for å bedre sikkerheten, bl.a. som følge av flyulykker. For øvrig opplyser RTV i brev av 31. juli d.å. til departementet at eksisterende avtaler er prolongert i tre måneder fra 30. juni 2000 og ut september i påvente av budsjettbehandlingen.

Riksrevisjonen bemerker:

Revisjonen av Trygdeetatens regnskap pr. 31. desember 1999 har avdekket flere svakheter ved regnskapsavlegget og ved innføring av utbetalingsreskontroen.

Utestående fordringer for underholdsbidrag til barn og ektefelle øker og utgjør vel 3 milliarder kroner pr. 31. desember 1999. Det er også avdekket flere alvorlige svakheter i internkontrollen knyttet til beregning og utbetaling av pensjoner og påvist at disse svakhetene har ledet til en rekke feil i utbetalte pensjoner. Videre er det påvist mangelfulle kontrollrutiner og et betydelig omfang feil og mangler i forbindelse med rekvisisjoner og regninger ved utbetaling av stønad til syketransport.

Ovennevnte feil og mangler har stor betydning både i forhold til kvaliteten på Trygdeetatens regnskap, statens inntekter og utgifter og enkeltpersoners rettigheter i trygdesystemet. Det er derfor viktig at det iverksettes tiltak som gis prioritet og følges opp.

Sosial- og helsedepartementet har svart:

«Sosial- og helsedepartementet ser alvorlig på Riksrevisjonens antegnelser til trygdeetatens regnskap for 1999. Departementet ser en særlig utfordring i at flere av Riksrevisjonens bemerkninger er

gjengangere fra tidligere års revisjoner. Rikstrygdeverket har truffet en rekke tiltak for å rette opp i de fleste av de konkrete forhold Riksrevisjonen bemerker. Departementet vil i løpet av oktober 2000 sørge for at det blir utarbeidet en samlet handlingsplan for oppfølging av Riksrevisjonens antegnelser til 1999-regnskapet. Handlingsplanen skal inneholde mål, ansvar, aktiviteter, oppfølgingsrutiner og tidsfrister for gjennomføring. Departementet vil ha en tett oppfølging av planen, og vil etablere rapporterings- og oppfølgingsrutiner knyttet til gjennomføringen av den.

Departementet tar sikte på at de fleste forbedringstiltakene skal være gjennomført i løpet av høsten 2000 i tilknytning til regnskapsavslutningen for 2000. Enkelte av opprettingstiltakene slik som for eksempel på pensjonsområdet, må imidlertid ha en noe lengre tidshorison, fordi de er avhengige av endringer i mer systemmessige forhold.

Departementet har ellers disse merknadene til de enkelte punkter:

1) Årsavslutning og regnskap

Målet er at trygdeetatens avstemmings- og kontrollrutiner skal oppfylle økonomiregelverkets krav ved årsavslutningen for 2000. Sosial- og helsedepartementet vil følge periodeavslutningen pr. 30.10.00 nøye, og påse at kvaliteten i regnskapsarbeidet er tilfredsstillende.

2) Bidragsregnskapet

Departementet vil gjennomføre tiltak for å følge opp at utestående bidragsgjeld blir analysert og vurdert jevnlig. De samlede utestående fordringer skal i løpet av 2000 kategoriseres på en måte som gjenspeiler muligheten for innkreving og prioritering av gjelden. Departementet vil utarbeide forslag til regler for regnskapsmessig avskrivning av bidragsgjeld i løpet av høsten 2000.

3) Pensjoner

Departementet finner det utilfredsstillende at det er så vidt omfattende feil i beregning og utbetaling av pensjonsytelser. Korrekt beregning og utbetaling av pensjonsytelser er en kjerneaktivitet for trygdeetatens virksomhet, og dette området har høy prioritet i departementets oppfølging av Rikstrygdeverkets virksomhet.

Departementet vil i løpet av høsten 2000 følge opp trygdeetatens gjennomføring av den foreliggende handlingsplanen for kortsiktige tiltak på pensjonsområdet. De sentrale tiltakene vil være knyttet til: kartlegging av risikoområder, kvalitetssikring av interne rutiner, utvikling av kontrollrutiner, utarbeidelse av planer for kompetanseheving og gjennomføring av nødvendige systemendringer-/tilpasninger i eksisterende systemer.

Departementet viser for øvrig til at retningslinjer for kontrollnivå vil bli fastsatt i samråd med Rikstrygdeverket i løpet av høsten 2000.

Departementet forventer en snarlig kvalitetsheving på pensjonsområdet som en følge av disse tiltakene, og vil følge opp gjennomføring gjennom rapportering og dialog.

Departementet vil bemerke at flere av problemene i Rikstrygdeverkets rutiner for beregning og utbetaling av pensjoner kan tilskrives datasystemer som ikke har ønsket funksjonalitet. På sikt vil det være et viktig mål for Rikstrygdeverket å utarbeide en enhetlig pensjonsrutine. Modernisering og utvikling av pensjonssystemene vil bli fulgt opp av departementet i forbindelse med trygdeetatens IT-handlingsplan.

4) Stønad til syke transport

Departementet kan opplyse at eksisterende avtaler om luftambulansetransport i forbindelse med budsjettbehandlingen høsten 2000 er prolongert til 1. april 2001 for helikopter og 1. juli 2001 for flyene. Anbudsrunden for nye avtaler vil bli sluttført tidlig i høst. Departementet vil etablere rutiner slik at en så vidt mulig unngår prolongering av inngåtte avtaler i fremtiden.

Departementet har ellers merket seg de mangelfulle kontrollrutiner og feil i rekvisisjoner/regninger i forbindelse med syke transport og luftambulansetransport som Riksrevisjonen har bemerket, og vil i løpet av 2000 følge opp de forskjellige tiltak som Rikstrygdeverket har iverksatt på dette området.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen vil peke på at det fortsatt gjenstår mye arbeid for å bedre kvaliteten på Trygdeetatens regnskap og for å rette opp forhold som har betydning for enkeltpersoners rettigheter i trygdesystemet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil sørge for at det blir utarbeidet en samlet handlingsplan for oppfølging av Riksrevisjonens antegnelser, og at det for øvrig er truffet en rekke tiltak for å rette opp de forhold Riksrevisjonen har bemerket. De påpekte forhold vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

2 Rikshospitalets apotek og Radiumhospitalets apotek – feil og mangler ved regnskapene

Riksrevisjonen har ved flere anledninger de siste årene tatt opp feil og mangler ved apotekenes regnskapsføring med Sosial- og helsedepartementet. Blant annet ble det ved revisjon av 1995-regnskapene avdekket at apotekene leverte kasserapport basert på et regnskap etter regnskapsprinsippet. Apotekene har foretatt en manuell konvertering til kontantregn-

skapet for 1995 og senere år. Disse konverteringene har ikke vært tilfredsstillende, og mangelfull konvertering mellom intern- og kontantregnskapet har ført til problemer med å avlegge en korrekt kasserapport.

Ved revisjon av regnskapet for 1998 bemerket Riksrevisjonen at apotekene fortsatt hadde problemer med å presentere tilfredsstillende regnskaper. Regnskapet var beheftet med mangelfulle avstemminger av balansekonti, feil klassifisering, sammenblanding av statens kapital og mellomværende med Finansdepartementet. En del av disse feilene framkommer på grunn av feil ved konvertering til kontantregnskapet i 1996 og mangelfull oppstilling av beholdningsoppgaver for årene 1996 og 1997. I desember 1998 ble det holdt et møte hvor også Sosial- og helsedepartementet deltok. Apotekene viste til at de i 1999 skulle forlate ordningen med å la et privat regnskapsfirma føre regnskapene og gå over til å benytte Skattefogden i Østfold som regnskapsfører, og at de forhold som Riksrevisjonen påpekte ville bli ryddet opp i ved overgang til ny regnskapsfører.

I forbindelse med årsavslutningen for 1999 ble apotekene tilskrevet med spesifisert liste over hvilket regnskapsmateriale Riksrevisjonen ønsket tilsendt eller gjort tilgjengelig så snart det forelå. Det har i ettertid vist seg at den dokumentasjonen som ble tilsendt var mangelfull, det har kommet flere korrigeringer og materialet har vært til dels meget forsinket.

Apotekene fører et internregnskap etter et tilnærmet bedriftsøkonomisk prinsipp. Dette regnskapet danner også grunnlag for innrapportering til Statens helsetilsyn. Internregnskapene for 1999 er beheftet med vesentlige feil og mangler. Vanskelig sporbarhet i regnskapene har redusert mulighetene for en effektiv revisjon. Påløpte, ikke forfalte feriepengen er ikke kostnadsført. Arbeidsgiveravgift for november og desember er ikke postert i regnskapet. Pensjonstrekk av ansattes lønn og apotekenes pensjonspremie er ikke postert på separate konti. Pensjonspremien er ikke kostnadsført. Merverdiavgiftsregnskapet er meget uoversiktlig og vanskelig reviderbart, da det ikke ser ut til å være korrekt postert mot oppgjørskonto ved periodeavslutninger.

Blant annet på grunn av de ovennevnte forhold kan ikke internregnskapet ses å gi et korrekt uttrykk for apotekenes resultater i 1999.

De forhold som er tatt opp vedrørende internregnskapet, får også konsekvenser for de tall som rapporteres inn til det sentrale statsregnskapet. I henhold til økonomireglementet skal økonomisystemet foreta automatisk avstemming av de transaksjoner som utgjør differansen mellom internregnskapet og eksternregnskapet etter kontantprinsippet. De systemer som benyttes fyller ikke dette kravet pr. dato. Det er heller ikke lagt fram tilfredsstillende manuelle avstemminger av de enkelte konti fra apotekenes side.

I forbindelse med innrapportering til statsregnskapet har Riksrevisjonen flere ganger påpekt at oppsettet av kasserapportens del C ikke er korrekt. Det er foretatt en sammenblanding av kasserapport del C og balanseoppstilling til kapitalregnskapet. Også for 1999 er del C beheftet med vesentlige feil. Rapporten omfatter bl.a. konti for varelager, fordringer og gjeld, og det opereres med en egenkapital som det ikke har vært mulig å verifisere. Differansen mellom inntekter og utgifter postert av tidligere regnskapsfører er tatt med som gjeld i kasserapporten.

Apotekene har i sine svarbrev forklart at de for sent oppfattet problemene med overgang til nytt økonomisystem, og at korrigerende tiltak ble gjennomført for sent. De har etter egen vurdering kommet langt i arbeidet med å få på plass regnskaps- og rapporteringsrutiner, men erkjenner at økonomifunksjonen fremdeles er i en utviklingsfase. De tar i all hovedsak Riksrevisjonens bemerkninger til etterretning og erkjenner at bl.a. avgiftsrapporteringen ikke er tilfredsstillende.

Sosial- og helsedepartementet er enig i at regnskapsprobleme til apotekene er omfattende. Departementet har bedt apotekene vurdere å styrke sin økonomifunksjon. Sosial- og helsedepartementet informerer om at apotekene planlegger en rekke tiltak for å bedre sine økonomifunksjoner, herunder tilførsel av ekstra ressurser for å få regnskaps- og rapporteringsrutinene på plass før årsoppgjøret for år 2000. Det vil bli lagt fram konkrete planer for forbedringen av økonomifunksjonen, og kopi av planene vil bli sendt Riksrevisjonen. Sosial- og helsedepartementet varslers at de i framtiden vil ha en tett oppfølging av apotekene for å vurdere og kontrollere om de aktuelle tiltaksplaner blir fulgt og oppnådd.

Riksrevisjonen bemerker:

Vedvarende feil og svakheter i apotekenes regnskapsføring kombinert med overgang til ny regnskapsfører har ført til betydelige problemer med regnskapsavleggelsen for 1999. Regnskapene er ikke fullstendig avlagt innen gjeldende frister, og regnskapsførselen oppfyller ikke økonomireglementet med funksjonelle krav på sentrale punkter.

Riksrevisjonen vil påpeke at virksomhetsledelsen har et selvstendig ansvar for å avlegge et korrekt og rettidig regnskap, uavhengig av hvilken løsning som velges for regnskapsføringen.

Etter Riksrevisjonens vurdering knytter det seg fortsatt så stor usikkerhet til det framlagte regnskapsmaterialet, at det ikke kan tas stilling til om regnskapene er fullstendige, nøyaktige og pålitelige. Den framlagte dokumentasjonen gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å godkjenne apotekenes regnskaper for 1999.

Sosial- og helsedepartementet har svart:

«Departementet ser alvorlig på at apotekene ikke har levert tilfredsstillende regnskaper i 1999. Apotekene har i 1999 inngått avtale med skattefogden i Østfold som regnskapsentral. Det er etter hvert etablert et godt samarbeid mellom regnskapsentralen og de to apotekene som klienter. Både for apotekene og for skattefogden har det vært store utfordringer ved å tilpasse en handelsvirksomhet til Økonomiregelverkets krav.

Apotekene har utarbeidet en detaljert handlingsplan med frister for arbeidet med å bringe regnskapene i orden. Apotekene opplyser at de nå har foretatt korrigeringer av de forhold i regnskapet som har ført til antegnelser. I henhold til tiltaksplanen vil dokumentasjon på dette bli sendt Sosial- og helsedepartementet innen 01.10.00. Skattefogden har utarbeidet skjema og rapporter for bruk ved avstemming og kontroll av avgiftsregnskapet. Apotekene opplyser at det i samarbeid med skattefogden er foretatt korrigeringer i forhold til kasserapportens del C. Dokumentasjon vil også her foreligge innen 01.10.00. Apotekene har videre opplyst at problemet med egenkapital og mellomværende med Finansdepartementet vil bli tatt opp som egne saker med departementet.

Apotekene har et selvstendig ansvar for å avlegge et korrekt regnskap. Sosial- og helsedepartementet

ser alvorlig på at dette ikke har skjedd for 1999. Apotekene har opplyst at de har styrket sin økonomifunksjon. Apotekene opplyser videre at de har inngått avtale med ekstern revisor i forbindelse med årsavslutning for 2000.

Departementet har i eget møte med apotekene varslet at det vil ha en tett oppfølging av regnskapsarbeidet fremover mot årsavslutning 2000. Behovet for ytterligere styrking av apotekenes økonomifunksjon vil løpende bli vurdert.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen kan ikke godkjenne regnskapene for 1999 for Rikshospitalets Apotek og Radiumhospitalets Apotek. Riksrevisjonen har merket seg at Sosial- og helsedepartementet ser alvorlig på de forhold som Riksrevisjonen har anmerket. Riksrevisjonen vil understreke departementets ansvar for å følge opp de tiltak som nå har blitt iverksatt av apotekene for å rette opp og forbedre regnskapsførselen. Riksrevisjonen forutsetter at arbeidet med å rette opp apotekenes regnskaper gis høy prioritet, og at regnskapene innrettes slik at de sikrer korrekt regnskapsavleggelse for år 2000 innenfor gitte tidsfrister.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

Til decharge**3 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**4 Regnskapet for Rikshospitalet****4.1 Historikk – Resultater av gjennomført revisjon for årene 1995–1998**

Riksrevisjonen har tidligere år hatt merknader til forhold vedrørende økonomiforvaltningen ved Rikshospitalet. Det vises bl.a. til at regnskapene for årene 1995 og 1996 ikke ble godkjent, og Riksrevisjonen hadde bemerkninger til bl.a. bankavstemming, midlertidige konti og utestående fordringer, jf. Dokument nr 1 (1997–98), Innst. S. nr. 89 (1997–98) og Stortingets behandling 23. april 1998. Saken ble avsluttet i 1999, jf. Dokument nr. 3:1 (1998–99),

Innst. S. nr. 103 (1998–99) og Stortingets behandling 2. mars 1999. Sosial- og helsedepartementet opplyste i den forbindelse bl.a. at økonomifunksjonen ved Rikshospitalet var styrket. Regnskapet for 1997 ble avlagt i balanse, og departementet forventet ytterligere effekt i 1998 av de tiltakene som ble iverksatt for å styrke økonomifunksjonen.

Etter gjennomført revisjon av regnskapet for 1998 påpekte Riksrevisjonen i brev av 30. juni 1999 til Rikshospitalet svakheter ved de samme forhold som nevnt ovenfor. I sitt svarbrev av 29. juli 1999 redegjorde Rikshospitalet for eksisterende rutiner og tiltak som var/ville bli iverksatt.

4.2 Rikshospitalets nye rammebetingelser fra 1999

Rikshospitalet ble fra 1. januar 1999 omdannet til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Dette innebærer at sykehusledelsen både gis et klart resultatansvar og gis disposisjonsrett over bevilgede midler og egne inntekter.

Hovedinstruks for økonomiforvaltningen ved Rikshospitalet ble fastsatt av Sosial- og helsedepartementet den 4. november 1999, og trådte i kraft fra samme dato. Departementet har foreløpig ikke tatt stilling til om Rikshospitalet bør søkes fritatt for å føre regnskap etter kontantprinsippet. Videre er det foreløpig ikke tatt stilling til om Rikshospitalet skal beregne årlige avskrivninger på investeringer for å beregne reelt driftsresultat. Eventuelle fremtidige beslutninger om dette vil i følge Sosial- og helsedepartementet bli omtalt i hovedinstruksen.

4.3 Økonomisk resultat 1999

Som følge av omdannelse til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter har Rikshospitalet i 1999 avlagt regnskap både etter kontantprinsippet og regnskapsprinsippet. Ifølge årsrapporten viser kontantregnskapet et negativt driftsresultat på 95,4 mill. kroner. Det tilhørende resultatregnskapet, slik det fremkommer i avstemt hovedbok, viser et negativt resultat på 75,6 mill. kroner. Sosial- og helsedepartementet påla Rikshospitalet endring av prinsipp for inntektsføring av aktivitet knyttet til Diagnose Relaterte Grupper (DRG) i løpet av året. Rikshospitalet har derfor avlagt et justert resultatregnskap hvor konsekvensen av endret prinsipp er ivarettatt. Dette resultatregnskapet viser et negativt resultat på 65,2 mill. kroner, og har sammen med kontantregnskapet dannet grunnlag for den løpende oppfølging mot budsjettammen i 1999.

Rikshospitalet har redegjort for årsaker til ubalanse i regnskapet.

4.4 Resultater av gjennomført revisjon av regnskapet for 1999

Etter gjennomført revisjon av regnskapet for 1999 vurderes økonomiforvaltningen ved Rikshospitalet fortsatt som mangelfull på flere områder. Av svakheter som ble avdekket fremheves følgende:

- Gjennomført kontroll av tilgangsrettigheter i økonomisystemet Oracle viste at det ikke var etablert fast rutine for gjennomgang og sletting av tilgangsrettigheter for brukerne. Ansatte på permisjon hadde fulle rettigheter.
- Rikshospitalet innførte konsernkontoordningen i juni 1999. Formålet med konsernkontoordningen er å plassere all statlig likviditet på statens folio-konto i Norges Bank. Av regnskapet fremgår det at sykehuset har åtte bankkonti med saldi utenom konsernkontoordningen. Av kontoutskriftene pr. 31. desember 1999 kan det synes som om det er

liten bevegelse på de konti som vedrører den ordinære drift. To av kontiene er avsluttet i Postbanken, og regnskapet er ikke ajour i forhold til dette. En konto som vedrører et legatregnskap, som er et selvstendig rettssubjekt, burde ikke fremkommet i Rikshospitalets regnskap.

- Innhentet oversikt fra Skattedirektoratet viste 14 bankkonti med Rikshospitalet i navnet på konto-innehaver/adresse. Kontiene inngår ikke i Rikshospitalets regnskap pr. 31. desember 1999. Saldo utgjør totalt ca. 3 mill. kroner. Rikshospitalet har foreløpig ikke kunnet redegjøre for om midlene tilhører virksomheten, eller om det er private midler som ikke vedrører Rikshospitalet. Eierforholdet er under avklaring.
- I 1994 startet Rikshospitalet utviklingen av faktureringsystemet RH-FAKT. Det er ifølge Rikshospitalet ennå ikke utarbeidet dokumentasjon for faktureringsystemet som produserer fakturaer for hovedtyngden av den inntektsbringende virksomhet.
- Fakturaer som produseres i faktureringsystemet inneholder ikke krav- og kundeidentifikasjon til å identifisere innbetalinger. Dette medfører at innbetalinger fra kunder vanskeligere kan identifiseres, og at et stort antall innbetalinger blir postert på interimskonti/midlertidig konti for nærmere undersøkelse.
- I tillegg til rapport over registrert leverandørgjeld har Riksrevisjonen mottatt en oppstilling over mottaksregistrerte fakturaer som er sendt til avdelingene for attestasjon og anvisning. Oppstillingen viste at fakturaer for perioden 1996–1999, på til sammen ca. 22 mill. kroner, ikke er returnert til regnskapsavdelingen og følgelig ikke postert i regnskapet pr. 31. desember 1999. Dette innebærer at beløpet verken fremstår som kostnad eller gjeld. Ifølge Rikshospitalet er det sannsynlig at hovedtyngden av fakturaene vedrører prosjekter mv. som ikke skal belastes virksomhetens regnskap. Det er nå iverksatt tiltak for å avdekke om fakturaene skal belastes Rikshospitalet.
- Regnskapet for 1999 består av mer enn 60 interimskonti/midlertidige konti. Mottatte avstemminger viser at bokførte transaksjoner ikke er tilstrekkelig spesifisert. Videre er de fleste konti avstemt med til dels gamle poster.
- Av regnskapet fremgår at Rikshospitalet i 1999 har avskrevet fordringer fra perioden 1996–1999 på til sammen ca. 4 mill. kroner. Videre at det er tilbakeført tidligere avskrivninger fra perioden 1996–1998 på til sammen ca. 1,4 mill. kroner som i hovedsak gjelder foreldet refusjon av fødselspengene fra folketrygden. I møte 2. mars 2000 vedtok styret å avskrive kundefordringer på totalt 2,6 mill. kroner. Det kan synes som om styret kun har tatt stilling til deler av årets reelle avskrivninger.

Riksrevisjonen har utarbeidet rapport om gjennomført revisjon ved Rikshospitalet for 1999. Av rapporten, som ble oversendt Rikshospitalet for uttalelse ved brev av 14. juli 2000, fremgår at flere av de påpekte svakhetene er tatt opp med Rikshospitalet i forbindelse med revisjon av regnskapene de senere år. Riksrevisjonen gir i rapporten uttrykk for at det på enkelte områder kan sees at det er iverksatt tiltak, men at økonomiforvaltningen som helhet fortsatt ikke kan vurderes som tilfredsstillende. I sitt svarbrev av 25. august 2000 redegjør Rikshospitalet for tiltak som er/vil bli iverksatt for å foreta forbedringer. Rikshospitalet viser også til at økonomiavde-

lingen, som tidligere har vært spredd på flere steder, fra mars 2000 er fysisk samlet, og at dette gir en langt bedre mulighet enn tidligere til å samordne ressursene og arbeide mot felles mål.

Selv om det fremdeles er en del svakheter og mangler knyttet til Rikshospitalets regnskapsavlegg, har Riksrevisjonen valgt å godkjenne regnskapet for 1999. Påviste svakheter og mangler vil bli fulgt opp spesielt ved revisjon av regnskapet for 2000. Riksrevisjonen forutsetter at de tiltak som er angitt av Rikshospitalet er tilstrekkelig for å oppnå en effektiv og tilfredsstillende økonomiforvaltning.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Kirsten Astrup (sak 2)

Eirik Larsen Kvakkestad

Utenriksdepartementet

Statsregnskapet 1999

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september 2000 og svar avgitt 29. september 2000)

Til decharge etter omstendighetene

1 Utenriksdepartementets økonomiforvaltning og regnskap for 1999

I forbindelse med revisjon av Utenriksdepartementets regnskap for 1998 ble det avdekket flere forhold som ikke var tilfredsstillende. Blant annet forelå det ikke spesifikasjon av midlertidige konti for ulike lønnsposter, det var ikke foretatt avstemminger av innberetningspliktige ytelser, og rutiner for økonomistyringen i departementet var ikke ferdigstilt. I tillegg viste revisjonen av regnskapet at reskontro for reiseforskudd inneholdt flere eldre poster, at departementet hadde overskredet belastningsfullmakter ved føring på fremmede kapitler og at man ikke hadde inngått avtale med Skattefogden i Oslo og Akershus som er regnskapssentral for lønn.

Ovennevnte forhold ble tatt opp i antegnelsene til statsregnskapet for 1998, jf. Dokument nr. 1 (1999–2000) og Innst. S. nr. 107 (1999–2000). Riksrevisjonen bemerket at Utenriksdepartementet for 1998 ikke hadde vært i stand til å fremlegge et fullstendig regnskap innen utgangen av 1. halvår 1999. I Utenriksdepartementets svar til antegnelsen, datert 24. september 1999, uttalte departementet bl.a. at det tok sikte på å slutføre rutinebeskrivelser for økonomistyringen innen utgangen av september 1999.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til Riksrevisjonens uttalelse i sine merknader og forutsatte at departementets regnskap for 1999 ble innrettet slik at det sikret riktig regnskapsavleggelse innen den fristen som er satt av Finansdepartementet.

I forbindelse med revisjon av Utenriksdepartementets regnskap for 1999 ble det konstatert at flere av de påpekte svakheter fra regnskapsavleggelsen for 1998 ikke var forbedret. Blant annet var rutiner for økonomistyringen i departementet ikke ferdigstilt, belastningsfullmakter ved føring på fremmede kapitler var overskredet og reskontro for reiseforskudd og andre forskudd inneholdt flere eldre poster. I tillegg ble det påvist at rutinene for omposteringsbilag ikke fungerte tilfredsstillende, at uanmeldt beholdningskontroll av kasser var mangelfull og at ru-

tinebeskrivelse for kasserer ikke var oppdatert mht. godkjenning av betalingsoppdrag.

Forhold vedrørende 1999-regnskapet, herunder manglende forbedring av påpekte svakheter fra regnskapsavleggelsen for 1998, ble tatt opp med Utenriksdepartementet i brev av 8. mai 2000. Departementet svarte i brev av 31. mai 2000 bl.a. at arbeidet med rutinebeskrivelser for økonomistyringen var stilt i bero i påvente av ny versjon av Agresso som ventes tatt i bruk 1. mars 2001. Departementet har for øvrig utdypet nærmere hva som er iverksatt for å forbedre fremtidige regnskapsavlegg.

Riksrevisjonen bemerker:

Utenriksdepartementet har ikke fulgt opp flere av de forhold som Riksrevisjonen tok opp i forbindelse med revisjonen av 1998-regnskapet på en tilfredsstillende måte. Dette har medført at det også er svakheter knyttet til departementets regnskapsavlegg for 1999.

Utenriksdepartementet har svart:

«Ved avleggelsen av 1998-regnskapet var det ikke mulig å fremlegge et fullstendig regnskap innenfor de frister som ble fastsatt av Finansdepartementet, hovedsakelig på grunn av avstemning/spesifikasjon av diverse konti mot Oslo og Akershus Skattefogdkontor, som er departementets regnskapssentral for lønn. Det ble i 1999 lagt ned et betydelig arbeid for å sikre at rutinene knyttet til dette ble bedret, og fullstendig regnskap for 1999 ble avstemt og avlagt innen fastsatte frister. Avtale med Oslo og Akershus skattefogdkontor som regnskapsfører for lønn ble inngått 10. februar 2000.

For de øvrige forhold Riksrevisjonen påpeker er det, delvis i 1999 og delvis i 2000, innført rutiner som forutsetter å bedre de forhold Riksrevisjonen har omtalt.

Reviderte rutinebeskrivelser for økonomistyring vil bli ferdigstilt når ny versjon av Agresso tas i

bruk, etter planen våren 2001. Det er imidlertid utarbeidet rutinebeskrivelser for alle funksjoner i den eksisterende versjonen av Agresso, men disse er ikke samlet i ett dokument.

Det er videre igangsatt kvartalsvis gjennomgang av uoppgjorte eldre forskudd, bl.a. for oppfølging av reiseforskudd. Det er sendt 3. og 4. gangs purringer på uoppgjorte fordringer – hovedsakelig til offentlige institusjoner.

Fra 1. januar 2000 er det innført rutiner hvor belastningsfullmakter fra andre departementer legges inn i Agresso på lik linje med øvrige budsjettposter, for å bedre kontrollen med føring på fremmede kapitler.

Rutinene for omposteringsbilag er ytterligere forbedret i 2000, med sikte på å ivareta de forhold Riksrevisjonen peker på.

Rutinebeskrivelsen for kasserers godkjenning av betalingsoppdrag er oppdatert, og er nå i overensstemmelse med den etablerte praksis.

I 2000 er det også utarbeidet en plan for avholdelse av uanmeldt beholdningskontroll av kasser.

Utenriksdepartementet har lagt ned et betydelig

arbeid for å bedre de forhold Riksrevisjonen har omtalt. Vesentlige mangler som ble påpekt i 1998-regnskapet ble utbedret før fullstendig regnskap for 1999 ble avlagt, mens enkelte nye og forbedrede rutiner er kommet på plass i 2000.

Utenriksdepartementet legger stor vekt på økonomistyring, og arbeidet med å forbedre rutinene er en kontinuerlig prosess som fortsatt vil bli gitt høy prioritet i departementet.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet i 2000 har fortsatt arbeidet med å forbedre rutinene med regnskapsavlegget, og at departementet legger stor vekt på økonomistyring. Riksrevisjonen vil videre bemerke at det har tatt lang tid å rette opp samtlige svakheter som ble avdekket i regnskapet for 1998, og at reviderte rutinebeskrivelser for økonomistyring ikke vil bli ferdigstilt før våren 2001.

Riksrevisjonen foreslår:

«**Kan passere**»

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**»

Til orientering

3 Norsk bistand kanalisert via Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp til Etiopia og Bosnia

Som ledd i Riksrevisjonens løpende tilskuddsrevisjon er det i perioden november 1998 – mars 1999 gjennomført en undersøkelse rettet mot Utenriksdepartementets og NORADs forvaltning av tilskudd kanalisert via Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp til Etiopia og Bosnia.

Kirkens Nødhjelp har i perioden 1995–98 forvaltet 156 mill. kroner i Etiopia og ca. 30 mill. kroner i Bosnia. Norsk Folkehjelp har i samme periode forvaltet 288 mill. kroner i Bosnia og ca. 20 mill. kroner i Etiopia. Støtten tildeles fra flere budsjettkapitler administrert av forskjellige budsjettansvarlige avdelinger både i Utenriksdepartementet og NO-

RAD, og omfatter nødhjelps-, rehabiliterings- og langsiktig utviklingsbistand.

Formålet med undersøkelsen var å kontrollere om forvaltning av tilskudd via norske frivillige organisasjoner er tilrettelagt og gjennomført slik at Utenriksdepartementet og NORAD har tilstrekkelig styring og oppfølging (kontroll) med bruken av midlene og resultatene av organisasjonenes arbeid. Undersøkelsen skulle også omfatte en vurdering av om departementet og NORAD har en samordnet oppfølgingspraksis overfor organisasjonene.

Undersøkelsen er basert på møter med Utenriksdepartementet og NORAD og informasjon hentet fra deres arkiver. Videre er det avholdt møter med Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp. Forut for besøk ved Kirkens Nødhjelps landkontor i Etiopia og Norsk Folkehjelps landkontor i Bosnia ble et tilfel-

dig utvalg av tiltak gjennomgått. Ved gjennomgåelsen av tiltakene ble bl.a. kvalitet på søknadsbehandlingen, tildeling av tilskudd, utbetalingsrutiner, rapportering/oppfølging og evaluering av prosjektene vurdert. Under besøkene ved landkontorene ble det gjennomført prosjektbesøk, holdt møter og samtaler med landansvarlig, ansvarlige saksbehandlere og lokale mottakerorganisasjoner.

De tilskudd undersøkelsen omfattet er gitt før nytt økonomireglementet for staten trådte i kraft i 1998. Riksrevisjonen har allikevel valgt å måle forvaltningen mot dette reglementet for å kunne angi forbedringspotensiale.

Riksrevisjonens rapport ble forelagt Utenriksdepartementet ved brev av 8. november 1999. Rapportens faktadel var tidligere forelagt departementet og NORAD. Departementets og NORADs kommentarer til faktadelen er tatt hensyn til i det videre arbeid med rapporten. Departementet har i brev av 15. februar 2000 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten.

Undersøkelsen har vist at Utenriksdepartementet og NORADs forvaltning av tilskuddsordningene i hovedsak er tilfredsstillende. Undersøkelsen har likevel avdekket visse svakheter.

Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelps forvaltning

Undersøkelsen viste at internasjonal bistandsvirksomhet utgjør en stadig større del av organisasjonenes aktiviteter. I 1997 ble 261 mill. kroner kanalisert via Kirkens Nødhjelp, og 298 mill. kroner via Norsk Folkehjelp over Utenriksdepartementets forskjellige budsjettkapitler. Organisasjonene gjennomfører prosjekter selv eller via lokale samarbeidspartnere i mottakerlandene. Midler til nødhjelps- og rehabiliteringsprosjekter tildeles av Utenriksdepartementet og gis som engangsstøtte pr. prosjekt. Når det gjelder støtte til langsiktig bistand, har NORAD inngått rammeavtaler med Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp.

Undersøkelsen viste at organisasjonene yter stor innsats under svært vanskelige arbeidsforhold. Videre fremkom det at organisasjonene kontinuerlig arbeider med å heve kompetansen, kvaliteten og effektiviteten innad og overfor samarbeidspartnere i mottakerlandene. I det alt vesentlige har organisasjonene forholdt seg til Utenriksdepartementets og NORADs gjeldende krav og retningslinjer.

Utenriksdepartementets og NORADs forvaltning

Utenriksdepartementets og NORADs forvaltning av de undersøkte tilskuddsordningene er i hovedsak funnet tilfredsstillende sett i forhold til Statens økonomireglement. Undersøkelsen viste imidlertid vesentlige forskjeller i rutinene i departementet og NORAD bl.a. når det gjelder utbetaling, likviditetsoppfølging, behandling av opptjente renter og administrasjonsgodtgjørelse. Det er behov for en bedre

koordinering mellom Utenriksdepartementet og NORAD med hensyn til rutiner og retningslinjer på disse områdene.

Målformuleringer og oppfølgingskriterier

Departementet har utarbeidet målformuleringer for de undersøkte tilskuddsordningene i de årlige budsjettforslag (St.prp. nr. 1), men har ikke overfor NORAD gitt mer detaljerte eller operative beskrivelser av målsettinger.

Undersøkelsen viste at det ikke var utarbeidet oppfølgingskriterier for tilskuddsordningene. For både departementets og NORADs tilskudd til organisasjonene ble det rapportert på aktiviteter, men i liten grad på de utviklingsrelaterte områder som er beskrevet under formål med bevilgningene. Generelle målformuleringer og manglende oppfølgingskriterier vanskeliggjør analyser av måloppnåelse og effekter.

Retningslinjer fra departementet

Undersøkelsen viste at det ikke var utarbeidet fullstendige interne retningslinjer for departementets forvaltning av tilskuddsordningene eller særskilte retningslinjer til bruk for organisasjonene. Det var utarbeidet standardkrav til rapportering, regler for dekning av administrasjonsgodtgjørelse samt rundskriv til organisasjonene med presiseringer når det gjelder praksis og krav til forvaltningen av midlene. Det var imidlertid ikke fastsatt saksbehandlingsfrist for departementets tilbakemelding til organisasjonene, og tilsagnets varighet ble ikke opplyst ved tildeeling.

De dokumenter som lå til grunn for de gjennomgåtte prosjekter, var etter Riksrevisjonens oppfatning ikke presise og fullstendige nok som informasjon og veiledning for organisasjonene i deres arbeid og i forståelsen av samarbeidet mellom departementet og organisasjonene. Undersøkelsen viste at dette har gitt ulik tolkning av regelverket og forskjellig praksis hos organisasjonene.

Innhold i avtalene

Departementet har som praksis å innlemme alle standardkrav i hvert enkelt tilsagnsbrev. Sett i forhold til omfang av samarbeid med organisasjonene fremsto dette som en noe tungvint og arbeidskrevende rutine. Undersøkelsen viste at standardkravene var mangelfulle med hensyn til tidsfrister og krav til endrede budsjetter og fremtidsplaner ved justeringer i prosjektene.

NORAD har inngått en programbasert rammeavtale med Kirkens Nødhjelp og en prosjektbasert rammeavtale med Norsk Folkehjelp. Informasjonstilgangen i det programbaserte samarbeidet har ikke vært tilstrekkelig for NORADs behov og har blitt utvidet ved at Kirkens Nødhjelp årlig oversender til-

leggsinformasjon vedrørende enkeltprosjekter. NORAD og Kirkens Nødhjelp arbeider med å videreutvikle i hvilken form informasjon skal gis.

Undersøkelsen viste at NORAD har etablert et avtaleverk som synes tilfredsstillende og gir klare retningslinjer for samarbeidet med organisasjonene. Ved inngåelse av programbaserte rammeavtaler synes en stor del av forvaltningsarbeidet, fra prosjektvurdering til resultatvurdering, å være overlatt organisasjonene. Det kan stilles spørsmål ved om NORAD i denne samarbeidsmodellen har tilstrekkelig oversikt over de tiltak som pågår, samt resultater og effekter av tilskuddet.

Fremdrift i prosjektene

Organisasjonenes fremdriftsrapporter viste at organisasjonenes søknader var lite realistiske i forhold til tidsperspektivet. De fleste prosjektene hadde senere starttidspunkt eller lenger prosjektvarighet enn oppgitt i søknadene. Hovedårsakene til forsinkelsene var at det ikke var inngått formelle avtaler med lokale myndigheter, eller det var problemer med avtaleinngåelse. Dette har medført søknader om omdisponering av midler på grunn av endret prosjektinnhold og at lønnskostnader har påløpt uten at prosjektaktivitetene har kommet i gang.

Krav til rapportering og oppfølging i departementet

Undersøkelsen viste at organisasjonene i hovedsak rapporterer i henhold til departementets krav. Vanskeligheter bl.a. med å få reviderte regnskaper fra samarbeidspartnere har medført at sluttrapportene kommer sent, og i flere tilfeller enten ikke forelå eller kom flere år etter at tilsagn ble gitt. Undersøkelsen viste at disse forhold i liten grad ble fulgt opp av departementet eller hadde betydning for tilståelse av senere tilsagn.

Kravene til rapportering sammen med departementets oppfølgingsrutiner har ikke vært tilstrekkelige til å synliggjøre forsinkelser og faktiske gjennomføringsproblemer i prosjektene. For at departementets målsetting om kvalitetsheving av innsatsen skal nås, bør det utarbeides rutiner som sikrer at problemer som oppstår i prosjektene blir gjort kjent for departementet så tidlig som mulig.

Mangelfull dokumentasjon fra departementets side vanskeliggjør etterprøving av i hvilken grad økonomi og effektivitet er vurdert i prosjektene. Organisasjonene har i de senere år fått forvaltningsansvar for et økende antall nødhjelps- og rehabiliteringstilodelinger uten at departementet synes å ha forsikret seg om at forsvarlige og effektive forvaltningssystemer er etablert.

Det er ikke etablert rutiner som sikrer oversikt over ikke mottatte rapporter. Det er videre ikke dokumentasjon av foretatte kontrollhandlinger og

kommunikasjon med organisasjonene om eventuelle feil og svakheter. Dette fører til at økonomireglementets krav til kontroll og resultatoppfølging ikke blir ivaretatt i tilstrekkelig grad.

Utbetalingsrutiner

Undersøkelsen viste at departementet og NORAD har etablert forskjellig praksis når det gjelder utbetaling til organisasjonene, likviditetsoppfølging og behandling av opptjente renter.

Departementet overfører umiddelbart etter at tilsagn er gitt hele støttebeløpet til søkerorganisasjonen. Denne praksis synes i strid med intensjonene i økonomireglementet. Undersøkelsen viste at departementet ikke har etablert rutiner som gir full oversikt over likviditetssituasjonen i den enkelte organisasjon. Dette har i flere tilfeller bl.a. medført at ubrukte midler er tilbakebetalt for sent til å komme til nytte for det formål de ble bevilget til. Videre kan den etablerte praksis føre til feilaktig rapportering til Stortinget om at midlene er benyttet til de planlagte formål, mens de i realiteten står ubenyttet på organisasjonenes bankkonto. Realistisk budsjettering og utbetalinger i samsvar med behov vil gi departementet større mulighet for mer effektiv bruk av bevilgede midler.

NORAD foretar utbetaling to ganger i året. Utbetalingene skjer innenfor årlig godkjent budsjetttramme og etter skriftlig utbetalingsanmodning og likviditetsbudsjett fra organisasjonene. Utbetalte, ikke benyttede midler pr. 31. desember tilbakebetales til NORAD.

Tilståelse av administrasjonsgodtgjørelse

Utenriksdepartementet har i rundskriv av 20. januar 1997 presisert som gjeldende regelverk at det kan tilstås 2–5% administrasjonsgodtgjørelse, og at denne er ment å dekke hovedkontorets tilretteleggelse og oppfølgingsreiser, oppfølging fra regionalt/lokalt kontor samt utgifter til revisjon.

Undersøkelsen viste at departementet ved tilståelse av administrasjonsgodtgjørelse til organisasjonene ikke følger egne retningslinjer. Noen av budsjettene som er gjennomgått, viste at utgifter som skulle vært dekket av administrasjonsgodtgjørelsen, er tatt med som egne budsjettposter fra organisasjonenes side, uten at dette har resultert i redusert administrasjonsgodtgjørelse, og uten at særskilt begrunnelse er gitt.

I NORADs retningslinjer blir det angitt hva NORAD anser som akseptabelt nivå på kostnader til hjemmeadministrasjon, men ikke til administrasjon ved landkontorene. Videre har NORAD søkt å avklare og definere hva som kan betraktes som en administrasjonskostnad og hva som er en prosjektkostnad. Undersøkelsen viste at organisasjonene tolker NORADs retningslinjer forskjellig.

Evaluering av tilskuddsordningene og resultater av støttede tiltak

Undersøkelsen viste at Utenriksdepartementet ikke har initiert evalueringer for å få informasjon om hvorvidt fastsatte målsettinger for tilskuddsordningene er oppnådd. I henhold til Statens økonomireglement § 3.3 skal det iverksettes evalueringer slik at virkningene av tilskuddsordningene kan bli vurdert.

Departementet stiller ingen faste krav til organisasjonene når det gjelder evaluering av prosjekter/programmer utover at evalueringer skal finne sted etter avtale med departementet.

Departementet har foretatt en evaluering av Norsk Folkehjelps mineryddingsprogram i Bosnia. Resultatet av evalueringen medførte tettere oppfølging av programmet fra departementets side. Det forelå ikke dokumentasjon om departementet har initiert evalueringer av de øvrige nødhjelps- og rehabiliteringsprogrammer i Bosnia og Etiopia.

Ifølge NORADs retningslinjer forventes organisasjonene å ta initiativ til regelmessig evaluering av sitt bistandsarbeid. Det forventes også at resultater og forslag til oppfølging formidles til NORAD. Det stilles for øvrig ingen spesifikke krav til evaluering i samarbeidsavtalene med organisasjonene.

Undersøkelsen viste at organisasjonenes planer for evaluering meddeles NORAD i de årlige søknader. Det er imidlertid ikke avtalt noen systematisk rapportering fra evalueringene. Resultater av evalueringene synes også i liten grad å fremkomme av rapportene til NORAD. Dette gjør det vanskelig å se hvordan resultatene tas hensyn til i videre gjennomføring og planlegging av nye tiltak. NORAD arbeider med å utvikle bedre rutiner for oppfølging av planlagte og gjennomførte evalueringer, bl.a. ved at organisasjonene oversender årlige oversikter over hvilke evalueringer som er gjennomført.

Utenriksdepartementets kommentarer

Utenriksdepartementet har i brev av 15. februar 2000 avgitt uttalelse til rapporten. NORADs kommentarer til rapporten i brev av 9. desember 1999 fremkommer som vedlegg til departementets brev.

Departementet uttalte at det arbeides med å forbedre de svakheter Riksrevisjonen påpeker, bl.a. er det satt i gang en systematisk gjennomgang av prosjekter/sluttrapporter. Videre arbeides det med en revisjon av retningslinjene for tilskudd som kanaliseres via frivillige organisasjoner.

NORADs forslag til nye retningslinjer for støtte til frivillige organisasjoner er til behandling i departementet. Retningslinjene vil bli gjennomgått av departementet med det formål å få til bedre koordinering mellom NORADs og Utenriksdepartementets tilskuddsordninger. Forslag til eventuelle endringer vil bli presentert i St.prp. nr. 1 for 2001, jf. omtale på side 79 i St.prp. nr. 1 (1999–2000) Departementet vil orientere Riksrevisjonen når nye retningslinjer foreligger.

NORAD har i sine kommentarer til rapporten pekt på at flere av de problemstillingene som Riksrevisjonen reiser i rapporten allerede er tatt opp i forslaget til nye retningslinjer for samarbeidet med frivillige organisasjoner. Retningslinjene er utarbeidet med tanke på forenkling av forvaltningen, samtidig som det er et behov for å beholde og forsterke kvalitetssikringen. For øvrig har NORAD sagt seg enig i det alt vesentlige av Riksrevisjonens bemerkninger og vil ta disse med seg i det videre samarbeid med organisasjonene.

Når det gjelder den inngåtte programavtale med Kirkens Nødhjelp, oppgir NORAD at det er startet en dialog om erfaringene med programavtalen og NORADs behov for informasjon og kontroll. Diskusjonen med Kirkens Nødhjelp vil fortsette i 2000 med hensikt å inngå ny avtale i 2001. NORAD vil bringe Riksrevisjonens kommentarer inn i denne dialogen. NORAD understreker i denne forbindelse viktigheten av at avtalen gir grunnlag for en rapportering som er resultatorientert og gir oversikt over effektene av tilskuddet uten at NORAD må involveres på aktivitetsnivå.

Vedrørende manglende krav til evalueringer og synliggjøring av resultater fra disse i det videre arbeid, oppgir NORAD at det planlegges å ta dette inn som et punkt i mal for årsrapporteringen fra organisasjonene. I 1999 fikk NORAD gjennomført en undersøkelse av evalueringer som var mottatt i 1998 for å vurdere kvaliteten på rapportene. NORAD vil vurdere hvilke konsekvenser denne undersøkelsen bør få for hvilke krav som skal stilles til de evalueringer som organisasjonene gjennomfører.

4 Bistandsmidler kanalisert via FNs særorganisasjon for ernæring og landbruk, FAO

Riksrevisjonen foretok i 1995–96 en undersøkelse av øremerkede norske midler via UNICEF, jf. Dokument nr. 3:12 (1996–97). Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i den forbindelse at «Komiteen mener at slike undersøkelser bør skje med en viss regelmessighet», jf. Innst. S. nr. 120 (1997–98).

Som et ledd i den ordinære revisjonen av tilskudd forvaltet av Utenriksdepartementet foretok Riksrevisjonen høsten 1999 og våren 2000 en tilsvarende undersøkelse av forvaltningen av øremerket norsk bistand via FNs særorganisasjon for ernæring og landbruk, FAO. Det ble herunder foretatt et besøk hos FAO i Roma for å bli kjent med de rutiner som er etablert der, og som Norge i stor grad baserer sitt samarbeid på.

Norge inngikk i 1970 en rammeavtale med FAO om multi-bi-samarbeide, jf. St.prp. nr. 4 (1970–71). Denne innebærer bl.a. at norske bidrag behandles som et forvaltningsfond (Trust Fund). En tilleggsavtale ble inngått 10. juni 1991. De årlige beløp som kanaliseres gjennom FAO er ca 35 mill. kroner, bevilget over forskjellige kapitler under Utenriksdepartementets budsjett.

Undersøkelsen har vist at tilsagn om støtte til tiltak i FAOs regi er gitt i samsvar med de forutsetninger som er gitt i budsjettproposisjonen.

I St.meld. nr. 19 (1995–96) «En verden i endring», uttales at regjeringen i samarbeidet med de multilaterale organisasjoner bevisst vil benytte kombinasjonen av deltakelse i styrende organer, opprettholdelse av generelle bidrag og en målbevisst anvendelse av øremerkede midler for å styre politikktutforming i ønsket retning. Norges deltakelse i de styrende organer i FAO synes etter det som er opplyst å være liten. Riksrevisjonen anbefalte departementet å vurdere om mer omfattende deltakelse i de styrende organer, for eksempel i programkomiteen, kan øke måloppnåelsen om å påvirke organisasjonens politikk.

Grunnlaget for oppfølging av enkelttiltak er rapporter mottatt fra FAO. På grunnlag av FAOs standardrutiner utarbeides fremdriftsrapporter og regnskapsrapporter for forskjellige perioder. Det antas at dette vanskeliggjør oppfølging av tiltakene mot planer og budsjett. Departementets gjennomgåelse og vurdering av mottatt rapportering er i liten grad dokumentert.

Kommunikasjon om tiltakene foregår i hovedsak i form av årlige samrådsmøter. Forut for disse utarbeides en instruks for den norske delegasjonen. Etter møtene skal FAO utarbeide referat som skal omforenes. Referat for de to siste møter har kommet så sent at de har begrenset verdi som dokumentasjon av forvaltningen. Riksrevisjonen anbefalte at formen på instruksen for samrådsmøtet, og formen på referatet fra møtet ble vurdert endret.

Departementet har adgang til å delta i de treparts evalueringer som rutinemessig gjennomføres av FAO. Denne adgang synes i liten grad å være benyttet.

Den undersøkte regnskapsdokumentasjon viste at regnskapet gir et riktig bilde av utbetalinger og disposisjoner. Regnskapsdokumentasjon departementet har mottatt fra FAO viser at det står midler for ca. et halvt års forbruk i trust fund i FAO ved de siste årsskifter. Dette er i samsvar med rammeavtalen. Riksrevisjonen anbefalte departementet å vurdere om halvårsvise overføringer til FAO fortsatt anses som fornuftig, og om dette er i tråd med intensjonen med innføring av konsernkontosystemet i staten. Eventuelt bør en endring i rammeavtalen vurderes.

Hovedkonklusjonen fra undersøkelsen var at de rutiner som praktiseres for forvaltningen av samarbeidet mellom Utenriksdepartementet og FAO er tilfredsstillende. På bakgrunn av Utenriksdepartementets generelle retningslinjer for tilskuddsforvaltning har budsjettansvarlig avdeling utarbeidet spesielle rutinebeskrivelser/retningslinjer for tilskudd til FNs særorganisasjoner. Disse er til dels upresise eller ufullstendige og ikke i samsvar med det som praktiseres. Sammen med hyppige skifter i saksbehandlingsstillinger i departementet gir dette stor sårbarhet og

høy risiko for feil. Det manglet også retningslinjer for formell avslutning av tiltak Norge har støttet.

Riksrevisjonen anbefalte departementet å foreta en gjennomgang av de spesielle retningslinjene for multilateral bistand med tanke på å gjøre disse mindre tilknyttet et bestemt år, samt mer i samsvar med den forvaltningspraksis som reelt foregår i departementet. Retningslinjene vil da kunne være mer egnet for opplæring av nye medarbeidere. Det bør i den sammenheng vurderes om retningslinjene bør få mer karakter av en instruks som kvalitetssikres av Administrativ avdeling, slik Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Utenriksdepartementet, pkt. 2.6, synes å legge opp til. Videre ble det anbefalt at det vurderes om retningslinjene bør omtale hvilket innhold eller format et beslutningsdokument skal ha.

Det synes ikke å være foretatt noen evaluering i den senere tid av effekten av multi-bi bistand generelt, og av virkningen på organisasjonene spesielt. Riksrevisjonen anbefalte at departementet foretar en evaluering av effekt og måloppnåelse av bruken av multi-bi bistand.

Rapport fra undersøkelsen ble oversendt Utenriksdepartementet for kommentarer i brev av 31. mai 2000.

Departementet svarte i brev av 29. juni 2000 at Riksrevisjonens kommentarer vil bli tatt hensyn til i det videre arbeidet med utforming av retningslinjer for de enkelte tilskuddsordninger. Departementet uttalte videre at multi-bi bistand benyttes til å påvirke de multilaterale organisasjonenes politikktutforming i retning av norske målsettinger.

Når det gjelder øket deltakelse i de styrende organer uttaler departementet at det i prinsippet er enige med Riksrevisjonen, men at slik deltakelse begrenses av FAOs regelverk. Departementet vil likevel ta initiativ til på nordisk basis å diskutere muligheten for å søke nordisk representasjon i komiteene.

Departementet sier seg videre enig i anbefalingene vedrørende instruks for samrådsmøtene og form på referatene fra disse. Enkelte forhold er allerede endret i 2000. Dette gjelder innhold i instruks og intern rapportering om møtet.

Departementet er i prinsippet enig i anbefalingen om at det blir foretatt en evaluering av området multi-bi bistand, men opplyser at dette er en omfattende aktivitet som må vurderes innpasset i etatens evalueringsplaner.

5 Forvaltning av bilateral bistand til Vietnam

Riksrevisjonen har tidligere rapportert til Stortinget om foretatte undersøkelser vedrørende forvaltningen av norsk bilateral bistand, senest i Dokument nr. 1 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 107 (1999–2000).

Hovedkonklusjonen ved siste rapportering var at de etablerte rutiner og internkontroll bidrar til å sikre tilfredsstillende forvaltning av bilateral bistand. Undersøkelsene viste også at rutineene i stor grad ble

fulgt, slik at det med rimelig grad av sikkerhet kunne sies at regnskapet på dette området ga et riktig bilde av virksomheten.

I forbindelse med revisjon av NORAD ble det høsten 1999 foretatt en undersøkelse av forvaltningen av norsk bilateral bistand til Vietnam. Undersøkelsen omfattet spørsmål vedrørende målsettinger og oppfølgingskriterier og den tilskuddsforvaltningen og de tiltakene som den norske ambassaden i Hanoi er ansvarlig for.

Målsettingen med undersøkelsen var å kontrollere om NORAD og ambassaden i Hanoi har utøvet sin tilsynsplikt ovenfor tilskuddsmottakerne ved å vurdere om tilskudd er brukt etter forutsetningene og om det er etablert hensiktsmessige retningslinjer vedrørende målformulering, tilsagn, betingelser og krav til tilskuddsmottaker. Videre var målet å kontrollere om det er etablert betryggende rutiner for tildeling, utbetaling og oppfølging av tilskudd, samt å se etter om regnskapsføringen er korrekt.

Riksrevisjonens undersøkelse har vist at forvaltningen av norsk bilateral bistand til Vietnam i hovedsak foregår på en tilfredsstillende måte.

Undersøkelsen har likevel avdekket visse svakheter:

- Det var ikke utarbeidet oppfølgingskriterier som er direkte knyttet til målsettingen for Regionbevillingen for Asia.
- Ambassadens resultatrapport for 1999 inneholdt ikke vurderinger av bistandens virkninger og effekter.
- Det var ikke innhentet dokumentasjon som viser at de institusjoner som undertegner avtalene er bemyndiget til å representere Vietnam.
- De kontrollhandlinger saksbehandlerne ved ambassaden gjennomfører i forbindelse med behandling av rapporter fra mottakerne var ikke fullt ut dokumentert.

En foreløpig rapport fra undersøkelsen ble oversendt NORAD for verifisering den 25. januar 2000. NORAD opplyste i brev av 24. februar 2000 at en i nær framtid vil gå i gang med en evaluering av Virksomhetsplan-prosessen for år 2000 og spesielt ta opp forhold omkring hvilket ambisjonsnivå en skal legge seg på når det gjelder resultatrapportering. NORAD opplyste videre at ambassaden i Hanoi for framtiden vil etterspørre dokumentasjon for bemyndigelse til undertegning av avtaler, og at ambassaden vil endre rutinene for dokumentasjon av kontrollhandlinger.

Den endelige rapporten fra undersøkelsen ble oversendt Utenriksdepartementet og NORAD 14. mars 2000. I uttalelse gitt i brev av 10. april 2000 opplyste departementet at enkelte rutiner ved ambassaden i Hanoi som følge av Riksrevisjonens gjennomgang er under omlegging, og at departementet har notert seg elementene som er omtalt i rapportens konklusjoner.

6 Bonusordninger i forbindelse med frivillige organisasjoners forvaltning av offentlige tilskuddsmidler

I arbeidet med å nå norske bistandspolitiske målsettinger samarbeider Utenriksdepartementet og NORAD i stor utstrekning med norske frivillige organisasjoner. Hvert år kanaliseres i underkant av 2 milliarder kroner via disse organisasjonene til bistandsprosjekter. En vesentlig del av tilskuddsmidlene forvaltes av de fem største organisasjonene, Kirkens Nødhjelp, Norges Røde Kors, Redd Barna, Norsk Folkehjelp og Det norske Flyktningeråd.

Samarbeidet med organisasjonene, både når det gjelder prosjekttilskudd og informasjonsstøtte, reguleres gjennom inngåtte avtaler og retningslinjer for bruken av midlene. Det stilles bl.a. krav om at regnskapet skal avspeile de faktiske utgifter til prosjektene og disponeres som forutsatt i avtale/tilsagnsbrev. Videre kreves revisors bekreftelse på om regnskapet er i samsvar med godkjent budsjett og øvrige betingelser for støtten.

I 1999 framkom visse uklarheter rundt Det norske Flyktningeråds forvaltning av offentlige tilskuddsmidler. Det norske Flyktningeråd hadde inngått leverandøravtaler som ga en bonus/rabatt. Denne bonusen ble tilbakebetalt og bokført på en slik måte at midlene kunne brukes til andre eller liknende formål. Dette var i strid med forutsetningene for tilståelsen av tilskuddet.

I brev av 23. april 1999 til Utenriksdepartementet og NORAD ba Riksrevisjonen om nærmere redegjørelse samt om å få opplyst hvordan de videre ville forholde seg til de framkomne opplysninger.

I brev av 20. mai 1999 fra NORAD oppgis at det i møte med Flyktningerådet 23. april 1999 ble bekreftet at bonusmidlene var godskrevet informasjonsbudsjettet og gikk inn i nye informasjonstiltak. Det er i NORADs interesse at tilskuddsmidlene til informasjonsarbeid utnyttes på en best mulig måte. Bonusavtaler som denne er så langt NORAD kan se ikke problematiske så lenge rabattene tilbakeføres til ytterligere informasjonsinnsats for organisasjonen. Videre framkommer i brevet at det var blitt understreket overfor Flyktningerådet at ordningen burde vært gjort kjent for NORAD, og at man for framtiden ønsket å bli holdt løpende orientert om slike forhold. Det er ikke anmodet om tilbakebetaling av midlene. De øvrige store organisasjonene har mottatt den samme informasjonen.

Utenriksdepartementet svarer i brev av 7. juni 1999 til Riksrevisjonen at departementet har tatt saken opp med Flyktningerådet og bedt om redegjørelse for omfang av rabatt- og bonusordninger opptjent på alle typer aktiviteter finansiert av departementet. Videre opplyses det at departementet har bedt Flyktningerådet redegjøre for bruken av bonusmidler samt føre tilbake til departementet eventuelle midler som ikke har blitt kanalisert til de prosjektene det

opprinnelig ble bevilget midler til. Departementet har rettet samme henvendelse til de øvrige organisasjonene.

Dokumentasjon oversendt fra departementet pr. 28. januar 2000 til Riksrevisjonen viste at fire av organisasjonene for perioden 1996–98 til sammen oppga å ha opptjent rabatter/bonuser på ca. kr 570 000 på prosjekttilskudd fra departementet. En av organisasjonene hadde fortsatt ikke framskaffet oversikt over sine bonusordninger. Det framkom at departementet ikke fant å ha fått tilfredsstillende redegjørelse for bruken av midlene, og organisasjonene ble bedt om å tilbakeføre bonusmidler generert av

tildelte midler fra departementet. Flyktningerådets anmodning om ettergivelse av krav om tilbakeføring av bonusmidler med begrunnelse i at disse er benyttet til informasjonstiltak, ble avslått. Avslaget ble gitt med bakgrunn i at det ikke ble søkt forhåndsgodkjennelse for bruken av midlene.

I brev av 1. mars 2000 ba Riksrevisjonen departementet redegjøre for status i saken. Av departementets svar 3. april 2000 framgår at det er tilbakeført bonusmidler fra to av organisasjonene, herunder Flyktningerådet. I forhold til de tre andre organisasjonene er saken fortsatt ikke avsluttet.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Per A. Engeseth